

LA FRANCE PEUT-ELLE TENIR ENCORE LONGTEMPS ?

d'Agnès VERDIER-MOLINIÉ

Albin Michel, janvier 2021

Agnès Verdier-Molinié, directrice de la Fondation IFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques), publie un nouvel essai sur les dérives, spécialement financières, de l'État français.

« Cela fait des années qu'Agnès Verdier-Molinié l'annonce. La réalité, celle des déficits et d'un immobilisme névrotique, nous a rattrapé. La crise sanitaire en est l'accélérateur impitoyable. Nos entreprises sont exsangues. Nos comptes publics sont à sec. Nos impôts sont gigantesques. Notre dette explose. La faillite nous menace désormais... ».

En effet, déjà en 2015, A. Verdier-Molinié écrivait chez le même éditeur un livre au titre également évocateur : « On va dans le mur ».

Après avoir présenté et commenté le livre de Sébastien Soriano sur « Un avenir pour le service public », voici un autre ouvrage qui démontre aussi l'urgence d'une réforme profonde de l'État, mais avec des arguments bien différents.

Voici le chapitre 15 du livre d'Agnès Verdier-Molinié :

84 milliards d'euros de trop

84 milliards d'euros, c'est le surcoût de l'administration « à la française ». Oui, le surcoût uniquement, car quand on consulte les chiffres de l'OCDE qui donnent le coût annuel de production des services publics dans les différents pays, on constate que la France a un coût de production en parts de PIB qui est très élevé : 27 % en 2018... quand la moyenne des pays européens (21 pays) est de 23,6 %. L'écart est donc de 3,6 points de PIB, ce qui représente nos fameux 84 milliards d'euros.

Un écart considérable que nous payons collectivement et cela sans pouvoir dire que nos services publics sont meilleurs qu'en Allemagne, en Suède ou en Belgique. D'ailleurs les Français ne sont pas dupes : en 2019, dans un sondage BVA pour la presse régionale, 53 % d'entre eux constataient une dégradation depuis 10 ans. Pourtant, sur cette période, nous avons accru le surcoût de nos administrations de 17 milliards d'euros. Car oui, ce mal français n'est pas nou-

veau et il a tendance à s'aggraver. Quand on remonte dans le temps, on constate que cet écart était moindre : en 2007, toujours avec les mêmes pays, l'écart n'était « que » de 2,9 points de PIB, soit 67 milliards si on compte en valeur du PIB 2018 (56 milliards en valeur du PIB 2007). D'où l'aggravation de 17 milliards en une décennie.

Ce surcoût de production de nos services publics montre à quel point nous n'avons pas transformé notre modèle public et combien nous sommes suradministrés. Les Allemands de leur côté sont pile dans le chiffre moyen européen avec 23 % du PIB en coût de production de leurs services publics.

Ces 84 milliards d'écart, c'est bon an mal an l'équivalent du déficit habituel de l'État français : 92 milliards de déficit en 2019. Pour rappel, cela représente tout de même 80 % du déficit de la zone euro. Un déficit qui pourrait se résorber si l'on parvenait à produire nos services publics à un coût plus raisonnable... Une rationalisation devenue urgente.

Bref, il est urgent de réformer. Mais par où commencer ? Malheureusement, on l'a bien constaté pendant la crise sanitaire, cette sur-administration se retrouve dans l'ensemble de nos politiques publiques. Dans la santé, dans l'éducation, dans la Sécurité sociale, partout, nous avons superposé les niveaux de décision et donc augmenté le coût de nos services publics.

Un rapide coup d'œil permet d'identifier des

dépenses totalement injustifiées. Les coûts de production de la Sécurité sociale sont de 10 milliards de plus par an par rapport à la moyenne des pays de l'Union européenne, tout cela en grande partie à cause de notre double étage entre l'assurance maladie de base et les complémentaires santé. En ce qui concerne l'Éducation nationale, les coûts de fonctionnement de l'enseignement public sont 30 milliards au-dessus de ceux de l'enseignement privé sous contrat. Et si l'on se penche sur la masse salariale publique, elle coûte, en moyenne, 40 milliards de plus que dans les 20 pays comparables en Europe : cela notamment à cause du poids du statut, de l'emploi à vie et d'un temps de travail effectif au-dessous des 35 heures. Tous les ans, des rapports parlementaires, des missions spéciales, des enquêtes de la Cour des comptes ressassent ces problématiques sans que rien ne bouge jamais. Il faut dire que la tâche est colossale... et vraisemblablement décourageante. Emmanuel Macron, à peine élu, voulait moderniser la fonction publique de fond en comble, la rapprocher du privé et réduire les effectifs publics de 120 000 agents : on devra se contenter d'une poignée de postes supprimés (seulement 47 en 2020 !) et de quelques aménagements, bienvenus mais à la marge (notamment des ouvertures, à des profils du privé, de postes haut placés et réservés à des titulaires de la fonction publique).

Mais le plus grave, peut-être, c'est que notre

« modèle français » a complètement délaissé les missions régaliennes. Car, en parallèle d'une surdépense, étonnamment, beaucoup de missions régaliennes se retrouvent sous-dotées ces dernières années : en particulier la sécurité intérieure (et sa police sous-équipée), la défense (et son armée aux matériels de plus en plus vétustes), le pénitencier (et ses prisons insalubres et surpeuplées) et la justice (et ses tribunaux délaissés).

Diviser pour mieux régner

Empêtré dans ses statuts (dans les administrations mais aussi à La Poste, à la SNCF, la RATP...) et ses couches en mille-feuille, le service public français tourne sur lui-même et se retrouve parfois en concurrence avec lui-même entre l'État, l'État déconcentré, les collectivités locales et la Sécurité sociale.

La CAF qui traite les mêmes dossiers de demande d'aides sociales que le département, qui lui-même traite les mêmes dossiers que le centre communal d'action sociale, qui lui-même est aligné sur les centres intercommunaux d'action sociale. Combien de fois avons-nous entendu parler du mille-feuille administratif français ? Cela va des aides à la création d'entreprises au niveau de l'État, de la ville, de la région, de la BPI ; du fonds régional à Pôle emploi qui gère

les demandeurs d'emploi tandis que le département gère le RSA longue durée et que la région monte ses propres structures d'accompagnement vers l'emploi !

Les échelons interviennent dans quasiment toutes les politiques publiques, de la culture aux transports en passant par le logement, l'éducation et l'emploi. Avec nos 35 000 communes et 1 258 intercommunalités, 101 départements, 18 régions, autant de préfectures que de départements et encore 233 sous-préfectures, on comprend que la France est le pays leader en termes de doublons ! On a d'ailleurs pu assister, en pleine crise sanitaire, à de longs débats entre les maires, les préfets et les agences régionales de santé sur le nettoyage et la désinfection de l'espace public, sur le port du masque – ou non – obligatoire en ville, pour finalement imposer le masque. Que de débats et de temps pour rien.

Ce qui nous coûte cher en fonctionnement, c'est avant tout notre système de protection sociale, l'hydre, non pas à trois têtes mais plutôt à 330. En effet, on compte près de 330 caisses différentes, qui sont autant de guichets. On y retrouve toutes les caisses des régimes de la Sécurité sociale, des agriculteurs (MSA) et des régimes spéciaux, des caisses de retraite complémentaires ou de l'assurance chômage. Ces caisses peuvent elles-mêmes avoir plusieurs guichets : rien qu'en matière sociale, l'annuaire des services publics

recense près de 5 000 points de contact dont 928 CAF et 395 « points info famille ». Complexité supplémentaire, les montants des aides sont souvent calculés par un organisme... mais versés par une autre entité. Cela entraîne des échanges fastidieux d'informations et de flux financiers. Par rapport à la moyenne européenne, en termes de frais de gestion de la protection sociale, on pourrait économiser 6 % de ces dépenses, soit entre 6 et 9 milliards d'euros.

Pointée du doigt par les soignants et les élus, la suradministration de notre système de santé est aussi un bon exemple. Les dépenses administratives sont de 14,7 milliards en France, soit 5,6 % des dépenses totales de santé. En Allemagne, seulement 4,6 % du total. 1 point de différence qui nous coûte cher. La gouvernance du système est éclatée entre une nébuleuse d'acteurs dont les mandats sont mal définis : les directions du ministère de la Santé ou la CNAM. En aval, on trouve les agences régionales de santé (ARS), représentants déconcentrés du ministère de la Santé, et les CPAM...

L'ensemble donne un système à la fois ruineux et ingouvernable.

Mais qui pilote ?

Le ministère des Affaires sociales s'appuie sur 14 directions nationales, dont les puissantes

directions générales de la santé, de la Sécurité sociale et de l'offre de soins. En aval, on trouve les 18 agences régionales de santé (ARS) avec leurs 7 000 agents, représentants déconcentrés du ministère de la Santé et les 102 caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM), qui représentent l'Assurance-maladie gérant la médecine de ville. Les ARS ne sont pas en réalité une organisation décentralisée où les élus locaux pourraient avoir leur mot à dire. Leur action est pilotée depuis Paris, au sein des ministères sociaux – le secteur affaires sociales-santé représentant le gros des effectifs « en centrale ». Sans compter le pilote *bis* que constitue la Caisse nationale d'assurance maladie. Avec ses 2 200 salariés dans son seul organisme de tête et ses 70 000 salariés dans ses branches locales (la moitié des effectifs de la Sécurité sociale¹). Son directeur est une sorte de ministre de la Santé *bis*.

La santé est mal gérée, trop administrée, trop rigide, trop centralisée, les statuts trop corsetés et les agents légitimement désespérés, mais on continue en dépensant plus et mal, en opposant public et privé, médecine de ville et hôpital, en envoyant des malades à l'autre bout de la France alors que des lits de cliniques sont vides dans la même ville... Ce qui ne nous empêche pas de demander à nos voisins allemands d'accueillir nos patients alors qu'ils n'ont pas de statut à

1. Rapport « Emploi », Uncanss, 2017.

vie dans leurs hôpitaux et que tout est géré au niveau régional ! Cela finit par se savoir.

En vérité, nous marchons sur la tête, soumis et velléitaires face à toutes ces dérives qui ne font que s'aggraver.