

# LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE : DE LA FAILLITE A L'ESPÉRANCE

MESURES DE JUSTICE SOCIALE ET D'EFFICACITE ECONOMIQUE

**Gérard NÉEL**

## L'AUTEUR

Statisticien-économiste de formation (ENSAE 1969), passionné par l'économétrie et la modélisation sans doute parce que ces techniques rapprochent l'économie et plus généralement les sciences sociales des sciences dites « exactes », Gérard NÉEL fut d'abord modélisateur et économiste/prévisionniste à la Direction des Etudes du Crédit Lyonnais de 1971 à 1979. Il vécut alors une période fertile en événements exceptionnels et en débats féconds, avec la suspension par Richard Nixon de la convertibilité du Dollar en or (15 Aout 1971), le premier choc pétrolier, les débats sur les conséquences de la mise en œuvre éventuelle du « *programme commun* » (1977-1978), la participation aux travaux du groupe « *Monnaie-Croissance* » du Commissariat au Plan, aux débats de l'Association Française d'Econométrie Appliquée et à la vie de l'Association Française des Economistes d'Entreprises (AFEDE) où il fut Président de la Commission de Conjoncture, etc. Il a alors bénéficié de rencontres enrichissantes et d'apports conceptuels considérables notamment de la part de Madame Geneviève Vibert<sup>1</sup>, du Professeur Jacques Le Bourva<sup>2</sup>, de Jean-Michel Grandmont du CEPREMAP, de ses collègues Michel Rondenet<sup>3</sup> et Alain Chaussard, ainsi que des participants au groupe Monnaie-Croissance du Commissariat au Plan (Thierry de Montbrial, Jacques-Henri David<sup>4</sup>, Louis et Vivien Levy-Garboua, Jacques Melitz, etc.).

Le goût du changement et l'intérêt porté aux marchés de matières premières l'ont alors conduit à travailler en Afrique pendant près de 10 ans, d'abord comme conseiller économique, commercial et financier au cabinet du ministre<sup>5</sup> de l'agriculture de la Côte d'Ivoire (1979-1984), puis au Congo Brazzaville (1984-1986, gestion des investissements publics) et enfin au Gabon (Chef du Projet Banque Mondiale d'appui à la planification, 1986-1988) à un moment critique où la baisse du prix du pétrole (le « *contre-choc pétrolier* ») a placé ce pays dans une position économique et financière difficile. Il participe alors à la conception et à la mise en œuvre d'un programme de réforme économique (dit « *d'ajustement structurel* ») et aux négociations avec le FMI et la Banque Mondiale.

---

<sup>1</sup> Ancienne de l'équipe Gruson au SEEF, sa compétence allait bien au-delà de la comptabilité nationale (Cf. Exercices de Comptabilité Nationale) dont elle était une spécialiste reconnue. Elle lui a apporté à la fois beaucoup de rigueur méthodologique et de recul par rapport aux méthodes quantitatives.

<sup>2</sup> Le Professeur Jacques Le Bourva, conseiller économique du Crédit Lyonnais lui a appris beaucoup dans le domaine monétaire. C'est grâce à ses apports que, 15 ans plus tard, il maîtrisera très vite les approches du FMI. A l'époque, certains considéraient que c'était LE professeur d'université français qui comprenait quelque chose à la banque.

<sup>3</sup> Cf. « *L'expérience contemporaine des changes flottants* ». Spécialiste des taux de change.

<sup>4</sup> Alors responsable des Etudes à la Banque de France. Il fut plus tard, après un passage à l'Inspection Générale des Finances, Directeur de Cabinet de Maunoury (Ministre des Finances) DG de Saint Gobain, Directeur de Rexecode, PDG de la Banque Stern, etc.

<sup>5</sup> Denis Bra Kanon.

De retour en France en 1989, il conduit une opération de formation des cadres de la Direction Générale du Développement (DG VIII) de la Commission Européenne sur les politiques dites d'ajustement structurel (Banque Mondiale) et les programmes de stabilisation du FMI. En 3 ans, plus de 200 cadres seront ainsi formés. Sur les 28 années qui suivront et dans divers cadres, il ne cessera jamais d'animer des formations en économie et finances publiques, à l'IIAP<sup>6</sup>, dans le cadre de missions de consultant où il y aura très souvent un volet formation, puis à partir de 2008 à l'Institut FORHOM, au CIFOPE, à l'Institut Perspectives (SOFRECO).

Il prend en 1993 la direction du département Economie et Management Public de SFC-Sedes-Cegos, puis en 1995, après la disparition de SFC, du Département Economie (puis Economie et Management Public) de SOFRECO, tout en continuant de faire comme consultant des missions nombreuses en économie, organisation administrative (réorganisation de ministères et d'administrations publiques diverses) et réforme budgétaire (dès 1998-2000<sup>7</sup> en Zambie) en Afrique, puis en Europe Centrale, autour de la Méditerranée et enfin dans l'ex-URSS.

En 2005, il quitte son poste de Directeur à SOFRECO<sup>8</sup> pour continuer en free-lance son métier de consultant international en économie et gestion publique. Suivent alors des missions passionnantes, au Burundi, au Liberia et au Tadjikistan, qui mêlent management public et économie, y compris de nouveau la construction de modèles de prévision macro-économique.

A partir de 2009, son activité se concentre sur la formation en économie et management public (centrée sur prévision économique, la programmation financière et la réforme budgétaire) dans trois centres de formation : Perspectives (SOFRECO), l'Institut FORHOM (BDPA) et le CIFOPE. En parallèle, il est élu conseiller municipal du village de Champtercier (04) où il fera 2 mandats (2008-2014 et 2014-2020)

Au total, il aura travaillé dans 41 pays différents essentiellement en Afrique (francophone et anglophone), autour de la Méditerranée (Liban, Syrie, Tunisie et Algérie), en Europe Centrale et en ex-URSS.

---

<sup>6</sup> Institut International d'Administration Publique, maintenant rattaché à l'ENA.

<sup>7</sup> Introduction de budgets de programme, sensiblement avant la LOLF.

<sup>8</sup> A partir de 2005, consultant free-lance, avec des relations privilégiées avec SOFRECO.

### **Ouvrages et publications :**

- Sur les taux d'intérêts en France, Jean-Michel Grandmont (CEPREMAP) et Gérard Néel, Revue Economique, 1973.
- PRECI : Un modèle de prévisions multisectorielles, Gérard Néel et Alain Chaussard ; Revue d'Economie Industrielle, 1979. Précédemment présenté au IVème Colloque d'Economie Appliquée à Strasbourg en 1975.
- Une approche des fluctuations de la demande de crédit en France, 1960-1973, Thérèse Bescond et Gérard Néel, Revue Banque, 1977.
- Comment préparer, discuter, négocier un programme d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale – Document CEGOS-IDET – 1989.

# PRÉAMBULE

*« Si vous entendez par libéralisme économique le contraire du socialisme collectiviste, centralisateur et planificateur, alors je suis libéral. Si vous entendez par libéralisme économique, la doctrine du laisser-faire, laisser-passer, alors je ne suis certainement pas de ce libéralisme-là. Si vous entendez par libéralisme économique la gestion décentralisée d'une économie moderne, assumée par des institutions et des centres de décision privés et comportant une intervention régulatrice de l'État, alors vous pouvez me tenir pour un libéral. »*

Raymond Barre

*« Pour atteindre la vérité, il faut une fois dans la vie se défaire de toutes les opinions qu'on a reçues et construire de nouveau tout le système de ses connaissances »*

René Descartes

## **Pourquoi ce livre ?**

Ce livre est né d'abord d'une nécessité intellectuelle, celle de rassembler en un seul document les idées tirées de l'expérience d'un économiste qui ne prétend certes pas bâtir une quelconque « *théorie générale* », mais réunir dans un corpus aussi cohérent qu'il est possible un certain nombre de convictions.

Il est aussi né d'une certaine exaspération face aux simplifications abusives et dévastatrices d'un certain nombre de « *commentateurs* » de l'actualité économique et sociale.

Sont visés ici :

- Le keynésianisme simplificateur qui consiste à ne retenir de Keynes que le multiplicateur et surtout en ignorant délibérément les limites posées par Keynes lui-même à son approche.
- L'ignorance manifeste de certains hommes politiques des mécanismes monétaires.
- L'absence d'évaluation sérieuse des mesures de politique économique en général, de politique fiscale en particulier, beaucoup d'analyses se limitant à une analyse macro-économique sommaire et ignorant les impacts structurels.

- L'aveuglement dogmatique qui a conduit certaines politiques à l'échec, de façon répétitive, notamment dans le domaine de l'enseignement.
- Les prétentions de notre haute fonction publique.

Il est enfin né de la nécessité intellectuelle, à partir d'un certain moment, d'exercer mon métier de consultant économiste, spécialiste de gestion publique, en proposant des solutions applicables en sortant du « *yaka* », sans cacher mes doutes. C'est là que la nécessité de cohérence évoquée ci-dessus prend tout son sens.

L'élément déclencheur est venue du débat sur la réforme de notre système de retraite. Le dialogue de sourd et le blocage étaient tels qu'il m'est venu l'idée d'une solution relativement simple permettant de rapprocher les points de vue. Cette solution a été communiquée aux principaux acteurs du débat, sans réaction, sans même un commentaire.

Dans un souci de cohérence, il était nécessaire d'aller beaucoup plus loin en analysant la situation de notre pays et **en développant une analyse critique positive des politiques mises en œuvre dans notre pays.**

### **La crise du Covid19**

Au moment du déclenchement de la crise du Covid 19, le livre était déjà en partie écrit. Ma réflexion s'est alors portée sur la question de savoir si la crise remettait en cause mes conclusions. Clairement, la réponse est non, mais, bien sûr, le texte a été repris et complété. Cela peut affecter les priorités, mais, comme on le verra dans le texte, à la marge.

Le fait que les économies occidentales, dont l'économie française, aient été affecté par un choc majeur ne change rien à la crise sous-jacente de nos économies. Certes, l'endettement de nos états vient de faire un bond prodigieux, la dette française devrait atteindre 115% du PIB en partie du fait du dénominateur, mais tous les états sont concernés en même temps, ce qui, en fait, ne crée pas de déséquilibre supplémentaire. On observera simplement que l'Allemagne et d'autres pays qui s'étaient auparavant fortement désendettés, sont évidemment beaucoup plus à l'aise pour faire face à la situation actuelle, mais tous les états, avec des mécanismes variables issus de leurs traditions politiques et sociales, ont fait face en se comportant comme assureur de dernier ressort pour les entreprises et leurs salariés.

Il faudra trouver des moyens de résorber à moyen terme les conséquences du choc, mais ceux-ci existent et on les connaît : ce sont, toute proportions gardées, les mêmes mécanismes que ceux qui permettent de sortir d'une économie de guerre.

Il reste à gérer, dans l'ordre et sans précipitation ni panique, la sortie de la crise, car **non ce n'est pas une catastrophe absolue.**

A ceux qui croient que tout va changer du jour au lendemain, je voudrais donner un conseil : celui de relire les journaux parus lors de **3 « crises historiques »**, mais relativement récentes, plus éventuellement les nombreux livres qui ont été ensuite écrits dans l'urgence<sup>9</sup> lors de ces crises historiques :

- Les journaux des jours qui ont suivi le **15 Aout 1971** (suspension de la convertibilité du Dollar en or par le Président Nixon).
- Les journaux des mois **d'octobre 1973** à Juillet 1976 (premier choc pétrolier).
- Les journaux de 2008 au moment de la faillite de Lehman Brothers et des mois qui ont suivi.

**Dans ces trois cas, les « commentateurs » nous annonçaient l'effondrement économique à plus ou moins court terme, en insistant sur le parallèle à faire avec la crise de 1929.**

**En fait, rien de tout cela ne s'est produit, la « crise de 29 » ne s'est pas répétée et chaque crise a été plus ou moins gérée, même si les Cassandres de service proclament que rien n'a été réglé, ce qui est en partie vrai.**

S'il y a une chose qui est claire dans la crise du Covid 19, c'est qu'elle n'est comparable à aucune des 4 crises citées plus haut. Il faut, et il faudra, faire preuve de modestie et d'imagination.

**« Le monde d'après ne doit pas être celui d'avant-hier » Challenges, Avril 2020**

On doit donc réfléchir sans recourir aux schémas précédents. Le présent ouvrage espère contribuer à cette réflexion, en proposant des solutions ou des ébauches de solutions.

---

<sup>9</sup> Y compris les travaux du Club de Rome.

## Table des matières

1.	UN SYSTEME A BOUT DE SOUFFLE : LA FAILLITE.....	13
1.1.	Le déficit est un symptôme, pas la maladie .....	14
1.2.	Toujours plus : le paternalisme de l'Etat – « <i>Papa Président</i> » .....	16
1.3.	L'irresponsabilité sociale : l'Etat paiera et le trésor caché.....	18
1.4.	La grande frustration : « <i>La France est riche !</i> ».....	18
1.4.1.	Patrimoine : l'Etat est pauvre et les français relativement riches....	19
1.4.2.	En termes de revenus, la France n'est pas si riche .....	20
1.4.3.	Conclusions : La France est riche de ses illusions.....	26
1.5.	L'irresponsabilité générationnelle : peu importe la dette .....	28
1.6.	Les faux prophètes de l'économie politique.....	30
1.6.1.	Différencier « Relance » et « Reprise ».....	30
1.6.2.	Pour croître, il faut importer. L'élasticité marginale est égale à 3. ..	31
1.7.	Comprendre les mécanismes de la création monétaire .....	32
1.7.1.	Ce sont les crédits qui font les dépôts, pas l'inverse .....	32
1.7.2.	La maîtrise de la création monétaire .....	33
1.7.3.	Le « <i>quantitative easing</i> » (QE) – « <i>assouplissement quantitatif</i> » ..	34
1.7.4.	Le « <i>quantitative easing</i> » dans le contexte du Covid19.....	36
1.8.	La République des castes.....	37
1.9.	Une situation tendue : La « stigmatisation » .....	42
1.10.	Une nécessité : désamorcer la crise tout en réformant.....	42
1.11.	La crise du coronavirus renforce la confusion : « <i>l'argent magique</i> » .	43
2.	L'EDUCATION NATIONALE EN PANNE .....	43
2.1.	Une erreur initiale de stratégie : le collège unique.....	43
2.2.	Le Primaire et le Collège sont en panne .....	44
2.2.1.	On a décidé d'ignorer les différences culturelles.....	45
2.2.2.	Le « <i>couloir de l'illettrisme</i> » .....	46
2.2.3.	Tous pareils, tous des petits « <i>Pascal</i> » .....	48



2.2.4.	L'orthographe et la syntaxe laissés pour compte .....	49
2.2.5.	Les mathématiques laissées de côté.....	50
2.2.6.	L'enseignement des langues.....	52
2.2.7.	Des modes pédagogiques discutables .....	54
2.2.8.	Un oubli fâcheux : on a oublié le clavier .....	55
2.2.9.	La méprise : une erreur de priorité.....	56
2.2.10.	Le collègue unique : la consolidation de l'échec.....	57
2.2.11.	Une erreur stratégique qu'on commence de corriger .....	58
2.3.	La fin du secondaire classique .....	60
3.	DECENTRALISATION ET EFFICACITE .....	62
3.1.	Petite histoire de la décentralisation en France .....	62
3.2.	Erreur sur la lecture des systèmes jugés comparables .....	64
3.3.	5 niveaux .....	65
3.4.	« <i>L'exemple</i> » allemand .....	66
3.5.	L'Italie .....	70
3.6.	Un constat : une fausse décentralisation.....	70
3.7.	Décentralisation, Rigidité/flexibilité, uniformité .....	73
3.8.	Une décentralisation avortée .....	74
3.9.	La revanche des administrations centrales : la loi NOTRe .....	75
3.10.	Une planification centralisée, sans rigueur méthodologique, sans critique	76
3.11.	Des lois liberticides .....	80
3.12.	Economies d'échelle : le serpent de mer .....	80
3.13.	Une aberration : le « <i>renforcement des centralités</i> » .....	81
3.14.	La concentration excessive des populations est aussi un danger sanitaire	82
3.15.	La mise sous tutelle des communes rurales proches d'une ville .....	83
3.16.	Un holdup légal : l'écrêtement des ressources des agences de l'eau ..	83
3.17.	Conclusions et recommandations .....	85
4.	L'ORGANISATION DE L'ETAT .....	86

4.1.	Les structures organisationnelles .....	86
4.1.1.	L'armée mexicaine : les états-majors .....	86
4.1.2.	L'armée mexicaine : les généraux.....	92
4.1.3.	L'armée mexicaine : les opérateurs, agences, etc. ....	92
4.2.	Les procédures/processus .....	95
4.3.	L'échec de la réforme budgétaire : pourquoi ?.....	96
4.3.1.	Petit historique : L'ordonnance de 1959.....	96
4.3.2.	La genèse de la LOLF : un rare cas d'unanimité politique, MAIS... ..	97
4.3.3.	Une unanimité de rencontre : le quiproquo .....	99
4.3.4.	La RGPP : une démarche mal ciblée.....	102
4.3.5.	Changement de cible : feu sur la décentralisation.....	103
4.3.6.	Mauvaise compréhension de l'approche et refus des concepts....	105
4.3.7.	Absence de dialogue et décisions politiques non cadrées, non évaluées	105
4.3.8.	La persistance du saupoudrage .....	106
4.3.9.	Une documentation budgétaire indigeste .....	106
4.3.10.	Beaucoup de verbiage, de répétitions, et peu de précision.....	107
4.3.11.	Pas de réelle prise de responsabilité .....	108
4.3.12.	Propositions.....	108
5.	LEGISLATION ET REGLEMENTATION.....	110
5.1.	Un constat .....	110
5.1.1.	Des lois trop nombreuses et incompréhensibles.....	110
5.1.2.	La nécessité d'alléger et de simplifier.....	111
5.1.3.	L'abus du pouvoir réglementaire.....	113
5.1.4.	Le coût des normes.....	114
5.2.	Propositions.....	114
5.2.1.	Comment déléguer et déréglementer.....	115
5.2.2.	Réduire le domaine réglementaire .....	118
5.2.3.	Revoir les codes .....	120
5.2.4.	Décentraliser la réglementation .....	121

5.2.5.	Stabiliser la législation et la réglementation après simplification..	122
6.	A PROPOS DE LA REFORME DES RETRAITES .....	123
6.1.	Un constat : des gagnants et des perdants .....	123
6.2.	Une réforme juste et injuste à la fois .....	123
6.3.	Une proposition simple pour atténuer les disparités .....	124
6.4.	Equilibrer à long terme le système de retraite .....	125
7.	LES SALAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....	125
7.1.	La rémunération des fonctionnaires : quel est le problème ? .....	126
7.2.	Propositions générales .....	126
8.	L’EVALUATION DES POLITIQUES .....	127
8.1.	Qu’est-ce qu’un indicateur ? .....	127
8.1.1.	Définition .....	127
8.1.2.	Catégories d’indicateurs .....	128
8.1.3.	De la difficulté de les choisir .....	128
8.2.	Qu’est-ce que l’évaluation ? .....	129
8.2.1.	Préparer, asseoir et gérer la décision .....	129
8.2.2.	Evaluation ex post .....	129
8.3.	Comment conduire une évaluation .....	129
8.4.	Les statistiques dans l’évaluation .....	130
8.4.1.	Définitions : « <i>la Statistique</i> » et « <i>les statistiques</i> » .....	130
8.4.2.	Les différentes formes de statistiques .....	130
8.4.3.	Un coût du système proportionné à l’enjeu .....	131
8.5.	Exemples d’interprétations hâtives ou erronées .....	131
8.5.1.	La sécurité routière .....	133
8.5.2.	Les statistiques sur la dette publique .....	136
8.5.3.	Les statistiques publiées pendant la crise du Covid19 .....	137
8.6.	Conclusions .....	137
9.	LA GESTION DES RISQUES .....	138
10.	REFLEXIONS SUR QUELQUES POLITIQUES .....	139
10.1.	La Santé .....	139

10.1.1.	Les lits .....	140
10.1.2.	Les effectifs.....	141
10.1.3.	Les Agences Régionales de Santé .....	141
10.1.4.	Les urgences .....	142
10.1.5.	Les équipements.....	142
10.1.6.	Le financement .....	143
10.2.	L'éducation et la formation .....	143
10.3.	Le développement rural : une politique aux abonnés absents .....	144
10.4.	La formation de nos fonctionnaires.....	144
10.5.	La transition écologique .....	148
10.5.1.	Hiérarchiser les priorités.....	148
10.5.2.	Des conclusions hâtives .....	148
10.5.3.	Décarboner : la nécessité d'arbitrer et de réfléchir .....	149
10.5.4.	Un exemple de très mauvaise piste : la filière hydrogène .....	150
11.	LE « <i>JOUR D'APRÈS</i> » .....	152
11.1.	Un danger majeur : au secours, Malthus revient ! .....	152
11.2.	Faire le point.....	153
11.2.1.	L'impact des mesures déjà prises .....	153
11.2.2.	Retrouver le niveau de production antérieur .....	154
11.2.3.	Une inconnue : l'évolution de certains prix .....	154
12.	SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS .....	155
ANNEXE A : Un exemple de mauvaise approche : la guerre de 100 ans en carte mentale.....		158
ANNEXE B : Pour une réallocation des priorités dans l'enseignement primaire et au collège.....		162
ANNEXE C : Réforme de la DGF et des règles de gestion des communes.....		164

# 1. UN SYSTEME A BOUT DE SOUFFLE : LA FAILLITE

## Avril 2006 : Le Monde

« Selon les chiffres de la Commission européenne, la dette française a augmenté en 2005 pour atteindre **1 138,4 milliards d'euros au 31 décembre 2005, soit 66,8 % du PIB**. Le ministre des finances (Thierry Breton) n'en a pas moins espéré, lors d'une conférence de presse, le 31 mars 2006, que la dette décline cette année et a notifié à Bruxelles que l'objectif à atteindre serait de la réduire à 66,5 % du PIB. »

Dans le journal **Les Echos**, le sénateur UDF Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, a dénoncé "la schizophrénie entre le discours sur la dette et la gestion des finances publiques" du gouvernement. "La dette paraît durablement établie au-dessus de 60 % du PIB et il va bien falloir finir par engager des réformes structurelles lourdes", a-t-il ajouté.

**Septembre 2007 sur Europe 1** : « Je suis à la tête d'un Etat en faillite » (François Fillon).

"**Je suis à la tête d'un Etat qui est en situation de faillite sur le plan financier, je suis à la tête d'un Etat qui est depuis 15 ans en déficit chronique, je suis à la tête d'un Etat qui n'a jamais voté un budget en équilibre depuis 25 ans. Ça ne peut pas durer**", a martelé le chef du gouvernement, face à de nombreuses demandes d'aides. Il s'est engagé "à ramener le budget de l'Etat à l'équilibre avant la fin du quinquennat". Sinon, a-t-il mis en garde, "on ne pourra rien bâtir de solide ni pour la Corse ni pour aucune autre partie du territoire national".

## Evolution récente

Dettes publiques/PIB fin 2016 =	98%
Dettes publiques/PIB fin 2017 et fin 2018 =	98,4%
Dettes publiques/PIB Septembre 2019 =	100,4%
Prévision fin 2019 début 2020 :	entre 98% et 99,8%

**CONCLUSION** : Le ratio Dettes Publiques/PIB est à peu près stable depuis 3 ans, pour la première fois depuis 2006, mais il ne diminue pas.

**NB** : Il est clair qu'avec la crise du coronavirus, ce ratio va s'accroître substantiellement. Il ne faudrait pas qu'avec cette apparente rupture de la digue, on

*s'imaginer que ce qui est écrit ci-dessous est sans importance* : **CROIRE QU'ON PEUT CONTINUER A S'ENDETTER MASSIVEMENT ET INDEFINIMENT SERAIT UNE ERREUR GRAVE.**

Certes, avec le coronavirus, la dette va faire un bond, mais on ne pourra évidemment pas rester à ce niveau de déficit.

### 1.1. Le déficit est un symptôme, pas la maladie

Tout le monde se concentre sur l'importance du déficit public que tous nos gouvernements successifs proclament vouloir réduire. **Ils n'y arrivent pas.** Ils annoncent immanquablement vouloir réduire les dépenses et cela se termine le plus souvent par une augmentation des prélèvements.

Un demi succès a été obtenu ces deux dernières années avec une diminution du rapport des dépenses, des recettes et du solde **en % du PIB**, obtenus en partie **grâce à une diminution en valeur absolue des transferts aux collectivités territoriales**, ces transferts étant considérés, à tort, comme des dépenses de l'Etat et non comme une affectation des recettes. **Autrement dit, le thermomètre qui mesure les économies n'est pas le même quand il s'agit de l'Etat et des collectivités territoriales.** C'est un raisonnement un peu curieux. L'Etat continue de transférer en catimini des missions/fonctions aux collectivités territoriales qu'il charge, sans contreparties, de gérer les engagements qu'il a pris (GEMAPI) et surtout qu'il écrase de réglementations coûteuses à mettre en œuvre.

En fait, **l'Etat est très mal géré** car quelle que soit la façon dont on compte, les charges de fonctionnement de l'Etat sont supérieures à ses recettes<sup>10</sup>. Non seulement **l'Etat n'a pas d'épargne, il doit donc s'endetter de façon explicite ou implicite pour investir, au demeurant très peu<sup>11</sup>, mais il doit en plus s'endetter pour fonctionner.** Ce n'est même pas une question politique, **tous les partis qui se sont succédés au pouvoir depuis 40 ans au moins sont arrivés au même échec après avoir fait plus ou moins le même constat.**

---

<sup>10</sup> Même le solde primaire (sans les intérêts) est négatif.

<sup>11</sup> L'Etat laisse les collectivités territoriales investir, en participant un peu au financement. Pour les autres infrastructures, il s'appuie sur des entreprises ad hoc, quelquefois publiques, pour financer autoroutes, ponts, lignes de chemin de fer, créant une dette invisible, mais bien réelle. En fait : (1) on met la poussière sous le tapis et (2) il y a en fait une dégradation des infrastructures.

Surtout, **l'Etat n'a pas de réserves, pas de marge de manœuvre, pour faire face aux accidents de l'histoire, comme le covid19.**

En plus de cela, on met **des étiquettes/slogans plus ou moins absurdes sur les politiques**, les oppositions et les syndicats criant à « *l'austérité* » dès qu'on tente des économies, le Gouvernement se défendant alors comme il peut en disant que « *non ce n'est pas de l'austérité, mais de la rigueur* » et, in fine, revenant aux errements précédents.

Ainsi, alors que la démarche keynésienne justifie l'enchaînement de politiques contracycliques, accroissement du déficit et des dépenses pour faire face aux ralentissements/récessions, puis réduction du déficit et des dépenses lors des phases de croissance, on a un système de cliquet : on ne réduit jamais les dépenses et on n'utilise jamais les phases de croissance pour réduire les dépenses.

Le prétexte : « ***réduire les dépenses risquerait de casser la reprise/croissance*** ». Implicitement, cela signifie qu'on a fini par croire que c'est le déficit qui crée la croissance. Ce raisonnement ahurissant est malheureusement tenu très souvent sur toutes les chaînes de télévisions non seulement par des syndicalistes, ce qui peut se comprendre, mais aussi par des responsables politiques et même des économistes invités sur les plateaux de télévision.

Le problème, comme souligné par plusieurs analystes, c'est que notre Etat, c'est-à-dire nos fonctionnaires et nos leaders politiques (souvent des fonctionnaires) ne savent pas concevoir une politique sans dépenser plus d'argent<sup>12</sup>, ni sans ajouter de multiples couches à une législation et une réglementation hypertrophiées et aux multiples administrations, agences, comités, observatoires, etc. qui sont chargés de les mettre en œuvre.

**Le problème n'est donc pas le déficit**, mais d'une part ses causes, c'est-à-dire un manque de consensus et une démagogie ambiante détaillée ci-dessous, mais aussi un manque sérieux de transparence dans la gestion, d'autre part ses conséquences, c'est-à-dire le gonflement de la dette, lui-même susceptible de creuser le déficit<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Lire Agnès Verdier-Molinié et bien d'autres auteurs.

<sup>13</sup> Pour l'instant, les charges d'intérêt sont relativement faibles, les taux d'intérêts étant bas.

## 1.2. Toujours plus : le paternalisme de l'Etat – « Papa Président »

« *Toujours plus* ». C'était le titre d'un livre de François de Closets en 1982. En 1989, il présidait<sup>14</sup> la Commission « *Efficacité de l'Etat* » du Commissariat Général du Plan. En 1992, il signait « *Tant et Plus, Comment se gaspille notre argent* ». En 2000, Roger Fauroux et Bernard Spitz signaient « *Notre Etat* » avec l'élite de notre administration, de nos politiques et de nos syndicalistes. Des diagnostics ont été posés, mais force est de constater qu'après plusieurs alternances, les choses n'ont pas changé.

En fait, les mots employés<sup>15</sup> trahissent une conception des rapports entre l'Etat et les citoyens, les entreprises, les « *communautés* »<sup>16</sup>, etc. qui s'apparente de plus en plus aux rapports entre l'Etat monarchique d'avant 1789 et ses sujets. A l'occasion de la crise des gilets jaunes, on a même ressorti du placard les « *cahiers de doléance* » des Etats Généraux de 1789, mais le concept est bien antérieur<sup>17</sup> : il est lié à la monarchie. On croit rêver.

L'Etat et son administration entretiennent d'ailleurs une situation de dépendance à son égard pour les citoyens qui doivent le « *solliciter* », même quand il s'agit de faire valoir leur droit<sup>18</sup>, et pour les collectivités locales qui ont subi une réduction violente de la Dotation Globale de Fonctionnement qui a très lourdement pénalisé les petites communes lesquelles, à travers le fameux « *coefficient logarithmique* », touchaient déjà moitié moins par habitant que les grosses (**un citoyen rural = la moitié d'un citoyen urbain !**). De ce fait, les petites communes, supposément incapables de se gérer seules<sup>19</sup>, subissent des contraintes qu'on n'oserait pas imposer aux grosses et doivent donc se poser en demandresses et tendre la main aux administrations pour obtenir des subventions pour leurs investissements, et en conséquence, se

---

<sup>14</sup> Le Vice-Président était Hubert Prévôt, un proche de Michel Rocard, qui avait été Commissaire au Plan entre 1981 et 1984, après avoir été successivement le chef de la Division des opérations monétaires de la Direction de la Prévision, puis l'économiste de la CFDT.

<sup>15</sup> Ils sont pourtant savamment choisis et dosés par les « *communicants* » à travers les fameux « *éléments de langage* ».

<sup>16</sup> Le refus, très théorique, du communautarisme s'accompagne d'une reconnaissance de fait des communautés et de leurs représentants.

<sup>17</sup> Un « *cahier de doléances* » est un registre dans lequel les assemblées chargées d'élire les députés aux Etats généraux notaient vœux et doléances. **Cet usage remonte au XIV<sup>ème</sup> siècle**. Les cahiers de doléances les plus notoires restent ceux de 1789, mais ce n'est pas une invention de la révolution.

<sup>18</sup> Si un citoyen prouve qu'il n'a pas à payer un impôt (par exemple, foncier, parce qu'il n'est pas/plus propriétaire), il doit « *solliciter* » l'administration qui lui accorde alors un « *dégrèvement* » : **l'administration ne reconnaît pas qu'elle puisse se tromper**.

<sup>19</sup> C'est absurde : les maires des petites communes sont directement au contact des habitants, « à portée de baffes ». Ils savent beaucoup mieux que les autres quels sont les besoins et les priorités.



soumettre au diktat de fait des fonctionnaires (de l'Etat, de la Région, du Département) qui leur imposent alors leur dernière marotte.

Confronté à une résistance sous la forme d'une manifestation, grève, etc., la réponse de « *l'autorité* » est toujours la même : l'Etat va payer pour réduire « *les tensions* » :

- La réduction des dépenses publiques et du déficit : « *l'essentiel est de les réduire en pourcentage du PIB* » (Gerald Darmanin, Ministre des Comptes Public). On croirait entendre un élève qui se contenterait d'avoir la moyenne ou juste en dessous<sup>20</sup>.
- Edouard Philippe en décembre 2018 : « *aucune taxe ne mérite de mettre en danger l'unité de la nation* »
- La réduction du nombre de fonctionnaires : Début 2019, le chef de l'État est prêt à "abandonner", "si ce n'est pas tenable", l'objectif qu'il avait fixé de supprimer 120.000 postes de fonctionnaires d'ici à la fin du quinquennat. Et le Premier Ministre, Edouard Philippe, de renchérir : il n'a "pas de dogme" quant au nombre souhaitable de fonctionnaires.
- Les écologistes veulent réduire les émissions de CO<sup>2</sup>, mais, par peur des réactions, refusent « *l'écologie punitive* ». Donc payer des bonus, oui, mais prélever des malus, non. C'est inconséquent.

Bien sûr, il ne s'agit pas ici de se prononcer sur l'opportunité de ces mesures qui venaient corriger d'autres mesures qui avaient été mal ou très insuffisamment évaluées (voir ci-dessous), mais de constater que **dans un système politique qui inclut pourtant un exécutif relativement fort, cet exécutif a une sorte de « *devoir d'empathie* » qu'il affectionne parce qu'il infantilise les citoyens**. Au surplus, on cède en priorité à ceux (1) qui ont la capacité de nuisance la plus importante et qui sont déjà privilégiés ou (2) à ceux qui crient le plus fort.

L'exécutif cède alors en se montrant **généreux avec des ressources qu'il n'a pas et qu'il doit donc emprunter** faute d'avoir prévu une ligne « *dépenses imprévues* » suffisante et, surtout, de programmer ses dépenses à moyen terme avec un niveau suffisant de détail (voir plus loin).

**Le « *Papa Président* », comme on dirait en Afrique, s'est occupé de ses « *enfants* ».**

---

<sup>20</sup> L'exemple vient de loin : Giscard d'Estaing avait un jour déclaré que : « *l'essentiel est de ne pas faire plus de bêtises que le voisin* ».

Qu'on ne se méprenne pas, on a cité ci-dessus les responsables les plus récents parce que tout le monde se souvient de ces déclarations, mais on aurait pu remonter aux précédents.

Il faudrait, il faut, en sortir et pour cela, **il faut que nos responsables politiques, syndicaux, etc. disent la vérité et cessent de mentir par complaisance et de se comporter de façon irresponsable.**

### 1.3. L'irresponsabilité sociale : l'Etat paiera et le trésor caché

Le problème est bien là. Si vous questionnez n'importe quel « *responsable* » syndical ou d'une de nos très nombreuses corporations, il vous répondra : « *ce n'est pas à nous de payer* ». La conclusion est invariablement que c'est à l'Etat, donc aux autres, de payer.

Si on proteste que l'Etat c'est nous tous, les mêmes « *responsables* » vous répondrons que les entreprises ou les riches peuvent payer, comme s'il y avait **un trésor caché**. Ils ajouteront enfin, avec un brin de commisération, que nous ne devons pas rester dans une « *logique comptable* »<sup>21</sup> et que, de toute façon, « *La France est riche* ».

### 1.4. La grande frustration : « *La France est riche !* »<sup>22</sup>

C'est ce que clament certains syndicalistes et certaines personnalités politiques. Ils en concluent qu'on peut aisément mobiliser les ressources pour augmenter les salaires, les retraites, les budgets, etc. C'est à la fois vrai et faux pour plusieurs raisons qui valent d'être explicitées.

Premièrement, il faut s'entendre sur le concept de richesse. Parle-t-on de patrimoine ou de revenu ?

---

<sup>21</sup> Une expression qui fut très à la mode dans la bouche de l'opposition pendant le quinquennat Sarkozy.

<sup>22</sup> Déclarations entendues, en boucle, sur les chaînes de télévision. C'est un peu vrai, mais, par rapport à quoi/qui ???

#### 1.4.1. Patrimoine : l'Etat est pauvre et les français relativement riches

**En bonne logique, la richesse, c'est le patrimoine**, non le revenu qui est par construction éphémère, sauf peut-être s'il est assis sur le patrimoine. De ce point de vue la France est effectivement riche, même si : (1) la valeur de ce patrimoine peut être compromise par tel ou tel évènement et (2) ce patrimoine n'est ni liquide ni liquidable aux valeurs d'estimation donc son estimation même est sujette à caution. En fait, sur la base des estimations de l'INSEE (tableau ci-dessous), **les français sont relativement riches**, mais **l'Etat est vraiment pauvre car très endetté (en 2007, François Fillon avait un peu d'avance<sup>23</sup> sur la réalité d'alors.)** :

#### PATRIMOINE 2018 EN MILLIARDS D'EUROS

	MENAGES	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
<b>ACTIFS NON FINANCIERS</b>	8 041 <sup>24</sup>	2 116
<b>ACTIFS FINANCIERS</b>	5 375	1 371
<b>TOTAL ACTIFS</b>	<b>13 146</b>	<b>3 488</b>
<b>PASSIF (dette)<sup>25</sup></b>	1 681	3 184 <sup>26</sup>
<b>NET</b>	<b>11 375</b>	303

Source INSEE

Patrimoine net des ménages / habitant = 11375 milliards EUROS / 67 millions = 169.776 EUROS/habitant. Bien sûr ce patrimoine est très inégalement réparti.

En fait, le tableau ci-dessus prend l'ensemble des administrations publiques dont les collectivités locales qui sont peu endettées.

**L'Etat seul a clairement un actif net très négatif.** Avec le Covid19, cela ne s'est sûrement pas arrangé.

---

<sup>23</sup> Il tenait ces propos sur la base des évaluations retenues par Thierry Breton l'année précédente et qui ajoutait à la dette financière la dette viagère de l'Etat c'est à dire les retraites. Sur la tendance, il avait cependant raison.

<sup>24</sup> Dont immobilier=7368 milliards d'EUROS, dont la moitié en logement.

<sup>25</sup> La dette est largement composée de titres.

<sup>26</sup> Dont dette publique (obligations et crédits) = 2579 milliards d'EUROS

#### 1.4.2. En termes de revenus, la France n'est pas si riche

**En termes de revenu par habitant**, en 23<sup>ème</sup> position (PIB/habitant PPA<sup>27</sup>) la France n'est pas aussi bien pourvue qu'il y paraît.

Revenons sur le Produit Intérieur Brut.

Sa définition : c'est la somme des valeurs ajoutées dans l'économie. C'est donc le revenu primaire créé par l'économie, revenu qui est ensuite « *partagé* » entre les salaires<sup>28</sup>, c'est-à-dire la rémunération du travail, la rémunération du capital et les prélèvements de l'Etat. Dans la pratique, on le calcule en faisant la somme des valeurs ajoutées des branches et en rajoutant le produit net des taxes à l'importation. On doit cependant noter que son calcul inclut depuis les années 70<sup>29</sup> une valeur ajoutée (non marchande) des administrations qui est calculée, par convention, en faisant la somme des salaires versés et d'une consommation de capital. Cette pure convention, dictée par la volonté de permettre les comparaisons internationales, aboutit à compter comme un revenu une partie du coût de fonctionnement des administrations qui est en fait payé par l'utilisation des revenus de l'économie marchande. Cela est loin d'être négligeable et rend extrêmement hasardeuse l'utilisation de certains ratios qui servent à analyser l'économie. Les travaux de plusieurs instituts de recherche et d'analyse économique tendent à corriger cette erreur manifeste d'interprétation.

Donc si on apprécie la « *richesse* » en se fondant sur le revenu.

Le PIB total en 2018 est de : 2 353 milliards d'EUROS

La « *valeur ajoutée des administrations* » est de 380 milliards d'EUROS

LE PIB marchand est donc de : 1 973 milliards d'EUROS

Le PIB marchand doit (c'est le tripote Keynesien<sup>30</sup>) :

- payer le fonctionnement de l'Etat au sens large, y compris des salaires qui seront distribués,

---

<sup>27</sup> Sur la base des Parités de Pouvoir d'Achat.

<sup>28</sup> Clairement, les salaires ne constituent pas la seule rémunération du travail. Les revenus des entrepreneurs individuels, y compris les professions libérales, en font aussi partie.

<sup>29</sup> On est alors passé de la Production Intérieure Brute au Produit Intérieur Brut. Les pays communistes avaient une autre définition, le Produit Matériel Brut. Il a alors fallu trouver des définitions communes, plus ou moins raccordables, qui permettent des comparaisons internationales.

<sup>30</sup> Qui fonde l'identité comptable dite des « deux déficits » (voir plus loin).

- financer la redistribution (retraites, arrêts maladie, etc.), c'est-à-dire prélever une partie du revenu susceptible d'être distribué pour assurer un revenu aux retraités, aux chômeurs, aux malades, aux invalides, etc.
- rémunérer le capital investi, ce qui est indispensable au renouvellement du capital et par conséquent à l'emploi.
- enfin, payer des salaires (ceux du secteur productif).

La population active fin 2018 s'établit à 29,7 millions dont 26,9 ont un emploi et 2,8 sont au chômage.

Le PIB marchand par habitant s'établit seulement à 29 448€ (par an), soit 2453Euros par mois.

Le PIB marchand par actif s'établit à 66 431€/an, soit 5 536€/mois.

Ces chiffres paraissent élevés, **MAIS il reste nécessaire de rémunérer le capital**. On doit rappeler que si le capital est insuffisamment rémunéré, il va s'investir ailleurs.

**Le PIB marchand net d'une rémunération égale à 3% des actifs non financier des entreprises, s'établit par adulte<sup>31</sup> (18 ans et plus) à  $(1973-3\% \times 24231)/52,6 = 23\,689\text{€}/\text{an}$ , soit  $1974\text{€}/\text{mois}$**

Il est clair dans ces conditions, qu'avec un PIB de ce montant, **on ne peut pas, en moyenne, payer des salaires chargés supérieurs à 3500 à 4000 Euros par mois**, sauf à compromettre gravement les équilibres économiques, ce qui correspond à un salaire net de l'ordre de **2.000 à 2.500€ par mois**, ce que certains tendraient à considérer comme un minimum. **Beaucoup pensent, de bonne foi, que 1600€ net par mois est ou devrait être un minimum** (un syndicaliste de la RATP disait récemment à la télévision : « *Comment peut-on vivre avec 1600€/mois ?* »<sup>32</sup>) et que toute fonction fondée sur une certaine compétence et/ou une responsabilité doit/devrait être rémunérée à plus de 2000€/mois net dès le début de la « *carrière* » (c'est, par exemple, le sentiment des enseignants du primaire et des infirmières).

Dans ces conditions, chacun (ou chaque catégorie/chaque corporation) s'estimant plus compétent et productif ou « *gradé* » considère qu'il devrait être plus rémunéré que le voisin. **Cette compétition de fait est une source de frustration, d'incompréhension et d'insatisfaction**, accentuant ainsi les divisions dans la société française (voir ci-dessous la « *République des Castes* »).

---

<sup>31</sup> Donc y compris les retraités à qui il faut assurer au moins un revenu décent.

<sup>32</sup> A Paris intra-muros, compte tenu du coût du logement, il y a effectivement un problème.

Cela est accentué par une incompréhension totale du niveau de certains revenus distribués :

- **Les (très) hauts revenus des dirigeants des très grandes entreprises** : il y a certainement des abus, mais on doit comprendre qu'on est sur un marché international et que les actionnaires sont maîtres chez eux. Vouloir encadrer ces revenus au-delà de la prise en compte des faits peut conduire à une fuite des emplois et des compétences (donc des impôts) et des investissements (donc des emplois, des cotisations, etc.). Au demeurant, à travers notre fiscalité et nos systèmes sociaux, nous avons une très importante redistribution.
- **Les hauts salaires des cadres supérieurs ou techniques** de ces mêmes entreprises ou d'autres entreprises dans des domaines de haute technicité rentrent dans la moyenne dont on vient de parler. Implicitement, ils font donc baisser (un peu) les autres. Là aussi, il faut faire très attention car la fixation explicite ou implicite de normes irréalistes ou d'une fiscalité redistributive excessive conduit inévitablement à la fuite des cerveaux, de l'innovation et des activités correspondantes, en fait les plus créatrices de revenu. Il est frappant de constater que beaucoup de techniciens, ingénieurs et diplômés de toutes sortes sont allés travailler en Angleterre, en Allemagne, en Suisse, en Irlande, aux Etats-Unis, au Canada, à Singapour, etc. faute de trouver des rémunérations nettes satisfaisantes en France<sup>33</sup>. Les revenus qu'ils auraient été susceptibles de générer ont pu manquer<sup>34</sup> à la France.

PAYS	NOMBRE DE CITOYENS FRANÇAIS (inscrits <sup>35</sup> au consulat correspondant)
Royaume Uni	147 548
Suisse	184 887
Irlande	10 505
Espagne	83 614
Allemagne	109 425
Italie	40 168
Etats Unis	158 002
Canada	99 289
Singapour	14 682
Australie	24 825

---

<sup>33</sup> Contrairement à ce qu'on pourrait penser, notre système de protection sociale ne les retient pas. En particulier, beaucoup ne croient pas à notre système de retraite. Ils fuient aussi un cadre excessivement contraignant qu'ils jugent être un frein à l'innovation.

<sup>34</sup> L'expatriement n'est pas toujours négatif pour l'économie française : (1) les revenus peuvent être en partie rapatriés et (2) l'activité de l'expatrié peut générer des exportations françaises vers le pays où il réside et travaille.

<sup>35</sup> Le nombre des inscrits est quelquefois inférieur au nombre réel de résidents.

Pour Hong Kong, les estimations varient entre 8.000 (pour les autorités de Hong Kong) et 25.000 (Selon les autorités consulaires) !

Ceux qui partent sont aussi ceux qui sont capables de travailler dans une langue étrangère, essentiellement l'anglais.

- **Les salaires de la haute administration (Fonction Publique d'Etat).** Il y a là des abus manifestes, relevés par la Cour des Comptes, mais limités à un nombre réduit de personnes (plusieurs milliers quand même). Ainsi, les 24 270 cadres (le centile le plus élevé) qui gagnent plus de 6 440€ net mensuel et, en moyenne, 8 130€ net mensuel, coûtent environ 4,3 milliards d'euros par an, soit environ 3,2% de la masse salariale. La médiane de ce centile se situant à 7 480€/mois, cela signifie que la rémunération moyenne des 12 135 fonctionnaires et agents les mieux payés<sup>36</sup> (plus de 7 480€/mois) est supérieure à 9100€/mois nets (soit un coût annuel de l'ordre de 2,2 à 2,4 milliards), c'est-à-dire à peine moins qu'un secrétaire d'Etat (9.443€) et ou qu'un ministre (9 940€). On objectera, bien sûr, que ces hauts fonctionnaires exercent de « *hautes responsabilités* ». Certains diront aussi que les cadres exécutifs des entreprises gagnent plus. En fait, on aimerait la transparence sur ce sujet, car beaucoup de questions mériteraient d'être posées :
  - **Qui entre le ministre/secrétaire d'Etat et le haut fonctionnaire prend réellement des responsabilités ?** Quand on accuse les hommes politiques d'être trop payés<sup>37</sup>, ne se trompe-t-on pas de cible ?
  - N'y aurait-il pas une **surestimation manifeste des responsabilités** qu'ils assument réellement ? Ne sont-ils pas payés sur la base de fonctions qu'ils n'exercent plus ou qu'ils ne devraient plus exercer du fait de la décentralisation ?
  - Est-ce vraiment normal qu'un énarque gagne autant ou plus qu'un chirurgien ?
  - Ne sont-ils pas **trop nombreux** à ce niveau ?
  - Combien sont en fait sur des voies de garage<sup>38</sup> ou au placard (doré) ?
  - Combien de comités, de hautes autorités, d'observatoires, d'agences, de postes de préfet délégué, etc. budgétivores ont été créés sous divers prétextes pour les occuper ?
  - Peut-on vraiment justifier que les trésoriers puissent se faire payer directement par les collectivités locales en plus de leur

---

<sup>36</sup> C'est beaucoup plus (13 fois plus) que le nombre (925) de parlementaires sur lesquels beaucoup font une fixation et qui sont beaucoup moins rémunérés.

<sup>37</sup> Ils n'ont pas eux de sécurité de l'emploi.

<sup>38</sup> Il semble qu'il y ait eu quelques progrès de ce côté, au moins au ministère des affaires étrangères.

rémunération par l'Etat pour des fonctions de conseil à ces collectivités pendant leurs heures normales de travail ?<sup>39</sup>

Salaire net moyen et médian des agents dans le dernier centile des rémunérations en 2017 par fonction publique (FPE : d'Etat, FPT : territoriale, FPH : hospitalière).

	Limite inférieure du centile	Salaire moyen du centile	Salaire médian du centile
<b>Versants</b>			
FPE	6 440	8 130	7 480
FPT	4 660	5 640	5 270
FPH	7 690	9 150	8 580
<b>Ensemble</b>	<b>6 500</b>	<b>7 990</b>	<b>7 440</b>
<i>Source : Siasp, Insee.</i>			
Traitement DGAFF - Dessi.			

- **Un enseignant débutant** a du mal à comprendre pourquoi il devrait avoir un salaire très inférieur à celui d'un enseignant en milieu ou en fin de carrière alors qu'il fait exactement le même travail. Il y a là **un problème de gestion du profil de carrière** qui n'est pas traité de façon adéquate. Il acceptait cette situation dans un contexte où sa fin de carrière déterminait sa retraite, mais avec la réforme des retraites, cela ne marche plus : il considère qu'il est volé.
- Il en est de même d'une **infirmière**, même si dans ce cas les responsabilités peuvent s'accroître très substantiellement au cours de la carrière.
- S'agissant du niveau des rémunérations, il circule **beaucoup d'informations erronées** : beaucoup de fonctionnaires pensent à tort que leurs rémunérations sont inférieures à celles du secteur privé : en ce qui concerne la Fonction Publique d'Etat, c'est clairement FAUX (voir tableau ci-dessous). Au surplus, il faudrait raisonner en tenant compte du degré de responsabilité. Dans le privé, bien des cadres (mêmes moyens) sont responsables/comptables<sup>40</sup> des performances de leurs services, voire de leurs comptes d'exploitation<sup>41</sup>. Il n'y a pas, ou très peu, de responsabilités comparables dans l'administration et dans ses démembrements.
- Pour la fonction publique hospitalière, c'est aussi apparemment faux jusqu'au septième décile, mais il faudrait comparer au secteur hospitalier privé pour que la comparaison soit valable et il est probable que les personnels du privé sont en fait mieux rémunérés.

---

<sup>39</sup> Le vote de cette rémunération intervenant en début de mandat, je me souviens d'avoir eu beaucoup de mal à expliquer cela à mes collègues conseiller municipaux.

<sup>40</sup> Avec des conséquences directes sur la part variable de leur rémunération.

<sup>41</sup> La part variable de leur rémunération en dépend généralement.



- Clairement, **les parents pauvres sont la fonction publique territoriale**, mais cela tient sans doute en partie à une différence de taille des unités et conséquemment de niveau moyen de responsabilité et de compétence.

Distribution des salaires nets mensuels dans la fonction publique par versant en 2017 et dans le secteur privé et semi-public en 2016

		FPE (ministères et établissements publics)	FPT	FPH	ETMS	Hôp	Secteur privé (2016)	Fonction publique
en euros	Moyenne	2 556	1 944	2 288	1 846	2 352	2 238	2 276
1er décile =D1	D1	1 523	1 356	1 474	1 397	1 492	1 189	1 418
2e décile =D2	D2	1 838	1 474	1 592	1 491	1 616	1 346	1 577
3e décile =D3	D3	2 035	1 569	1 705	1 567	1 738	1 479	1 718
4e décile =D4	D4	2 203	1 659	1 818	1 632	1 855	1 621	1 867
5e décile =D5	D5	2 368	1 758	1 935	1 713	1 976	1 789	2 027
6e décile =D6	D6	2 541	1 879	2 074	1 798	2 126	1 995	2 215
7e décile =D7	D7	2 779	2 037	2 284	1 899	2 357	2 273	2 446
8e décile =D8	D8	3 113	2 278	2 617	2 049	2 680	2 709	2 752
9e décile =D9	D9	3 667	2 721	3 199	2 361	3 336	3 576	3 318
D9/D1		2,41	2,01	2,17	1,69	2,24	3,01	2,34

Sources : DADS, Siasp Insee.

Traitements Insee, DREES, DGCL - Département des études et des statistiques locales, DGAFP - Dessi.

Champ : France métropole et DOM (hors Mayotte) hors COM et étranger, en équivalent temps plein mensualisé. Y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Champ pour le privé : salariés du privé et des entreprises publiques. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs. Les données publiées ici sont issues d'une exploitation des DADS complètes et sont celles de 2015, l'année 2016 n'étant pas encore disponible au moment de la publication de ce rapport.

- On notera cependant des errements dans les rémunérations des niveaux supérieurs des intercommunalités, des départements et des régions, à travers des suppléments de rémunération venant en sus de la grille officielle qui est pourtant très raisonnable et avec laquelle on s'arrange.

N.B. : On observera, à titre de comparaison, que **la rémunération nette moyenne des personnels du système (307 organismes différents) de sécurité sociale s'établit à un peu plus de 2500€/mois<sup>42</sup>**. Il s'agit de personnels ayant divers statuts, à la frontière du public et du privé.

Quand certains avancent (à tort ou à raison) que notre administration est trop coûteuse et qu'il y a trop de fonctionnaires, beaucoup de responsables répondent

---

42 Regards 2018/2 (N° 54), QUELLES PARTICULARITÉS DANS LA GESTION DU PERSONNEL À LA SÉCURITÉ SOCIALE ?  
Raynal Le May, Carole Bonvalot et Marie-Gabrielle Dubreuil

en termes de nombre d'enseignants, de magistrats ou de policiers : c'est une confusion totale.

Notre administration n'est pas trop coûteuse du fait du nombre d'enseignants, de magistrats ou de policiers, elle coûte trop cher du fait d'une part d'une hypertrophie de la haute administration, de **la redondance des tâches et des compétences**, d'une **sur-réglementation** qui crée **des tâches inutiles et coûteuses** et d'un soi-disant besoin de fonctionnaires pour surveiller<sup>43</sup>...les élus qu'on traite comme des sous-fonctionnaires et enfin d'un **manque criant de productivité** qui est directement lié à un cloisonnement des structures, à un manque d'organisation et à un manque évident de flexibilité. Si on va un peu plus loin, on s'apercevra qu'il faut aller un peu plus loin en étendant l'étude des redondances organisationnelles au système de sécurité sociale et constater que **les systèmes de collecte des cotisations** (qu'on appelle ailleurs, dans d'autres pays, des « *impôts sociaux* ») **font double emploi avec les systèmes de collecte des impôts et taxes** puisqu'ils traitent les mêmes données.

C'est ce qu'on va détailler plus loin.

#### 1.4.3. Conclusions : La France est riche de ses illusions

**1/ Non, la France n'est pas riche** au point de pouvoir faire des folies.

**2/ En fait, beaucoup d'acteurs du jeu économique et social sont dans l'illusion.**

- Du fait de la zone EURO : L'illusion est d'autant plus forte qu'avec la zone Euro, nous sommes, en apparence et à court/moyen terme, protégés contre la sanction de nos déficits qui aurait été inévitablement, avec une monnaie indépendante, la dévaluation et l'inflation. **Dans la zone Euro, l'importance des excédents allemands couvre nos déficits de balance des paiements**, ces derniers résultant en grande partie : (1) du déficit public<sup>44</sup>, (2) du coût excessif de l'Etat et des collectivités locales qui pèse très lourdement sur la compétitivité de l'économie et (3) d'un « *péché originel* » qui nous a fait entrer dans l'EURO avec un taux de change notoirement surévalué.

---

<sup>43</sup> Bien sûr, on ne dit pas surveiller, mais assister. Comme on le verra plus loin, le contrôle de légalité se transforme le plus souvent en contrôle d'opportunité. De ce point de vue, les lois « *politiques* », notamment la loi « *Notre* » parmi d'autres, des 13 dernières années sont <sup>liberticides</sup> et détruisent la décentralisation.

<sup>44</sup> **Identité comptable dite des deux déficits** : *Solde de la balance des paiements courants = Solde des finances publiques + (Epargne-investissement) du reste de l'économie*. C'est l'équation de Keynes Epargne = Investissement transposée en économie ouverte.

- **Du fait de l'ignorance d'un certain nombre de mécanismes économiques et surtout monétaires.** Beaucoup de gens, y compris des responsables politiques, des journalistes et même certains économistes n'ont rien compris au problème de la Grèce et à la façon dont il a été traité, parce **qu'ils ne maîtrisent pas les mécanismes de la création monétaire et du crédit.** Ils ont encore moins compris les raisons qui ont poussé les banques centrales à mettre en place ce qu'on a appelé le « *quantitative easing* » qu'ils ont assimilé, au mieux mais à tort, à de la création monétaire<sup>45</sup>, au pire à une subvention aux banques commerciales. **Les déclarations de François Hollande au discours du Bourget ou de Jean-Luc Mélançon pendant la dernière campagne présidentielle** sont des illustrations parfaites au mieux d'une volonté délibérée de caricaturer les faits pour appuyer un discours politique, au pire d'une ignorance manifeste des mécanismes monétaires et des modalités de constitution de la dette publique. Malheureusement, avec le traitement<sup>46</sup> de la crise du Coronavirus, la confusion dans les esprits ne va pas s'arranger !
- De la croyance, répandue chez les mêmes, que la dette publique n'est pas si importante et que les contraintes seraient imposées par Bruxelles et, par ricochet, par Madame Merkel. Il faut dire que c'est bien pratique de dire que c'est Bruxelles qui nous brime !
- Tous partis confondus, nos femmes et hommes politiques, pas seulement les extrémistes des deux bords, ont ainsi une très lourde responsabilité dans la diffusion de fake news qu'ils propagent, qui sont ensuite répétés dans les « *cafés du commerce* » modernes que sont (1) les plateaux de télévisions et (2) les réseaux sociaux et qui nourrissent l'exaspération des citoyens.

---

<sup>45</sup> Ils n'ont pas compris les conséquences durables de la crise des subprimes aux Etats Unis, ni de l'accident DEXIA en Europe : le « *quantitative easing* » crée de la **monnaie centrale** qui n'est pas en circulation (donc pas dans la « Masse Monétaire »). La Monnaie Centrale, ce sont les comptes des banques à la banque centrale, dont elles ont besoin pour les paiements interbancaires en chambre de compensation et sous la forme de « réserves obligatoires » pour satisfaire à la réglementation.

<sup>46</sup> Ce traitement où l'Etat se transforme en assureur de dernier ressort, est évidemment nécessaire. Il est assuré par la création monétaire par le crédit. La technique de financement du traitement devra cependant être clarifiée.

## 1.5. L'irresponsabilité générationnelle : peu importe la dette

**Thierry Breton<sup>47</sup> 2013 :**

*« Quelles que soient les polémiques, toutes les études démontrent que la croissance potentielle baisse durablement quand un pays passe la barre des 90 % de dette publique<sup>48</sup> rapportée au PIB. Et si quelqu'un connaît une exception, qu'il l'indique ! Moi, je n'en connais pas. ... C'est à partir de 1981 que l'on commence vraiment à s'endetter pour financer les nationalisations, l'embauche d'un million de fonctionnaires, la retraite à 60 ans... Cela ne se voit pas vraiment car la dette se situe encore à des niveaux soutenables. Dans les années qui ont suivi, et sous tous les gouvernements à de rares exceptions près, le creusement des déficits a été une solution de facilité. Puis une habitude.*

*Dès le début des années 80, c'est toute une génération qui s'est habituée à vivre au rythme des déficits et de la dette. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. De 1981 à 1995, par exemple, la France a accumulé, sous les deux septennats de François Mitterrand, 555 milliards de dette, dont 150 imputables à la deuxième cohabitation avec Edouard Balladur. Sous le quinquennat Sarkozy, ce sont 600 milliards d'euros de dette qui auront été ajoutés, dont 200 imputables à la crise, selon la Cour des comptes. En matière de legs d'endettement public, les présidences Mitterrand et Sarkozy ont donc des bilans comparables. Sur dix ans pour la première, sur cinq ans pour la seconde. **A l'exception des périodes 1999-2001 et 2005-2007, l'alternance politique n'a jamais pu freiner le phénomène.** »*

Bien sûr, il faut relativiser car Thierry Breton parlait à un moment où les taux d'intérêts étaient nettement supérieurs aux taux actuels.

Il faut cependant être clair : **c'est le déficit qui crée la dette**, mais la dette, à travers le gonflement des intérêts et la perte de croissance, entretient le déficit.

---

<sup>47</sup> Thierry Breton, SUPELEC 1979, Vice-Président de Bull (1996-1997), puis PDG de Thomson (1997-2002), puis de France Telecom (2002-2005), deux entreprises qu'il redresse et qu'il désendette. Il est ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de 2005 à 2007, puis enseignant à la Harvard Business School (2007-2008). Il est PDG du groupe Atos de 2009 à 2019. Aujourd'hui Commissaire Européen chargé de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace. Elu 3 fois parmi les 100 meilleurs managers de l'année (Classement Harvard 2010, 2017, 2018).

<sup>48</sup> Ce seuil de 90% comme tous les seuils est nécessairement imprécis : il dépend probablement du niveau des taux d'intérêt, plus précisément, comme le montre les calculs, du niveau du taux d'intérêt réel comparé au taux de croissance de l'économie à moyen terme.

Est-ce à dire qu'on peut rentrer dans un cycle où la dette ferait « boule de neige » ?

- **Si l'on raisonne de façon purement quantitative, les calculs montrent que non**, du moins tant que le taux d'intérêt réel (taux d'intérêt nominal moins taux d'inflation) reste inférieur au taux de croissance, ce qui est actuellement le cas (Taux d'intérêt réel négatif et taux de croissance positif, du moins hors impact du Covid19)
- Par contre, si pour une raison ou pour une autre les taux d'intérêts gonflent et si la structure de la dette est inadéquate, le déficit est susceptible de s'accroître brutalement, le « *spread* » peut alors s'accroître très vite, ce qui accroît de nouveau le déficit, etc. Dans le contexte actuel de taux d'intérêts extrêmement bas, cela peut paraître théorique, mais on doit se souvenir de l'alerte de novembre 2010. Alors le *spread* de la France par rapport à l'Allemagne s'accroît brutalement, provoquant, à contre-temps, un rétropédalage brutal, mais trop tardif de la politique économique et financière : le chômage explose, la dette s'envole... La réaction a été rapide et la situation n'était pas absolument catastrophique, mais les crises du Portugal, de l'Espagne et surtout de la Grèce<sup>49</sup>, ont montré que les conséquences économiques et sociales à moyen et long terme peuvent être catastrophiques. Les délais d'impact dépendent directement de la structure de la dette : court, moyen ou long terme (actuellement 8 ans et 3 mois pour la dette négociable) et des modalités de taux.

Enfin, il est important de noter que d'après l'Agence France Trésor, **la dette publique négociable de la France est détenue à 53% par des investisseurs publics et privés étrangers, donc à 47% seulement par des investisseurs français**. C'est beaucoup moins que le Japon dont la dette publique (250% du PIB) est détenue très majoritairement par des investisseurs japonais et un tiers (donc un encours égal à 80% du PIB) par la Banque du Japon (Banque Centrale).

---

<sup>49</sup> La Grèce a mis près de 8 ans à retrouver la croissance, son taux de chômage a atteint 30% avant de retomber à 17%. On espère 15% en 2020.

## 1.6. Les faux prophètes de l'économie politique

En fait, il y a à la base de tout cela des croyances dogmatiques, mais erronées car totalement démenties par l'expérience.

### 1.6.1. Différencier « Relance » et « Reprise »

Jeune économiste à la Direction des Etudes Economiques et Financières du Crédit Lyonnais dans les années 70, pourtant nourri (on pourrait dire formaté) des doctrines keynésiennes<sup>50</sup> entre 1966 et 1969 à l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE), je me souviens de discussions passionnées avec mes collègues quand je tentais d'expliquer que ce n'est pas parce qu'on mène une politique de relance (dite « *keynésienne* ») qu'on aura une reprise (de la croissance).

Cela ne marche pas à tous les coups, ce qui signifie que **le fameux multiplicateur keynésien n'existe pas, ou du moins pas toujours**. Il s'y ajoute que le raisonnement de Keynes n'est pas valable en économie ouverte, sauf cas de relance internationale concertée ou coordonnée<sup>51</sup>. Dans une économie ouverte, une politique de relance par la dépense publique et l'augmentation des salaires menée par un pays seul a toutes les chances de relancer l'économie de certains des pays partenaires et de creuser le déficit extérieur.

Les deux premières années du premier septennat de François Mitterrand constituent un exemple extrêmement probant d'une relance non suivie de reprise. Pourtant, même certains conseillers économiques de la gauche comme Christian Goux<sup>52</sup> avaient annoncé (en privé) dès 1978 que la mise en œuvre des dispositions économiques du programme commun aboutirait à des déséquilibres majeurs sans produire les effets positifs attendus sur l'économie. Le programme mis en œuvre en 1981 (les 110 propositions) n'est certes pas identique au programme commun, mais

---

<sup>50</sup> Il est vrai abusivement simplifiées. En fait, à l'ENSAE dans les années 60, on avait bien un cours donné par Maurice ALLAIS, économiste libéral, mais il n'était pas pris en compte dans les contrôles, et il était « *complété* » (pour ne pas dire corrigé) par un texte signé Edmond MALINVAUD et intitulé « *Compléments au cours de Monsieur Allais* ». Curieusement et à la surprise de beaucoup, le deuxième Prix Nobel d'économie attribué à un français fut attribué à Maurice Allais, pas à Edmond Malinvaud ! Le premier l'avait été à Gérard Debreu qui avait travaillé avec Maurice Allais et Marcel Boiteux (futur directeur des Etudes, puis Président d'EDF).

<sup>51</sup> Ce sera peut-être le cas à la sortie de la crise du coronavirus.

<sup>52</sup> Christian Goux avait alors son propre institut de prévision économique avec Jean Matouk.

il en est très voisin et a produit les effets prévus par la majorité des économistes. Non seulement, le surplus attendu d'activité ne s'est pas vraiment produit, mais les mesures prises ont abouti in fine à un ralentissement durable de la croissance, à un développement du chômage et à une détérioration durable de la balance des paiements.

Il y a beaucoup d'autres exemples dont **la relance Chirac de 1975**.

En 1975, confronté au quadruplement des prix du pétrole, le gouvernement de Jacques Chirac adopte un vaste plan de relance (2,2 % à 2,3% du PIB) comportant 15 milliards de francs d'investissements publics supplémentaires, une dizaine de milliards de mesures fiscales, dont des déductions de TVA, et 5 milliards de crédits accordés aux familles nombreuses et aux personnes âgées. Dans le même temps, le taux du marché monétaire est ramené à 5% et les réserves obligatoires que doivent constituer les banques sont réduites dans des proportions considérables. Cette politique soutient certes l'activité, mais est à l'origine, dès la fin de l'année, de multiples déséquilibres et d'une forte progression des importations.

Un autre exemple éclairant est celui de la Suède, longtemps considéré par la gauche française comme le modèle à suivre/imiter, sauf qu'à partir de 1980, suite à l'effondrement du système, il a fallu procéder à des réformes qui ont permis d'en corriger les excès et de revenir à une taille des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques en % du PIB qui soit supportable. Le ratio dépenses publiques/PIB est ainsi passé en quelques années de 50% à 34%.

Cela n'a pas empêché l'économie Suédoise de croître, bien au contraire.

### 1.6.2. Pour croître, il faut importer. L'élasticité marginale est égale à 3.

En fait, il y a une constante de presque toutes les économies<sup>53</sup> : pour un point de croissance supplémentaire<sup>54</sup>, il faut 3 points de croissance supplémentaire des importations qu'il faudra nécessairement équilibrer par 3% d'exportations en plus à terme plus ou moins éloigné. Si on ne gagne pas en compétitivité, il faudra donc dévaluer et si on ne peut pas dévaluer, on aura le chômage.

Toute politique de relance par la demande se heurtera donc inévitablement à ce véritable mur. C'est ce qui s'est passé dans les cas développés plus haut.

---

<sup>53</sup> C'est valable à très peu près quel que soit le pays !

<sup>54</sup> En plus de la tendance à moyen terme ou de la croissance potentielle.

Au surplus, si la politique de relance par la demande est obtenue par une augmentation des salaires, on aura inévitablement en plus une détérioration de la compétitivité.

## 1.7. Comprendre les mécanismes de la création monétaire

Comprendre les mécanismes de création monétaire est tout à fait essentiel. Beaucoup de gens croient encore que c'est la banque centrale qui crée la monnaie. Souvent même croient-ils que c'est en imprimant des billets.

C'est bien sûr totalement faux<sup>55</sup>.

### 1.7.1. Ce sont les crédits qui font les dépôts, pas l'inverse

Dans une économie moderne, **la monnaie est créée par les banques commerciales**. A chaque fois qu'une banque accorde un crédit de 10.000€, la banque inscrit à son bilan une créance du même montant sur l'emprunteur et un crédit du même montant sur le compte de cet emprunteur, créant ainsi 10.000€ de monnaie nouvelle. La banque ne prête donc pas les dépôts qu'elle reçoit, elle crée les dépôts en octroyant des crédits.

Les économistes ont une expression pour décrire ce mécanisme :

**« Ce ne sont pas les dépôts qui font les crédits, ce sont les crédits qui font les dépôts. »**

La seule limite à ce système, c'est que, quand les dépôts qui ont été ainsi créés, sont utilisés pour effectuer des paiements, les banques puissent équilibrer les échanges qui en résultent en « *chambre de compensation* » sous la forme de transferts de dépôts dans les comptes de la banque centrale. Elles sont alors conduites à se prêter entre-elles ces dépôts (en « *monnaie centrale* »). C'est ce qu'on appelle le marché monétaire.

Certaines banques sont structurellement prêteuses sur le marché monétaire, d'autres sont structurellement emprunteuses.

---

<sup>55</sup> On pourrait y revenir.



Cette liberté des banques pouvant conduire à des excès de création monétaire, les banques centrales ont été amenées à inventer des mécanismes de limitation de la création monétaire par le crédit. Pendant longtemps, ces mécanismes ont été moins utiles en raison de l'importance qu'avait gardé la circulation de monnaie sous forme de billets ou de pièces. Il fallait bien à un moment où un autre se tourner vers la banque centrale pour obtenir des billets.

Ce n'est plus le cas dans les économies modernes où la circulation des espèces est devenue très faible en pourcentage du total de la « *masse monétaire* ».

### 1.7.2. La maîtrise de la création monétaire

Historiquement, deux principaux mécanismes ont été utilisés en France pour limiter la création monétaire par le crédit :

- L'encadrement du crédit (Essentiellement 1973-1985).
- Le contrôle indirect.

Ces deux mécanismes s'appuient sur deux instruments complémentaires :

- les « *réserves obligatoires* »,
- les taux d'intervention de la banque centrale.

Dans les deux mécanismes, le principe est le même : pénaliser les banques qui font « *trop de crédit* », en combinant l'usage des deux instruments :

- augmenter les réserves que les banques commerciales doivent obligatoirement constituer sous la forme de dépôts dans les livres de la banque centrale et calculées en pourcentage de leurs crédits ou de leurs dépôts et autres engagements ;
- augmenter le taux d'intérêt qu'elles doivent acquitter pour emprunter à la banque centrale (ou sur le marché monétaire).

Il s'agit en fait de faire en sorte de placer les banques commerciales en situation de dépendance par rapport à la banque centrale en augmentant leurs coûts et en les obligeant à renchérir leurs crédits.

Bien sûr, cette mécanique joue dans les deux sens. Ainsi, lors de la « *relance Chirac* » de 1975, la Banque de France abaisse massivement les réserves obligatoires (de 17% des dépôts fin 1974 à 2% en septembre 1975) et le taux d'intérêt de ses

interventions sur le marché monétaire bien en dessous du taux d'inflation (taux d'intérêt réel négatif).

L'encadrement du crédit consistait à fixer un pourcentage maximum d'augmentation des encours de crédit. Les banques qui dépassaient le plafond étaient sanctionnées par une augmentation de leurs réserves obligatoires ce qui leur coûtait cher. Ce système avait l'inconvénient de figer la concurrence entre les banques.

Le contrôle indirect consiste à se reposer uniquement sur les interventions de la banque centrale sur le marché monétaire et les réserves obligatoires. Depuis plusieurs années et en plusieurs étapes, ce dispositif est complété par l'imposition aux banques du respect de ratios dits « *prudentiels* » qui visent à s'assurer de leur bonne gestion, mais ne vise pas le contrôle conjoncturel de la création monétaire par le crédit même s'il y contribue implicitement.

### 1.7.3. Le « *quantitative easing* » (QE) – « *assouplissement quantitatif* »

Quand une banque centrale intervient sur le marché monétaire, elle le fait normalement pour un certain montant ou sur la base d'un prix, c'est-à-dire d'un taux d'intérêt.

L'assouplissement quantitatif, c'est fixer en même temps un taux et le montant.

Le premier pays à utiliser cette modalité d'intervention fut **le Japon**, d'abord en 2001, après une longue période de déflation. En 2006, le Japon, après 3 mois consécutifs de hausse des prix, abandonne cette politique, mais la reprend de 2010 à 2012, face à la persistance de la déflation. En 2013, on accélère avec l'achat de 80.000 milliards de Yen d'obligations d'Etat en sus de 3000 milliards d'achats d'instruments financiers sur le marché des actions.

**Aux Etats Unis**, trois programmes de quantitative easing ont été menés :

- En 2008-2009, suite à la crise des subprimes, le marché monétaire est en panne, les banques perdent confiance et cessent de se prêter entre elles. Il leur faut donc un prêteur neutre ; ce sera le système fédéral de réserve, à travers l'achat de titres pour un montant total de 1 750 milliards de dollars, dont 500 milliards de bons du Trésor américain ou de bons d'agences publiques et 1250 milliards de crédits hypothécaires.
- Novembre 2010 - juin 2011. Achat par la FED de 600 milliards de dollars de bons du Trésor. Réinvestissement en achat de bons du Trésor des liquidités issues des remboursements des créances hypothécaires qu'elle détenait. Ce

nouveau programme vise à protéger la dette souveraine et l'économie des Etats-Unis d'une remontée des taux longs.

- 2012-2014 : achat de titres obligataires émis par le Trésor américain et de titres hypothécaires initialement à hauteur de 85 milliards de dollars par mois. Ces montants ont progressivement diminué en 2014 avec la baisse du taux de chômage. Le programme a été arrêté en octobre 2014.

Comme la FED, la **Banque d'Angleterre** a réduit fortement son taux directeur en réponse à la crise financière de 2008. Cependant, depuis novembre 2017, la Banque d'Angleterre a progressivement relevé son taux directeur de 0,25 % à 0,75 % pour limiter le retour de l'inflation.

De même, suite à la crise de 2008, la Banque d'Angleterre a acheté jusqu'en septembre 2009 pour environ 165 milliards de livres d'actifs, ce montant fut porté à 200 milliards de livres fin 2010, puis à 375 milliards de livres, soit 25 % du PIB, en deux étapes (octobre 2011 et juin 2012).

**La BCE** n'a pas immédiatement procédé à une baisse rapide de ses taux directeurs en réponse à la crise financière de 2008. En deux occasions, en avril et juillet 2011, elle les a même relevés. Elle a ensuite, à partir de novembre 2011, repris une politique de réduction des taux d'intérêt. Fixé à 0 % depuis mars 2016, le taux principal de refinancement de la BCE a atteint un plancher.

Face à la menace persistante du risque déflationniste en zone euro en 2015, la BCE s'est par ailleurs décidée à lancer à son tour un vaste programme d'assouplissement quantitatif portant sur un montant total de près de 1 100 milliards d'euros de rachats sur le marché secondaire de titres obligataires émis par les Etats membres de la zone euro ou par des organismes européens (comme la Banque Européenne d'Investissement par exemple) entre mars 2015 et septembre 2016.

Elle a annoncé le 8 décembre 2016 qu'elle prolongeait son programme d'assouplissement quantitatif jusqu'à fin 2017 afin de soutenir la zone euro toujours affaiblie avec une inflation toujours trop basse par rapport à l'objectif de 2% que s'est fixé la BCE.

Toutefois, il aura fallu attendre fin 2018 pour que la BCE mette un terme à sa politique de QE. Son montant initial a plus que doublé pour atteindre les 2 600 milliards d'euros.

On doit tirer toute une série de leçons de ces opérations :

- Contrairement à ce que certains ont pu imaginer, le QE n'est pas un instrument qui accroît la création monétaire par le crédit. En fait, l'expérience a montré que la théorie dite du multiplicateur de crédit qui suppose que les banques commerciales accordent des crédits en fonction de la quantité de monnaie centrale dont elles disposent, était complètement mise en échec.
- En fait, même en période de QE, les banques commerciales s'abstiennent de gonfler leurs crédits, d'une part pour respecter les ratios prudentiels, d'autre part parce que les taux d'intérêt étant bas elles sont insuffisamment couvertes, pour les crédits les plus longs, face à un risque d'augmentation des taux, enfin parce que le risque de défaut de l'emprunteur reste le même.
- Au bout du compte, les périodes de Quantitative Easing (QE) ont eu pour effet :
  - de faciliter le financement à bas coût des déficits publics, sans déséquilibrer outre mesure les comptes des états, les charges d'intérêt restant limitées,
  - de faciliter ainsi le financement des états les plus endettés et/ou les plus déficitaires (Notamment Grèce, Portugal, Espagne et France),
  - de faciliter le financement des déficits publics dans les périodes de crise majeures en 2008-2009 et maintenant en 2020 face au Covid19).
- Par contre, on a pu constater que les bas taux d'intérêt résultant de la politique de la Banque Centrale Européenne n'a eu aucun effet sur l'activité économique. Au plus, elle a pu entretenir les prix très élevés de l'immobilier en zone urbaine.

#### 1.7.4. Le « *quantitative easing* » dans le contexte du Covid19

En 2020, la BCE est revenue à un système de quantitative easing pour faire face à la crise du Covid19.

Clairement, comme dans les phases les plus récentes, cette politique va surtout permettre le financement des déficits publics à des conditions supportables sans accroître excessivement et durablement les déficits publics et faire « *boule de neige* ».

Il faut espérer aussi que la Chine et les USA cessent leur guerre commerciale, car la poursuite de cette guerre pourrait avoir des conséquences terribles sur le commerce international et à terme sur son financement.

Il faudra enfin espérer que dans la phase dite de relance, on n'aboutisse pas à une reprise de l'inflation qui pourrait alors conduire à une hausse insupportable des taux d'intérêt.

**Ceci pose la question de la taille de la relance qu'on abordera plus loin.**

En effet, **une partie importante de la monnaie injectée dans l'économie n'a pas été dépensée, comme en atteste le gonflement brutal de la masse monétaire** fin Mars et Avril. Une fois les commerces et services réouverts et une certaine confiance revenue, on a toutes les chances d'avoir un rebond très substantiel de la consommation des ménages. Si la production n'a pas repris ou si elle est encore contrainte par des considérations sanitaires, cela pourrait se traduire par un excès d'importations et/ou de l'inflation.

Une partie de l'inflation pourra au surplus résulter de la hausse du prix du pétrole et de la poursuite de la baisse de l'Euro dans un contexte de rebond éventuel des taux d'intérêt aux USA et de maintien des taux bas en Europe.

## 1.8. La République des castes

On a plus haut parlé des tensions dans la société française, à propos des niveaux de rémunération. En fait, **les niveaux de rémunération, réels ou fantasmés, sont très loin d'être le seul facteur de tension ou de fracturation de la société.**

En fait, un problème bien plus grave est en train d'apparaître, un cloisonnement manifeste de la société est en train de se produire, sur des bases technico/ethnico/professionnelles qui fait basculer les valeurs et provoque l'agressivité des uns envers les autres. C'est d'autant plus grave que **cette plaie ne peut pas être guérie par l'usage de la dépense : ce sera toujours trop peu trop tard.**

On a dit que l'ascenseur social était en panne. Le diagnostic est faux car il supposerait qu'une hiérarchie soit reconnue. Cela n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui fait que beaucoup se sentent dévalorisés et de ce fait tendent à rester dans leurs groupes socio-culturels respectifs. Les analystes appellent cela le repli communautaire/identitaire, mais il faut souligner que cela ne vaut pas seulement pour les communautés immigrés et/ou religieuses, au point qu'on tend à se marier au sein de son groupe.

Les travaux de certains spécialistes tendraient à démontrer le contraire, avec une décroissance du taux d'endogamie (observé/attendu) jusqu'en 1995-2000, puis une stabilité, puis une légère remontée (non significative) sur la période 2008-2011. Il n'y a apparemment pas de données plus récentes, ce qui est dommage car cette période correspond précisément au passage en couple des enfants de la génération du « *baby boom* ».

En fait, ces chiffres globaux cachent une évolution structurelle qui entache fortement l'interprétabilité des résultats. Comme le montre les commentaires de ces mêmes spécialistes, deux classes fortement endogames ont vu leurs effectifs diminuer fortement : les agriculteurs et les indépendants.

Par contre, l'ensemble employés-ouvriers reste très fortement endogame, compte tenu de la forte tertiarisation et du développement des emplois féminins.

Dans l'analyse, **les classifications socio-professionnelles utilisées ont plus de 70 ans**. Ces classifications sont aujourd'hui beaucoup moins pertinentes : **elles reflètent en fait l'organisation de la société de l'après-guerre** avec une industrie marquée par une grande importance de l'industrie lourde et une agriculture traditionnelle qui était encore relativement homogène et marquée par la polyculture. **Ces classifications reflétaient aussi la pensée dominante de l'époque très marquée par le marxisme donc déjà un peu datée et qui est aujourd'hui totalement décalée par rapport à une société où la « *classe ouvrière* », au demeurant peu nombreuse, est plus un mythe qu'une réalité.**

**Le contenu même de l'expression « *ouvrier* » a radicalement changé**, parce que les conditions de travail (avec notamment la robotisation) et de vie des « *ouvriers* », leurs aspirations, leurs modes de consommation, etc. ont radicalement changé. Les « *gueules noires* » ont disparu, les conducteurs de locomotives sont devenus, de fait, des cadres moyens et la pénibilité du métier n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était. Les « *ergonomes* » se sont penchés avec une efficacité certaine sur le confort des O.S., etc.

Chez les « *employés* », il en est de même. Le travail d'une secrétaire et son niveau d'étude ont totalement changé : une secrétaire typique d'aujourd'hui a non seulement son baccalauréat, elle a au moins un BTS, un DUT, voire une licence ou une maîtrise. Elle est souvent cadre et elle est devenue une « *assistante* ». Elle est aujourd'hui plus « *cadre moyen* » qu'employée. Là aussi les modes de consommation ont radicalement changé.

Il n'y a plus de dactylos (les « *pools de dactylo* » ont disparu), ni de perforreuse, très peu d'agents de saisie, etc.

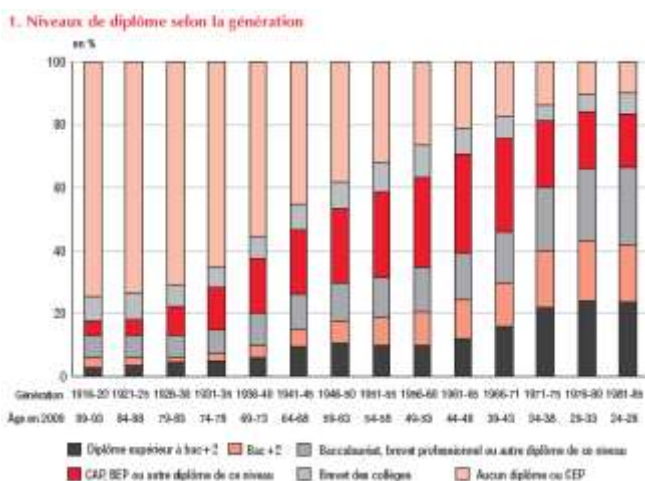
En bref, les vieux schémas et les classifications auxquels certains continuent de se référer sont complètement périmés.

Aujourd'hui les fracturations sociales se sont reconstituées suivant des lignes assez différentes qui sont :

- à la fois sectorielles et professionnelles, privé/public,
- géographiques,
- culturelles et religieuses,
- l'accès aux modalités d'organisation du temps libre.

Les exemples sont nombreux des changements de relations intergroupes. Ainsi :

- **Hier ou avant-hier, les « instituteurs » constituaient un groupe de gens instruits face à une population encore peu instruite**, notamment dans les zones rurales où il était fréquent que l'instituteur du village, par construction une des personnalités essentielles, soit en même temps secrétaire de mairie, une fonction qui lui est aujourd'hui interdite du fait : (1) de la rigidité des statuts de la fonction publique (Décret du 20 Mars 1991)<sup>56</sup> et (2) des barrières érigées de fait par les connaissances pratiques nécessaires à la fonction de secrétaire de mairie. Aujourd'hui, **le prestige de l'instituteur n'est plus du tout assuré par rapport à une population où 65% des parents d'élèves ont un niveau d'études supérieur au bac et 40% ont au moins bac +2.**



Source : Insee, « L'économie française », éd. 2011, cité par le Centre d'Observation de la Société.

<sup>56</sup> La justification est typiquement administrative : « *Un fonctionnaire ne pouvant être titulaire simultanément de deux grades relevant de deux fonctions publiques différentes, le dispositif existant précédemment n'est plus applicable* ». Réponse à une question écrite au Sénat, 12 Novembre 1992, page 2532. **Autrement dit, on a supprimé un dispositif socialement et pratiquement utile, au nom d'une pure logique statutaire.**

L'instituteur d'hier avait une compétence générale/large, une culture, y compris scientifique<sup>57</sup>, historique, etc. qui est loin d'être aujourd'hui la caractéristique des enseignants, souvent de « *purs* » littéraires, dans un monde où les connaissances techniques et scientifiques sont indispensables. Cela n'est pas fait pour asseoir leur légitimité. Eux, par contre, sont conscients de leur niveau d'étude supérieure, pourtant discutable<sup>58</sup>, et se considèrent en conséquence comme sous-payés. La conjonction des deux leur donne un sentiment de dévalorisation/déclassement (Voir plus loin l'analyse des problèmes de l'éducation nationale). En fait, ils sont assimilés, de fait, à la classe moyenne (plutôt au bas)<sup>59</sup>, une catégorie aujourd'hui pléthorique et qui recouvre des situations extrêmement variées.

- **La fonction publique d'Etat** (hors enseignement) s'est, quant à elle, dédoublée en une fonction publique de base et une aristocratie divisée en petites féodalités selon les « *grands corps* » de l'Etat. Ces féodalités ont un poids disproportionné dans le fonctionnement de la société. Les uns et les autres pratiquent une certaine endogamie.
- Globalement, avec **la complicité active des syndicats**, les féodaux identifiés ci-dessus maintiennent leurs « *acquis* » et bloquent la société française. Leur alliance empêche la réforme.
- **Les indépendants (y compris artisans et petits commerçants) et professions libérales**, après une phase d'éclipse, se sont reconstitués autour des nouvelles approches du fonctionnement de l'économie. Se sont agrégés aux professions libérales de très nombreux indépendants avec un statut de micro-entrepreneurs puis d'auto-entrepreneurs qui, avec le relèvement des seuils, est devenu une classe de « *cadres moyens (ou supérieurs) non-salariés* » : Ils sont aujourd'hui environ 900.000. Au total, les indépendants et professions libérales représentent approximativement **plus de 3 millions d'actifs**. Cette population qui incorpore un certain nombre d'ex-salariés et emploie quelques salariés (souvent membre de la famille) affiche, plus ou moins ouvertement, une franche hostilité à l'étatisation de notre société et au fonctionnariat.
- **Les ruraux**. On ferait une grossière erreur en les confondant avec les agriculteurs pour plusieurs raisons :
  - o La population des communes rurales est très loin d'être dominée par l'agriculture qui représente en moyenne seulement 10 à 12% des

---

<sup>57</sup> Comment, au 21<sup>ème</sup> siècle, peut-on se dire cultivé sans culture scientifique ?

<sup>58</sup> Voir l'analyse critique sur le niveau des études universitaires.

<sup>59</sup> En anglais, « *lower middle class* ».



emplois. Si on ajoute les retraités de l'agriculture, on atteint au maximum 15% de la population rurale,

- Une part substantielle des agriculteurs et surtout de leurs conjoints a un emploi hors secteur agricole.
- Les ruraux non-agriculteurs sont vitaux pour le développement des zones rurales. Ils comprennent, dans des proportions extrêmement variables suivant les régions :
  - des artisans et commerçants,
  - des personnes investis dans les services à la personne,
  - des retraités de toutes origines,
  - des ruraux qui travaillent à la ville ou en liaison avec des activités implantées en zone urbaine,
  - des personnes investies dans les activités touristiques, notamment des loueurs de gites (ce sont quelquefois des agriculteurs),
  - des fonctionnaires,
  - des « néo-ruraux », investis dans les activités précédentes,
  - Etc.

On notera au passage que 35% des actifs sont des ruraux et que moins de 5% des actifs (inclus dans les 35%) sont des agriculteurs.

Ces ruraux sont, par nécessité, très équipés en véhicules automobiles. Le taux d'équipement des ménages ruraux atteint 95% contre 68% en région parisienne et seulement 34% à Paris. Beaucoup de ménages ont plusieurs véhicules. C'est une des raisons de l'incompréhension totale entre les parisiens (les « bobos ») et les ruraux qui a éclaté lors de l'épisode des « gilets jaunes ».

- **Les gens des « quartiers ».** Par cette expression géographique, nécessairement simpliste, on essaie de regrouper des populations qui sont, de fait et en partie, marginalisées. On parle ici d'une population, majoritairement d'origine immigrée et marginalisée, regroupée dans une partie identifiée des zones urbaines à forte densité, essentiellement en région parisienne et dans le sud-est. Cela concerne 8 à 9 millions de personnes, dont une part substantielle d'enfants<sup>60</sup>, ce qui se retrouve dans les problèmes de l'éducation nationale. On notera que la population de ces quartiers fut autrefois beaucoup plus diverse (moins homogène)

---

<sup>60</sup> C'est une population pour laquelle le nombre d'enfants par femme, bien qu'en diminution à long terme, est très supérieur à la moyenne nationale.

qu'aujourd'hui. Certains analystes ont attribué cette évolution aux politiques du logement initiées à la fin des années 60 et continuées jusqu'à la fin des années 80 et qui ont permis aux classes moyennes<sup>61</sup> de quitter les « *grands ensembles* » pour aller habiter les vastes zones pavillonnaires qui se sont développées à la périphérie des grandes agglomérations.

**N.B. :** *On pourra lire avec intérêt L'archipel français de Jérôme Fourquet de l'IFOP. Son approche rejoint un peu ce qui est dit ci-dessus, mais avec une approche très politique qui cherche à rapprocher la classification des groupes sociaux des votes exprimés et de leur évolution. C'est un point de vue tout à fait intéressant, mais un peu biaisé.*

### 1.9. Une situation tendue : La « stigmatisation »

La situation sociale est tendue, chaque groupe se méfiant de l'autre et l'accusant d'être privilégié. Chaque groupe accusé dénonce alors la stigmatisation dont il serait victime et je suis sûr que certains lecteurs vont m'accuser de les stigmatiser dans le présent ouvrage, là où je ne fais que des constats, sans accuser personne.

Cette tension est perceptible et comme on ne peut pas toujours demander aux autres de cesser d'être des « *privilegiés* », on exige de l'Etat, c'est-à-dire des autres de rétablir la justice.

### 1.10. Une nécessité : désamorcer la crise tout en réformant

La situation est extrêmement difficile à gérer :

- On ne peut pas désamorcer la crise sans donner des « *moyens* » : suppléments de revenus, primes, éléments de considération sociale, etc.
- On ne peut pas donner aux uns sans, en fait, prendre aux autres ou aux générations futures.
- On ne peut pas réformer sans prendre aux uns pour donner aux autres...

---

<sup>61</sup> En fait, des « *français de souche* », même si cette expression est abusive. Dans une récente émission télévisée, les personnes interviewés disaient clairement : « *les français sont partis* ».

### 1.11. La crise du coronavirus renforce la confusion : « *l'argent magique* »

Avant la crise du Covid19, on a expliqué aux uns et aux autres qu'on ne pouvait pas dépenser plus, accroître les salaires, etc. car cela risquait d'augmenter la dette de façon insupportable et c'était vrai.

Pourtant, la crise venue, on dépense presque sans compter, on s'endette sans limite... François Langlet a eu une expression tout à fait adéquate le 24 Mai 2020 à la télévision, pour désigner les montants astronomiques mobilisés pour faire face à la crise, il a utilisé le terme « **argent magique** ». Il n'y a bien sûr rien de magique, mais c'est l'impression qui est donnée. Par contre, ce qui est sûr c'est que cela ne sera pas sans conséquences.

## 2. L'ÉDUCATION NATIONALE EN PANNE

L'éducation nationale est « *en panne* » :

- Elle fait, en apparence, accéder un très grand nombre d'élèves à un niveau supérieur de connaissance, mais cela débouche, pour un certain nombre d'entre eux, sur le chômage et l'exclusion, ce qui met en cause son utilité sociale.
- Elle ne réussit pas à intégrer un certain nombre d'élèves.
- Il lui est reproché de fabriquer des « *illettrés* » inadaptés au monde d'aujourd'hui.

### 2.1. Une erreur initiale de stratégie : le collège unique

On a décidé en quatre étapes de l'introduction du collège unique.

- 1959 : Obligation de la scolarité jusqu'à 16 ans et suppression en conséquence de l'examen d'entrée en sixième.
- 4 Avril 1963 : décision de principe sur la création des Collèges.
- Le **24 juillet 1968**, le ministre de l'Éducation nationale **Edgar Faure** annonce à l'Assemblée nationale que « *le premier cycle secondaire, dans ses deux premières années, c'est à dire la sixième et la cinquième, devra comporter un*

*enseignement totalement unifié. Ce sont des années d'orientation et d'observation, et il n'est vraiment pas possible de marquer dès le début une démarcation ».*

- **En 1975, sous l'égide du président de la République (Valéry Giscard d'Estaing) le « collège unique » (Loi Haby : un collège en principe sans filières de la sixième à la troisième) est institué.** Non sans controverses et contestations (à droite comme à gauche).

On en a tiré de fait la conclusion qu'on devait mettre les moyens sur l'enseignement au collège et au lycée qui allaient recevoir un nombre considérablement accru d'élèves, et c'était **apparemment logique**.

De plus, la réforme était dans la ligne de ce qui se faisait dans les pays européens voisins (sauf en Allemagne).

On avait oublié des faits majeurs qui allaient peser très lourd dans les conséquences :

- En 1968, on est encore dans les « *trente glorieuses* » avec une forte immigration voulue.
- L'exode rural est encore loin d'être terminé. Il va durer encore une vingtaine d'années.
- Retarder l'orientation va conduire à abaisser le niveau de l'enseignement en langue et en mathématiques, tout en prétendant introduire un enseignement scientifique sans les bases mathématiques nécessaires. En bref, on a fait du bricolage.
- En mettant le paquet sur l'enseignement secondaire dans un contexte de « *massification* », on a négligé l'enseignement primaire avec des conséquences catastrophiques.

## 2.2. Le Primaire et le Collège sont en panne

La Croix, Aout 2018

*« Dévoilés mercredi 29 août, les résultats des évaluations de début de 6<sup>ème</sup> menées l'an dernier montrent que les élèves sont 15 % à ne pas maîtriser correctement le français et 27 % à présenter de graves lacunes en mathématiques. »*

Il s'agit d'une moyenne, ce qui signifie, bien sûr, qu'il y a des zones presque sans problèmes et des zones vraiment catastrophique. A cela, il y a des causes nombreuses qui sont détaillées ci-dessous :

- Comme indiqué ci-dessus, on s'est trompé de priorité : il fallait mettre le paquet sur le primaire, condition nécessaire au succès de l'éducation de masse ;
- On a décidé d'ignorer les différences culturelles ;
- Le « *couloir de l'illettrisme* » commence à la maternelle ;
- Des approches heuristiques complètement décalées par rapport à la population concernée : tous pareils, tous des petits Pascal ;
- L'orthographe et la syntaxe sont laissés de côté ;
- Les mathématiques sont laissées de côté et leur enseignement décalé dans le temps ;
- L'enseignement des langues étrangères, notamment de l'anglais, est resté une catastrophe.

### 2.2.1. On a décidé d'ignorer les différences culturelles

**Au nom d'une fiction<sup>62</sup>, le refus du communautarisme, on a ignoré volontairement les différences** considérables entre les populations d'élèves. C'est vraiment curieux, le service de l'éducation qui avait fait la République et l'unité linguistique de la France a voulu ignorer, au nom de l'école pour tous, les mécanismes qui avaient permis d'imposer à tous l'usage de la même langue, le français, et qui ont été oubliés à travers une complaisance surprenante vis-à-vis de ce communautarisme qu'on prétend ignorer.

Pourtant des méthodes spécifiques existent pour enseigner le français à des enfants dont ce n'est pas la langue maternelle.

On aurait aussi pu commencer de traiter le problème en prenant les enfants plus tôt à 2 ou 3 ans à la maternelle pour les socialiser en français et leur donner plus tôt le vocabulaire minimum nécessaire. On vient seulement en 2019 de baisser l'âge d'accès à 3 ans.

En septembre 2018 le Professeur Bentolila livrait un point de vue tout à fait pertinent dans un interview au journal Le Point :

---

<sup>62</sup> C'est une fiction : le communautarisme est là qu'on le veuille ou non. On ne peut pas le supprimer en l'ignorant.

### 2.2.2. Le « couloir de l'illettrisme »

Septembre 2018 – Interview du Professeur Bentolila dans Le Point

*« Le couloir de l'illettrisme traverse notre école. À l'entrée au collège, 12 à 15 % des enfants se trouvent en difficulté sérieuse de lecture. Cela signifie qu'un élève du collège sur dix se trouvera certainement en échec scolaire majeur. À plus long terme, c'est, pour un citoyen sur dix, la promesse d'une exclusion culturelle et sociale. Il y a une très forte représentation de personnes en difficulté de lecture parmi les bénéficiaires du RSA, également dans les maisons d'arrêt... Et les filières professionnelles sont de grands pourvoyeurs d'illettrisme. Tout cela montre bien que c'est notre système scolaire qui programme l'illettrisme !*

#### ***N'est-ce pas exagérer que d'affirmer cela ?***

*Bien sûr, l'école ne fait pas exprès de créer de l'illettrisme, mais son système l'engendre. On connaît pourtant les points névralgiques. On sait que cela se joue dès la maternelle. À l'arrivée au CP, vers 6 ans, un enfant devrait avoir un répertoire d'environ 2 000 mots oraux. Or 20 % n'en ont que 250. Et on sait qu'avec 250 mots ils auront des difficultés en lecture et en écriture. En CP, en leur enseignant la meilleure méthode syllabique du monde, certains pourront devenir au mieux d'excellents déchiffreurs.*

*L'école primaire les a maintenus en survie, le collège les a achevés !*

#### ***Voulez-vous dire qu'ils déchiffreront sans comprendre ?***

*Le déchiffrage ne sert qu'à activer le dictionnaire mental que l'enfant a dans la tête, il lui permet de traduire en sons ce qu'il voit en lettres. Exemple : oranger. L'enfant ne connaît pas encore le mot, donc il déchiffre : « o »-« r »-« an »-« g »-« er ». Il interroge son dictionnaire mental afin d'obtenir le sens qui correspond à cette combinaison phonique : « Y a-t-il un abonné au numéro que je demande ? » Et ce dictionnaire lui livre le sens du mot écrit qu'il vient de découvrir sans qu'un adulte intervienne. Or, avec des petits qui n'ont que 250 mots, le dictionnaire mental répond : il n'y a pas d'abonné à ce numéro. Certains pensent alors que lire, c'est uniquement faire du bruit.*

#### ***Une accumulation de retards peut aussi conduire à l'illettrisme...***

*De la maternelle jusqu'à la troisième, plus de 10 % des enfants qui empruntent ce long couloir de l'illettrisme ont chaque année été en retard sur les compétences affichées. Ils ont souffert d'un déficit et d'une rigidité de langage à 5 ans ; ils ont acquis quelques aptitudes au décodage des mots à 8 ans, alors qu'il convenait de*

*comprendre des textes simples ; ils sont difficilement parvenus à repérer quelques informations ponctuelles à 12 ans, quand on attendait qu'ils soient des lecteurs autonomes et polyvalents. Ils ont très tôt endossé le costume de l'échec. L'école primaire les a maintenus en survie sans vraiment parvenir à les remettre à niveau ; le collège les a achevés !*

### **Comment ont-ils pu passer d'une classe à l'autre sans être repérés ?**

*Pour les cas les plus flagrants, ils ont été mis rapidement dans une voie de relégation, les sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa). D'autres ont subi une orientation par défaut : on leur a dit « tu n'es pas fait pour les études, on t'oriente sur la voie technique ou professionnelle ». Ce qui génère dégoût de soi-même, honte et frustration. Quant à ceux qui sont passés entre les mailles du filet, qu'on a maintenus la tête hors de l'eau de justesse, ils arrivent au BEPC, puis au bac – qui a été adapté à la médiocrité du niveau –, et certains arrivent même en fac, et là, en première année, on les massacre ! Depuis le CP, on a laissé faire, car il fallait 80 % de réussite au bac. On a abaissé les exigences et, finalement, on a juste différé l'évidence de l'échec. L'illettrisme est le fils de cette complaisance et de cette « différation » abusive.*

### **Y a-t-il des illettrés à la fac ?**

*Il y a beaucoup d'étudiants incapables de clarifier leur pensée et d'argumenter à l'écrit.*

### **Est-ce ceux que vous appelez des « peu lecteurs » ?**

*Oui, ils sont capables de lire un texte court, mais incapables de dépasser une certaine quantité de texte. Ils sont effrayés par la perspective de lire plusieurs dizaines de pages ou trop vite épuisés par une lecture laborieuse. À mes étudiants de master en linguistique, il y a 20 ans, je donnais une biographie avec des livres de 300 pages et une cinquantaine d'articles. Aujourd'hui, j'en suis réduit à leur donner quelques chapitres, chacun ne dépassant pas une dizaine de pages... Et cela leur paraît considérable !*

*Il y a deux phobies chez ces « peu lecteurs » : la distance, c'est trop long donc trop difficile, et la syntaxe à l'écrit qui les met en grande difficulté. Un de mes étudiants à qui j'avais mis une note éliminatoire car sa copie était incompréhensible m'a avoué, en larmes : « Je n'arrive pas à écrire. » Cet étudiant voulait dire qu'il n'arrivait pas à mettre en mots sa pensée. Comment a-t-il pu arriver à bac + 4 sans que quiconque le mette en garde ? Le système est complaisant et cruel...*

***Depuis une vingtaine d'années, on fait moins redoubler les élèves. Est-ce l'une des causes des difficultés de lecture et d'écriture ?***

*Le redoublement strict – faire la même chose deux ans de suite – n'a jamais marché. Il faut remplacer un système complaisant et cruel par un système lucide et généreux. Pour cela, il faut repérer les moments-clés où le système broie les enfants les plus fragiles.*

***Et pratiquer des évaluations, comme le préconise le ministre, en CP, CE1 et sixième ?***

*Il ne faut pas attendre le CP, mais dès la grande section. Au mois de février, il faudrait faire un diagnostic qui permette d'établir un profil pour chaque enfant. Idem en fin de CE1 et en CM2. Ces profils serviraient de boussole pour mettre en œuvre une pédagogie différenciée de façon à ce que nul n'entre au collège sans savoir parler, argumenter, avoir un minimum de culture historique et scientifique... » - Fin de citation.*

Il n'y a, malheureusement, pas grand-chose à ajouter !

### 2.2.3. Tous pareils, tous des petits « *Pascal* »

Au nom de l'égalité de traitement de tous, de l'égalité des chances, de l'égalité tout court, on a dans le même temps décidé :

- que le même enseignement serait délivré à tous, à la même vitesse et selon les mêmes approches, **indépendamment de leur background culturel et en nivelant par le bas,**
- qu'on traiterait l'intégration des parents et celle des enfants indépendamment l'une de l'autre<sup>63</sup> : en fait on a traité l'intégration des enfants en ignorant totalement celle des parents parce que cette dernière n'était pas de la compétence de l'éducation nationale,
- que tous iraient au moins jusqu'à la troisième, même s'ils n'ont rien assimilé : pas ou peu de redoublements et pas d'évaluations intermédiaires utilisées pour corriger, ajuster, donner une meilleure chance aux élèves,
- qu'on ne contrôlerait plus par un examen le niveau des élèves à l'entrée en sixième (autrement dit, **on a supprimé le thermomètre parce qu'on ne**

---

<sup>63</sup> A la base de cela, il y a un cloisonnement administratif : comme on raisonne en termes de « compétence » et non pas de fonction, les approches sont structurellement disjointes.



**voulait pas voir la fièvre**) : des tentatives d'évaluation ont été plus ou moins refusées par les enseignants (et surtout par leurs syndicats) qui craignaient qu'à travers ces évaluations, ils soient alors évalués<sup>64</sup>,

- que les élèves seraient tous des petits Descartes ou des petits Pascal, capables de rechercher, découvrir et assimiler par eux-mêmes une partie des connaissances, une approche aveugle qui supprime l'apprentissage de la discipline et fait de nos chers petits de futures victimes des fake news et des complotismes de tous poils ; en fait, **on a cru que l'esprit critique pouvait naître ex nihilo, par génération spontanée**, au lieu de s'appuyer sur une connaissance certaine de base qui doit servir de référence,
- qu'on pourrait apprendre à compter sans apprendre les tables, en étalant l'apprentissage sur 2 ans et demi à 3 ans et en « *découvrant* » les tables sans vraiment les apprendre,
- qu'on pouvait apprendre sans développer la mémoire, parce que le « *par cœur empêche de comprendre* »,
- qu'on devrait apprendre à lire avec des méthodes non structurantes (méthodes dites « *globale* » ou « *semi-globale* » avec leurs divers avatars),
- etc.

Bien sûr, en pratique, des correctifs ont été introduits en cours de route par des enseignants pragmatiques qui se rendaient bien compte que cela ne marchait pas.

#### 2.2.4. L'orthographe et la syntaxe laissés pour compte

On ajoutera que **l'apprentissage de l'orthographe et de la syntaxe** ont été des laissés pour compte, d'autant plus qu'aujourd'hui on doit constater que **de trop nombreux enseignants n'en maîtrisent pas les bases**. L'une des fautes les plus répandues est ainsi l'usage du participe passé à la place de l'infinitif pour les verbes du premier groupe (« *Charles VII s'est fait « sacré » à Reims* »<sup>65</sup>). Le problème est que beaucoup de ces enseignants ont été victimes d'une approche de l'enseignement du français qui a prévalu entre 1968 et 2000. Aujourd'hui, **ces « professeurs des écoles » sont incapables d'enseigner ce qu'ils n'ont pas (ou mal) appris** et ils ne comprennent même pas la gravité de la situation : pour beaucoup d'entre eux,

---

<sup>64</sup> **Quand bien même ce serait, un peu, le cas, où est le problème ?** Cela aurait pu leur permettre de se remettre en question. En quoi devraient-ils s'exonérer de cette nécessaire démarche ? Dans la vraie vie, tout le monde aujourd'hui est obligé de se remettre en question. Le statut de « *professeur des écoles* » ou de fonctionnaire doit-il dispenser son titulaire de cette démarche ?

<sup>65</sup> Sic. Relevé dans une feuille remise par l'institutrice à ses élèves et collée dans les cahiers. La faute, parmi plusieurs autres, signalée à l'enseignante, n'a ensuite jamais été corrigée dans les cahiers de ses élèves.

l'orthographe n'est pas vraiment importante. Chose incroyable, ils sont passés à travers les gouttes, ils ont eu leur bac, souvent dans des séries littéraires, et ils ont réussi à obtenir un diplôme d'enseignement supérieur<sup>66</sup> !

**Les professeurs du secondaire, qui héritent ensuite de ces élèves, ont baissé les bras** : ils ne corrigent pas/plus les fautes d'orthographe dans les devoirs d'histoire, de géographie, de sciences, ni même de français !

Les employeurs, eux, feront la différence et excluront, **de fait**, ceux qui maîtrisent mal le français écrit, ou/et qui le parle d'une façon « *anormale* », des emplois les plus intéressants.

On criera à la discrimination, mais est-ce vraiment de la discrimination ? Peut-on reprocher à un employeur de sélectionner ses employés et cadres d'après leurs capacités, notamment leur capacité d'expression et de communication.

#### 2.2.5. Les mathématiques laissées de côté

Prétendre qu'on peut accéder au monde d'aujourd'hui sans mathématiques est clairement une absurdité : à tort ou à raison, les mathématiques, quelquefois à travers les méthodes statistiques, sont présentes partout :

- Dans tous les domaines de la physique,
- En chimie,
- En économie, cela s'appelle l'économétrie,
- En marketing,
- En gestion, on met partout des « *indicateurs* »,
- En médecine : de l'épidémiologie à l'analyse (au test) de l'efficacité des médicaments,
- En sociologie,
- En matière de gestion de l'éducation, y compris sur les approches pédagogiques,
- En matière d'accidentologie routière, aérienne, des processus industriels, etc.
- L'analyse des risques en tous genres avec ses applications dans les domaines de la gestion, de l'audit, des assurances, de la sûreté nucléaire, de la sûreté alimentaire, etc.

---

<sup>66</sup> Voir ci-dessus l'interview du professeur Bentolila.

- En démographie,
- Il y a des statistiques partout et il suffit de regarder la télévision pour se rendre compte que les clefs de leur interprétation ne sont pas maîtrisées par : (1) les responsables qui les présentent et (2) les journalistes, les uns et les autres ayant pourtant fait des études supérieures (voir plus loin).

Pourtant, en matière de mathématiques, la France avait, jusqu'à ces dernières années, un net avantage.

Clairement, les dernières enquêtes montrent que ce n'est plus le cas.

L'explication est à rechercher dans le déplacement de l'ensemble des apprentissages du primaire jusqu'à la seconde :

- Les élèves ne maîtrisent pas les 4 opérations en CM1 ;
- Près de 30% ne les maîtrisent pas à l'entrée en 6<sup>ème</sup> ;
- Ils ne sont donc pas capables d'utiliser la « règle de 3 » avant de passer en 6<sup>ème</sup> ;
- La résolution de problèmes simples n'est pas vraiment traitée en 6<sup>ème</sup> ;
- **On se traîne pendant toute l'année de quatrième avec un algèbre très basique et inintéressant**, sans expliquer aux élèves à quoi cela pourrait servir, quelquefois sans faire le lien avec une possible utilisation du tableur<sup>67</sup> (c'est pourtant un moyen pédagogique intéressant<sup>68</sup>), et surtout **sans déboucher** sur la résolution de systèmes d'équation du premier degré et surtout sur leur utilisation pratique : cela reste beaucoup trop abstrait et scolaire ;
- Pendant ce temps-là, en physique de quatrième, on voit la loi d'Ohm qu'on explique en affichant un graphique tiré de l'expérience, bref une fonction, un concept (la fonction affine) qu'on développera en seconde ! Quelqu'un a-t-il vérifié la cohérence de l'approche ?
- A la fin du deuxième trimestre en 3<sup>ème</sup>, dans beaucoup de cas, on n'a pas encore abordé les identités remarquables, qui sont pourtant au programme et sont nécessaires pour aborder l'équation du second degré en seconde ;
- On retrouve même dans certains cas un retour sur la résolution des systèmes d'équations du premier degré à plusieurs inconnues en seconde<sup>69</sup> !

---

<sup>67</sup> C'est inscrit au programme, mais pas toujours utilisé. Certains enseignants l'introduisent dès la sixième, d'autres ne l'ont toujours pas introduit en 4<sup>ème</sup> !

<sup>68</sup> On lira avec profit, parmi d'autres textes, un texte de l'Académie de Nantes qui retrace les travaux menés par un groupe d'enseignants de l'académie de Nantes au cours l'année scolaire 2008-2009 autour de l'utilisation du tableur en mathématiques au collège.

<sup>69</sup> Vériidique : cas réel et récent (2020, pendant le confinement !).

Le résultat :

- En fin de 3<sup>ème</sup> les élèves n'ont pas accédé à un corpus de connaissances et de méthodes qui soit commun à tous en vue de leurs orientations futures.
- On surcharge abusivement la classe de seconde en laissant une partie des élèves en route.
- Arrivés à l'âge adulte, surtout s'ils ont terminé leur secondaire dans une section littéraire ou dans l'enseignement technique, ces individus seront **des analphabètes des mathématiques**.
- Pire, ils seront incapables de raisonner sur des chiffres, de tirer et d'interpréter un ratio. Ils ne comprendront pas à quoi sert un ratio.

**EXPÉRIENCE A RÉALISER en petit comité :** Si vous voulez vous convaincre de la situation, faites l'expérience suivante avec des personnes âgées de 30 à 40 ans et proposez-leur de calculer le résultat d'une augmentation de 5,23% d'un montant de 2585 Euros (ou plus) en les munissant d'une calculette :

- Dans 6 à 9 cas sur 10, ils vont prendre 2585 et multiplier par 5,23, puis diviser par 100 et enfin ajouter le résultat à 2585, éventuellement en retapant le résultat intermédiaire.
- Proposez-leur alors la solution qui consiste à multiplier directement 2585 par 1,0523 et regardez leurs réactions...
- Tirez vous-mêmes les conclusions.

**DEUXIÈME EXPÉRIENCE A RÉALISER en petit comité :** Demandez à chacun de calculer combien représente sa dette par rapport à son revenu annuel. Faire le calcul. Puis posez la question : le résultat est exprimé en quelle unité ? Multipliez le résultat par 12 et posez de nouveau la question. Tirez vous-mêmes les conclusions.

### 2.2.6. L'enseignement des langues

L'enseignement des langues étrangères, de l'anglais en particulier, n'a jamais été un point fort de notre système scolaire et cela ne s'arrange pas, loin de là.

Les français ont à l'étranger une peu flatteuse réputation dans ce domaine, au point que quand un français parle l'anglais à peu près correctement, on le félicite en lui disant que, « *pour un français* », il parle bien l'anglais !!!<sup>70</sup>

La situation est loin de s'être améliorée et les causes en sont très nombreuses :

- **A la base, une mauvaise maîtrise du français** : grammaire et syntaxe : comment voulez-vous expliquer l'usage du preterit quand, au primaire, on a expliqué aux élèves que le passé simple était archaïque !
- **Un enseignement trop fractionné**, notamment pour l'apprentissage des conjugaisons<sup>71</sup> ;
- **Des insuffisances méthodologiques incroyables** : en quatrième, l'emploi des temps n'est pas encore abordé, les verbes pouvoir et devoir ne sont pas traités, ni surtout pratiqués, les comparatifs et superlatifs ne sont ni abordés ni pratiqués, etc. Autrefois, on apprenait par cœur les verbes irréguliers, aujourd'hui c'est un point négligé, etc.
- **Les fameux exercices avec des « textes à trous »** d'une logique trop souvent nébuleuse (c'est peut-être clair dans l'esprit de ceux qui les conçoivent, sûrement pas pour les élèves), ne peuvent pas remplacer le thème grammatical qui oblige à réfléchir et à pratiquer à la fois le vocabulaire et la grammaire et surtout, par la répétition, permettent d'**acquérir des automatismes**; en fait, on perd du temps à jouer aux devinettes au lieu de travailler sérieusement la langue en construisant des phrases.
- **Un apprentissage défaillant du vocabulaire** : non systématique, beaucoup trop limité, sans retour en arrière, ni mise en pratique. On ne peut pas parler une langue avec moins de 600 mots : aujourd'hui, en quatrième, les élèves connaissent au mieux 300 mots, ne maîtrisent pas la différence entre aller et venir et, le plus souvent, ne comprennent pas l'importance des postpositions.

**Petite expérience à réaliser** : Interroger des élèves de 4<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et, éventuellement, seconde, sur la différence de signification entre : to look, to look at, to look for, to look after et to look forward to. Essayer, si possible, de leur faire construire une phrase simple avec chacun de ces verbes. Tirez vous-mêmes les conclusions.

- Des horaires très insuffisants avec un démarrage trop lent ;
- Des choix de textes inintéressants.

---

<sup>70</sup> Cela m'est arrivé très souvent.

<sup>71</sup> Il est vrai que c'est difficile si on maîtrise mal les conjugaisons en français.

- Pourtant, tout le monde est d'accord sur le fait que plus jeune on apprend une langue étrangère, plus cet apprentissage est efficace.

### 2.2.7. Des modes pédagogiques discutables

Les approches pédagogiques sont le lieu des modes et comme les modes, elles sont quelquefois éphémères et souvent très superficielles. Le problème, c'est qu'à la différence des modes certaines de ces méthodes durent quelquefois longtemps, survivant même à leur échec.

On ne reviendra pas sur la fameuse « *méthode globale* » et ses ravages. La génération qui a aujourd'hui entre 35 et 50 ans paie très cher les conséquences de cette expérience malheureuse.

Prenons plutôt l'exemple des « *cartes mentales* ».

Initialement, cette approche fut inventée comme un outil de psychologie cognitive (vers 1950) et récupérée par la géographie et les sciences sociales comme méthodologie d'acquisition d'information. Elle est aussi utilisée par certains comme **méthodologie de mémorisation**.

Cinq remarques s'imposent :

- Il n'est pas assuré que ce soit adapté à des enfants, ni surtout à de jeunes enfants, et je n'ai pas vu d'étude scientifique qui l'établissait,
- C'est une approche visuelle et tout le monde n'est pas nécessairement sensible à cet aspect,
- Quand on relie le centre à un élément périphérique, la nature du lien n'est pas toujours claire et on oublie au passage les liens logiques et/ou de causalité : c'est plus une juxtaposition qu'autre chose,
- Comme pour les textes à trous, l'approche du « *dessinateur* » ne convient pas nécessairement au lecteur/apprenant,
- On a voulu mettre cette approche à toutes les sauces, sans discernement : les résultats sont souvent très contre-productifs.

Pour bien faire comprendre le problème, on doit insister sur le fait que, **bien sûr, cette approche n'est pas absurde en elle-même** et que j'ai moi-même, étant collégien, puis lycéen, fait des fiches avec des éléments graphiques qui ressemblaient un peu à des cartes mentales et qui me permettaient de m'aider à mémoriser mon cours, mais :

- cela avait un sens pour moi parce que ce n'était pas dessiné par un autre, que je les dessinais moi-même, que j'apprenais en dessinant et que j'ai plutôt une mémoire visuelle,
- cela avait un sens parce que c'était appuyé sur un cours structuré complété par des lectures personnelles, donc sur un autre mode d'analyse et de mémorisation,
- les lignes n'étaient pas rayonnantes à partir d'un seul point central, mais reflétaient le plus souvent des liens logiques et/ou des causalités, non pas des juxtapositions,
- cela avait un sens comme moyen additionnel de mémorisation, en aucun cas comme un mode d'apprentissage ou d'explication.

En bref, en abusant de cette méthode incontestablement intéressante, mais non généralisable, on se fourvoie totalement.

Ici, comme dans d'autres domaines, **le dogmatisme conduit à l'échec.**

On trouvera en annexe A un exemple vécu et parfaitement probant des errements dus à la méthode.

#### 2.2.8. Un oubli fâcheux : on a oublié le clavier

Cela fait plus de 60 ans que l'écolier américain apprend à taper sur un clavier. Il apprenait initialement sur une machine à écrire !

Aujourd'hui encore, le principal handicap des adultes face à un micro-ordinateur, c'est le clavier. Même l'auteur de ces lignes, après plusieurs dizaines d'années de rédaction sur micro-ordinateur, continue de taper avec un seul doigt. Aujourd'hui les adolescents et les étudiants apprennent par eux-mêmes.

Ils auraient pu, ils auraient dû, apprendre à l'école à taper sur un clavier.

Aujourd'hui, ceux qui, dans les amphes, prennent des notes directement sur leurs ordinateurs, n'ont pas appris à l'école à s'en servir. Ils ont appris à la maison, par eux-mêmes et/ou avec l'aide de leurs parents. C'est une source évidente d'inégalité.

Quant aux enseignants, à l'occasion de la pandémie du Covid19, combien se sont trouvés « *fort dépourvus* » pour utiliser leur ordinateur ?

**N.B. :** *On ne préconise pas du tout ici de renoncer à l'apprentissage de l'écriture avec un stylo, ni même simplement comme cela est le cas dans certains pays, d'abandonner l'écriture cursive. On indique simplement que pour beaucoup, le fait*

*d'être paralysé devant un clavier constituera un obstacle à leur développement et un facteur de ségrégation sociale, souvent lié au fait qu'on n'a pas de micro-ordinateur à la maison.*

### 2.2.9. La méprise : une erreur de priorité

Dans tout ce qui précède, on sent qu'on s'est en fait trompé de priorité. Cela est encore plus sensible quand on écoute ce que disent les enseignants, au moins certains d'entre eux et les ministres de l'éducation nationale :

- « *nous formons les citoyens de demain* »
- « *Il faut éveiller l'intérêt des élèves pour la protection de la planète* »
- « *il faut lutter contre la différenciation acquise entre les sexes* »
- Etc.

**Tout ceci est peut-être souhaitable et parfaitement respectable**, mais la première condition, **une condition nécessaire/préalable**, n'est-elle pas la capacité d'acquérir des connaissances et de s'intéresser à ces sujets par la lecture ? Comment ne pas constater qu'à la fin du CM1 et souvent même du CM2, la plupart des élèves n'ont pas une lecture fluide.

Comment les élèves du primaire vont-ils comprendre l'intérêt de la protection de la planète, si on ne leur présente pas d'abord l'architecture d'une démarche scientifique, si on ne leur explique pas qu'il n'y a pas de développement de la science, des sciences, sans outils mathématiques, ce qu'on peut faire à partir d'exemples très simples et, surtout, s'ils ne peuvent pas acquérir des connaissances et une culture par la lecture.

En bref, **on a chargé le bateau avec des sujets périphériques, avec des slogans respectables**, mais plus ou moins politiques, et surtout **qui devraient venir en second, bien après les savoirs fondamentaux**.

En fait, en voulant faire, très mal et de façon discutable, de l'éducation, on a, un peu trop, oublié l'instruction.

**L'instruction ouvre la porte à l'éducation, pas le contraire.**



## 2.2.10. Le collège unique : la consolidation de l'échec

Aujourd'hui, tous les enseignants du collège, sauf peut-être ceux qui enseignent dans certains quartiers privilégiés, sont catastrophés par le fait qu'ils héritent d'élèves qui ne sont pas en état d'assimiler les connaissances et les savoir-faire qu'ils sont chargés d'enseigner. Ils doivent, d'abord, essayer de faire du rattrapage (en langue de bois, on appelle ça la « *consolidation* »).

Sur les sites spécialisés, on insiste sur la différence considérable qui existe entre le niveau réel des élèves et celui qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs qui doivent être atteints en 6<sup>ème</sup>, notamment en français, en histoire-géographie et en mathématiques. Bien sûr, ces sites proposent aux enseignants des moyens de faire face à la situation, autant qu'il est possible.

Pourtant, faute de mieux, on a décidé que l'année de sixième serait « ***une année de consolidation*** »<sup>72</sup> ce qui signifie que ceux qui ont le niveau souhaité vont attendre dans la même classe que ceux qui ne l'ont pas, en s'ennuyant, et qu'on ne pourra pas compléter la formation des autres. **C'est un gâchis au niveau des deux groupes : la méthode est mauvaise.**

Au surplus, on a tout mélangé au niveau des apprentissages : on veut faire en CM2 des choses (par exemple le début de l'apprentissage de l'anglais) qu'on n'arrive pas à bien faire au niveau de la sixième pour les raisons déjà indiquées.

Tout ceci renvoie aux constats, à l'analyse et aux propositions du professeur Bentolila.

Le problème est aussi que dans cette année de « *consolidation* », on entreprend de disperser les efforts au lieu de concentrer l'essentiel des moyens sur les 3 ou 4 matières essentielles : français, mathématiques, anglais et, éventuellement, histoire-géographie.

---

<sup>72</sup> C'est le terme officiel !

### 2.2.11. Une erreur stratégique qu'on commence de corriger

Comme on l'a démontré ci-dessus, il y a bien eu, au cours des 45 dernières années<sup>73</sup> une terrible erreur stratégique que Monsieur Blanquer a juste commencé de corriger.

Il reste cependant beaucoup à faire, mais on va dans la bonne direction en donnant la priorité à l'enseignement primaire, en abaissant l'âge d'accès à la scolarité, en cessant de mépriser le rôle fondamental de la maternelle<sup>74</sup>.

Il faudra malheureusement attendre le résultat pendant une dizaine d'année et il faut espérer que les forces conservatrices et rétrogrades qui sévissent dans l'éducation nationale ne réussiront pas à enclencher la marche arrière.

Il faudra aussi recentrer et rendre plus efficace le collège unique, en faisant en sorte que tous, y compris ceux qui partent dans l'enseignement technique et professionnel, atteigne le niveau minimum de connaissances générales dont tout citoyen a besoin au 21<sup>ème</sup> siècle pour accéder à une vie professionnelle et culturelle riche et selon ses goûts et aptitudes et participer à la vie de la société.

**Pour reprendre l'expression que certains aiment tant, ces connaissances sont indispensables au citoyen de demain.**

Il faut donc être exigeant pour tous et mettre les moyens là où cela est nécessaire, sans saupoudrer.

Il faut que l'échec du système scolaire cesse de produire l'impossibilité de s'adapter et le chômage :

- **Il faut que tous comprennent** qu'aujourd'hui, tout le monde a besoin d'être capable de lire une notice en anglais<sup>75</sup>, de compter bien<sup>76</sup>, de s'exprimer dans un français compréhensible, de défendre ses idées en argumentant, etc. Cela ne peut pas être réservé à une soi-disant élite.
- Il faut que tous comprennent qu'aujourd'hui, et sans doute encore plus demain, **personne n'exerce le même métier de la même façon tout au long**

---

<sup>73</sup> Le problème c'est que les « dogmatiques » se sont entêtés, sans jamais accepter leur échec pourtant évident.

<sup>74</sup> Xavier Darcos avait eu des mots malheureux.

<sup>75</sup> Les versions françaises des notices (des appareils électroménagers, des téléphones, des tondeuses, etc.) sont quelquefois/souvent des mauvaises traductions. Il est souvent indispensable de pouvoir lire la version anglaise.

<sup>76</sup> Les calculatrices et les micro-ordinateurs ne dispensent pas de savoir compter, ne serait-ce que pour appréhender les ordres de grandeur.

**de sa vie.** Il n'y a plus, il n'y aura plus de savoir-faire professionnel immuable. **Il faut donc être capable d'évoluer, d'apprendre, y compris après 50, 55 ou même 60 ans**, ce qui suppose d'avoir acquis très jeune, avant la troisième, une certaine plasticité intellectuelle et des bases solides.

- Notre société ne doit plus avoir d'analphabètes, ni d'illettrés, dans quelque domaine fondamental que ce soit, notamment en langue française, en mathématiques, en physique, en anglais et en informatique de base.

Les objectifs :

- A l'entrée en sixième, un élève doit en priorité :
  - maîtriser la structure de la phrase,
  - maîtriser l'usage des pronoms relatifs et des conjonctions,
  - **maîtriser les modes et les temps**,
  - savoir lire un texte de 3 pages de façon fluide,
  - être capable de le résumer sommairement,
  - savoir raconter sa journée,
  - être capable de faire une dictée simple de 200 mots avec moins de 10 fautes,
  - **maîtriser les 4 opérations** (et la preuve par 9 !) : test sur 10 opérations (2 additions, 1 soustraction, 4 multiplications et 3 divisions) avec des nombres de 2 et 3 chiffres, en moins de 40 minutes, dont au moins 6 opérations correctes, dont au moins 2 multiplications et 2 divisions,
  - maîtriser la règle de 3,
  - maîtriser les unités de longueur, de surface et de volume,
  - savoir calculer la surface d'un rectangle, d'un parallélogramme, d'un triangle et d'un disque,
- A la fin de la troisième, un élève doit :
  - être capable de rédiger une narration de 3 à 4 pages sans faute de français et avec moins de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe,
  - être capable de faire une dictée de 300 mots avec moins de 5 fautes,
  - être capable de tenir une conversation simple en anglais pendant 5 minutes et/ou de faire un exposé construit de 10 minutes, suivi de questions,
  - maîtriser en anglais pouvoir, devoir, les comparatifs et le superlatif,
  - maîtriser l'emploi des temps en anglais et connaître 70% des verbes irréguliers,
  - savoir résoudre un système d'équation du premier degré à 2 ou 3 inconnues,

- connaître et pratiquer les identités remarquable,
- savoir traduire un problème simple en équations algébriques,
- savoir résoudre une équation simple (racines entières) du second degré sans les formules (reconnaître le début du carré de...),
- maîtriser Thalès et Pythagore,
- savoir construire un angle droit avec une règle graduée et un compas (3,4,5),
- les angles en degrés et en radians, sinus, cosinus et tangente,
- maîtriser les unités (volt, ampère, ohm, watt, joule) en électricité courant continu et la loi d'Ohm,
- savoir monter un va et vient,
- maîtriser traitement de texte et tableur,
- savoir conduire une recherche sur internet avec une vue critique des sources,
- en géographie : situer les cinq continents, les grands pays, les grandes capitales et les grands flux commerciaux,
- en histoire : situer les grands événements de l'histoire européenne de Clovis à 1920,
- etc. cette liste n'est pas exhaustive, mais ce serait déjà bien.

**N.B. :** *L'effort à mener au collège doit être celui de tout le corps professoral. Le professeur d'histoire-géographie ne doit tolérer ni les fautes de français, ni les fautes d'orthographe. Les élèves doivent apprendre dans toutes les matières à présenter correctement un tableau, etc.*

**Le combat commence à la maternelle**, mais il faut revoir les programmes et les emplois du temps.

Voir Annexe B.

### 2.3. La fin du secondaire classique

En l'état actuel, le lycée cherche à gérer et préparer les orientations sans en avoir les moyens, face à un enseignement supérieur qui pratique la sélection sans en avoir le droit, pour des élèves qui, dans leur très grande majorité, ne savent pas définir ce qu'ils veulent :

- Les enseignants n'ont pas les moyens d'orienter ou d'aider à l'orientation des élèves ; ils n'ont le plus souvent aucune expérience du monde de l'entreprise et beaucoup ne veulent pas en avoir, même en spectateur.

- L'enseignement supérieur pratique la sélection, soit au départ quand cela est possible, soit à l'issue de la première année. Il continuera de le faire et cela sera facilité dans le nouveau système par le choix des élèves en première.
- Les élèves arrivés en première ne savent pas ce qu'ils veulent faire, un petit nombre de très bons élèves ira vers les classes préparatoires ou vers les établissements pratiquant la sélection, d'autres iront vers les IUT et le reste iront là où il n'y a pas de sélection. Ils feront donc leurs choix à l'aveuglette sans savoir où ils vont.

L'accès à l'enseignement supérieur se décidant, en fait, à la fin du deuxième trimestre de terminale, le bac ne sert effectivement plus à grand-chose. C'est bien le contrôle continu en seconde, première et premier trimestre de terminal qui sert de base à l'appréciation des capacités de l'élève à accéder aux établissements auxquels il prétend. C'est vrai que c'est peu objectif et que l'universalité du bac est oubliée. Comme le dit un professeur, c'est un « *bac maison* » qui n'aura pas la même valeur suivant l'établissement dont l'élève provient. **C'est peut-être très inégalitaire, mais c'est déjà et depuis très longtemps, une situation de fait.**

Que faire ?

Il n'y a certainement **pas de solution immédiate** car cela dépendra des progrès qui seront réalisés à l'école et au collège et dans le développement des filières techniques et professionnelles.

Quatre remarques cependant :

- **Il est absolument indispensable de maintenir pour tous jusqu'en terminale un enseignement de mathématiques** : dans tous les métiers les mathématiques sont aujourd'hui indispensables.
- De même pour les langues étrangères.
- L'exposé devant un jury est un gadget inutile et coûteux.
- Il faut continuer de valoriser les filières techniques et professionnelles et multiplier les passerelles. S'agissant de ces dernières leur prise de contrôle par l'éducation nationale n'est pas un progrès.
- Pour certains élèves, le passage par un IUT doit être/devenir un moyen normal d'accéder au supérieur et cela doit être pris en compte dans l'orientation en fin de secondaire.

**N.B. : La stupide guérilla à laquelle certains enseignants de l'université se sont livrés contre l'accès des élèves des IUT à l'enseignement supérieur classique doit cesser. Le passage par un IUT beaucoup mieux encadré et plus concret que les deux**

*premières années d'université est un excellent moyen de valoriser des élèves qui arrivent en terminale avec une maturité insuffisante.*

Enfin, s'agissant du contenu et des approches sur les 3 années :

- Il faut **renforcer l'interdisciplinarité** entre :
  - Les mathématiques et les sciences, tant au niveau des programmes que des approches pédagogiques,
  - Les langues (surtout l'anglais) et les sciences : **des cours de physiques devraient être partiellement enseignés en anglais et des textes scientifiques ou d'économie devraient être étudiés en cours d'anglais**, ce qui suppose, bien sûr, des formations complémentaires pour les enseignants !
- Il faut construire dès la classe de seconde (et peut-être avant) des passerelles avec le monde de l'entreprise **avec la participation active et obligatoire des enseignants** (qui y apprendront beaucoup).
- Il faut d'urgence **amender la législation sur le travail pour permettre aux adolescents d'accéder à des jobs d'été rémunérés dès 15 ans** pour leur permettre de comprendre un peu le monde de l'entreprise, de façon non théorique, en dehors du prisme déformant d'enseignants qui, pour la plupart n'en ont pas l'expérience.

## 3. DECENTRALISATION ET EFFICACITE

### 3.1. Petite histoire de la décentralisation en France

Charles de Gaulle Mars 1968 : « *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain* »

François Mitterrand 1981 : « *Il a fallu deux siècles de centralisation pour faire la France, il faut la décentralisation pour ne pas la défaire* ».

La décentralisation a été faite, puis partiellement défaite en plusieurs étapes :

- 1982-1983-1986 : Lois Defferre (25 lois, 200 décrets)
- 2003-2004 : Acte II de la Décentralisation – Raffarin, dont une disposition essentielle, relative à l'autonomie financière, est partiellement rejetée par le Conseil Constitutionnel
- En 2010, sous couvert d'un renforcement de la démocratie locale et d'une volonté de 2<sup>e</sup> cours du quinquennat suivant à un grignotage précédant une amputation à travers la loi « NOTRe », la réduction de la DGF et la suppression de la taxe d'habitation.

En fait :

- le Ministère des Finances n'a jamais accepté la décentralisation et l'a cassé dès que possible comme proclamé ci-dessous :

*« Mon regret : Ne pas avoir réussi à convaincre que la loi de décentralisation de 1982 était porteuse de la confusion des compétences et d'une prolifération des structures locales, avec prolifération des emplois à la clef ».* (Marie-Hélène Bérard ancienne sous-directrice à la Direction du Budget (1982-1986), publié sur le site du Ministère des Finances.

- une partie du processus a avorté, comme démontré par la tentative de décentralisation de l'éducation. Les enseignants ont bloqué le processus.

En fait, il y a à la base une triple erreur d'analyse :

1/ A l'origine, on pensait décentraliser, mais, en fait, **on a fait une décentralisation « surveillée »**, ce qui fait que l'Etat a maintenu ses structures<sup>77</sup>. **On a dit qu'on avait supprimé la tutelle : à l'usage, c'est devenu faux.** Quand la commune, le département ou la région veulent faire quelque chose, ils doivent la soumettre à l'approbation de l'autorité préfectorale du niveau correspondant, au nom du « *contrôle de légalité* ». Comme démontré ci-dessous, **le carcan législatif et réglementaire est construit pour que le contrôle de légalité devienne un contrôle d'opportunité.** En fait, dès le départ, dès le début de la décentralisation, sous des prétextes divers, le nombre de procédures visant des élus ou des directeurs des services a été considérable : il fallait les dresser.

2/ **Notre république a la passion de la hiérarchie** : on a donc fait une décentralisation hiérarchique : les régions sont soumises à l'Etat, les départements sont en dessous et sont aussi soumises à l'Etat, les communes sont placées en

---

<sup>77</sup> Le slogan était : pour une bonne décentralisation, il faut une bonne déconcentration.

situation de dépendance et de soumission par rapport à l'Etat, à la région, au département et maintenant, de fait, aux intercommunalités. Napoléon est mort, mais la hiérarchie de type militaire est restée. L'élection d'assemblées délibérantes et d'exécutifs locaux n'y a rien changé.

3/ Ensuite, par la loi NOTRe, (1) **on a développé l'échelon régional en l'éloignant du terrain en créant des grandes régions**, sans étude ou évaluation préalable, (2) on a voulu supprimer l'échelon départemental et faute d'y avoir réussi, (3) on a développé et rendu obligatoire l'échelon intercommunal, faute aussi d'avoir réussi à réduire significativement le nombre des communes. **On pensait faire des économies : on a augmenté les effectifs et les dépenses.** L'échelon intercommunal coûte souvent très cher et le regroupement des régions n'a pas engendré d'économies.

4/ L'obsession (maladive ?) de la grande région et de la réduction du nombre des communes, appuyé sur les « *exemples* » allemands et italiens, idéalisés et mal analysés, a été largement contre-productive.

### 3.2. Erreur sur la lecture des systèmes jugés comparables

Derrière les réformes proposées au parlement, il y a plusieurs affirmations et raisonnements totalement erronés, mais qui, semble-t-il, ont la vie dure :

- « *Il faut que nos régions soient plus grandes pour jouer dans l'ensemble européen, en particulier pour faire jeu égal avec les Landers allemands.* » et/ou les régions Italiennes. Comme démontré ci-dessous, c'est une affirmation basée sur une idée fautive. Les faits sont pourtant clairs :
  - **En Allemagne**, les tailles respectives des Landers sont extrêmement variables, de 404.000 habitants (La ville-Etat de Brême), 1 millions d'habitants (la Sarre) à 16,9 millions (Rhénanie du Nord/Westphalie), de 404 km<sup>2</sup> (Brême) à 70.554 km<sup>2</sup> (la Bavière). Au total, **7 Landers sur 16 comptent moins de 3 millions d'habitants.**
  - **En Italie**, les tailles respectives des Régions sont extrêmement variables, de 126.000 habitants pour la Vallée d'Aoste, 309.000 pour la Molise, 885.000 pour l'Ombrie, à 10 millions pour la Lombardie. **Au total 11 régions sur 20 comptent moins de 3 millions d'habitants.**
  - En France, avec le nouveau découpage, la taille des régions est certes diverses, mais beaucoup moins qu'en Allemagne et en Italie. Sur 13 régions, seules 3, la Corse (337.000 habitants), le Centre-Val



de Loire (2,6 millions) et la Bourgogne-Franche Comté (2, 4 millions) comptent moins de 3 millions d'habitants.

- Au total, le résultat du collage réalisé in extremis et sur un coin de table paraît peu convaincant.
- **« Il y a trop de communes en France, trois fois plus qu'en Allemagne et cela coûte très cher »** : C'est vrai, nos communes sont très/trop nombreuses, mais coûtent-elles si cher ? Rien n'est moins sûr. Les transferts de compétences aux intercommunalités n'ont pas montré d'économies significatives au contraire. En fait, dans les petites communes, les élus font directement une partie du travail, pour moins cher qu'un fonctionnaire. Au surplus, leurs Dotations Globales de Fonctionnement sont moitié moins élevées par habitant : **si elles coûtent si cher, pourquoi leur donne-t-on moitié moins de ressources ? Cherchez l'erreur !** Il y a là une contradiction évidente. On y reviendra plus loin. **Il y a sans doute en France trop de très petites communes, les deux tiers du total (19.750 communes de moins de 500 habitants** pour 24.000 de moins de 750 habitants). Est-ce un handicap pour leur développement ? On constate que sur les 19.750 communes de moins de 500 habitants, plus de 1250 ont vu leur population doubler (soit +1,4%/an) entre 1962 et 2013 ! Dans l'intervalle, la population française totale a augmenté de 41,4%, soit 0,68%/an, moitié moins vite. En fait, on pourrait réduire substantiellement le nombre des communes avec des critères moins simplistes.

### 3.3. 5 niveaux

En fait, en rendant obligatoire le rattachement de toutes les communes à une intercommunalité, la loi NOTRe a rajouté une nouvelle couche au « *millefeuille* », sans donner la moindre place à une approche pragmatique. Il y a donc 5 niveaux :

- La commune,
- L'intercommunalité (Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération ou Métropole, cette dernière visant la fameuse grande taille qui va, paraît-il, permettre : (1) des économies d'échelle et (2) de faire jeu égal avec les grandes métropoles européennes.
- Le département, qui pourrait, occasionnellement, se confondre avec la métropole.
- La région,
- L'Etat.

En fait, rien de très original, car c'est aussi, à très peu de chose près la situation de l'Allemagne qui inclut de 2 à 6 niveaux, suivant les cas. En fait, c'est la fin de la phrase qui est importante et qui fait toute la différence : « *suivant les cas* ».

### 3.4. « L'exemple » allemand

Au total, il y a en Allemagne :

- 12.291 communes (Gemeinde), dont 116 villes-arrondissements libres (kreisfreie städte) et 4 stadtkreise.
- 429 arrondissements (kreise), dont 313 arrondissements ruraux (landkreise) et 116 villes-arrondissements libres (kreisfreie städte)
- Le Land de Brême comprend deux Stadtkreise (Brême et Bremerhaven) alors que Berlin et Hambourg constituent à la fois un Land, un Stadtkreis et une Gemeinde.
- 16 länder dont 3 villes-états.

La commune, l'arrondissement et le Land ont chacun une assemblée et un exécutif. Le plus souvent l'exécutif est élu au suffrage universel direct, sinon, moins souvent, par l'assemblée.

L'Amt (bureau) est une unité purement administrative qui existe dans certains Länders et qui est intermédiaire entre l'arrondissement et la commune.

Le schéma ci-dessous résume la situation :



Comme on le voit sur ce schéma, du fait de l'héritage historique et surtout d'un certain pragmatisme, au lieu d'avoir un système uniforme, le système allemand s'adapte aux réalités en incluant des villes-états, des villes-arrondissement et même des communes isolées.

On notera que les **districts gouvernementaux** (Regierungsbezirke) sont des démembrements de certains länders, mais pas un niveau à proprement parler. Ce ne sont pas des personnes morales de droit public, sauf en Bavière et pour le district du Palatinat (qui est un ancien district bavarois).

**L'arrondissement (kreis)** : tous les Länder sont divisés en Landkreise (arrondissement ruraux) et en Kreisfreie Städte (villes arrondissement-libres) (aussi appelés Stadtkreise - arrondissements urbains) dans certains Länder (Bade-Wurtemberg, Brême, Berlin et Hambourg). Les villes-États de Berlin, Hambourg et Brême ne comptent aucun Landkreis. Le Land de Brême comprend deux Stadtkreise (Brême et Bremerhaven) alors que **Berlin et Hambourg constituent à la fois un Land, un Stadtkreis et un Gemeinde (commune)**.

Un tel manque d'homogénéité et d'uniformité serait évidemment impensable dans la France jacobine.

Mieux, les 3 villes-états sont situées au milieu ou à la frontière d'un Land dont elles ne sont pas la capitale :

- **Berlin** (3,4 millions d'habitants), ville-état, est située **au milieu du Brandebourg** (2,6 millions d'habitants), land plutôt rural, dont la capitale est **Potsdam** (178.000 habitants).
- **Brême** (665.000 habitants), ville-état, est **au milieu de la Basse-Saxe** (7,2 millions d'habitants), dont la capitale est **Hanovre** (532.000 habitants).
- **Hambourg** (1,6 millions d'habitants), ville-état, est littéralement coincée (sans même vraiment déboucher sur la mer) **entre le Schleswig-Holstein** (2,5 millions d'habitants) dont la capitale est Kiel (232.000 habitants) **et la Basse-Saxe**.

On notera aussi que ce système évite que des régions essentiellement rurales se trouvent agglomérées à des zones urbaines à forte densité sans avoir voix au chapitre. On évite ainsi des tensions absurdes. Ainsi, si le Brandebourg, région rurale, forestière et pauvre était unifié avec Berlin, seule la ville de Berlin compterait dans la prise de décision.

Le système actuel n'empêche pas ces deux états d'avoir deux institutions librement consenties de coopération :

- L'agglomération Berlinoise (Stadt-Umland-Zusammenhang Berlin-Potsdam) comprend Berlin et les communes du Land de Brandebourg qui sont les plus proches et densément peuplées.
- La Région Métropolitaine de Berlin Brandebourg (Metropolregion Berlin-Brandebourg) qui regroupe l'ensemble des deux états.

On remarquera qu'aucun technocrate du gouvernement n'est venu décréter :

- qu'il faudrait absolument que la capitale du land soit une (très) grande ville,<sup>78</sup>
- que Brême devrait être incluse dans la Basse Saxe,
- que le maintien du Schleswig-Holstein ne serait pas justifié avec seulement 2,5 millions d'habitants et une capitale aussi petite,
- qu'on pourrait/devrait fusionner, Brême, Hambourg, le Schleswig-Holstein et la Basse Saxe pour créer un land de 12 millions d'habitants, à « *dimension européenne* » dont la capitale devrait être, évidemment dans une logique technocratique, la plus grande ville, située au centre : Hambourg (1,6 millions d'habitants).
- etc.

Au final, ni le Président, ni le Chancelier n'ont prétendu réformer tout cela sur un coin de table.

Cette situation illustre **le ridicule des raisonnements énoncés** lors de la préparation de la loi NOTRe et la stupidité de nos modalités de prise de décision.

On notera aussi que la taille raisonnable des arrondissements et des Länders font que ces échelons restent suffisamment près du terrain pour éviter de développer des politiques totalement déconnectées des réalités dans les domaines qu'ils administrent.

Fiscalement, les impôts directs sont collectés comme suit :

- 50% vont à l'Etat,
- 36% vont aux Länders

---

<sup>78</sup> En changeant de continent, la capitale de l'Etat de New York (19 millions d'habitants) n'est pas New York (8,6 millions d'habitants), mais Albany (97.000 habitants). De même, la capitale du Texas n'est ni Dallas, ni Houston, mais Austin. Etc.

- 14% vont aux communes qui sont ainsi dépendantes des 2 autres niveaux.

Liste des länders allemands :

	Land (français)	Land (allemand)	Capitale	Superficie	Population
1	Bade-Wurtemberg	Baden-Württemberg	Stuttgart	35 751 km <sup>2</sup>	9,5 millions
2	Bavière	Bayern	Munich	70 554 km <sup>2</sup>	11,1 millions
3	Berlin	Berlin	(= ville-État)	884 km <sup>2</sup>	3,4 millions
4	Brandebourg	Brandenburg	Potsdam	29 061 km <sup>2</sup>	2,6 millions
5	Brême	Bremen	(= ville-État)	404 km <sup>2</sup>	665 000
6	Hambourg	Hamburg	(= ville-État)	755 km <sup>2</sup>	1,6 millions
7	Hesse	Hessen	Wiesbaden	21 114 km <sup>2</sup>	5,5 millions
8	Mecklembourg / Poméranie occidentale	Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin	23 838 km <sup>2</sup>	1,9 millions
9	Basse-Saxe	Niedersachsen	(Hanovre)	47 344 km <sup>2</sup>	7,2 millions
10	Rhénanie-du-Nord Westphalie	Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	34 070 km <sup>2</sup>	16,9 millions
11	Rhénanie-Palatinat	Rheinland-Pfalz	Mayence	19 849 km <sup>2</sup>	3,6 millions
12	Sarre	Saarland	Sarrebruck	2 570 km <sup>2</sup>	1,0 millions
13	Saxe	Sachsen	Dresde	18 338 km <sup>2</sup>	4,9 millions
14	Saxe-Anhalt	Sachsen-Anhalt	Magdeburg	20 445 km <sup>2</sup>	2,9 millions
15	Schleswig-Holstein	Schleswig-Holstein	Kiel	15 729 km <sup>2</sup>	2,5 millions
16	Thuringe	Thüringen	Erfurt	16 254 km <sup>2</sup>	2,7 millions

En fait, ce qui caractérise le système allemand, c'est sa **flexibilité** et son adaptation à la géographie et aux circonstances régionales.

### 3.5. L'Italie

L'exemple Italien est tout aussi intéressant, avec les niveaux suivants :

- Communes (8093). Elles peuvent librement s'associer : il existe des communautés de montagne.
- Provinces (110) : équivalents de nos départements, mais avec beaucoup plus de compétences, l'éventualité de leur suppression ou de la réduction de leur nombre a été discutée.
- Les régions (20)

Certaines grosses communes comme Milan ont des subdivisions, les « *circoscrizione* », qu'on peut assimiler aux arrondissements de nos grandes villes.

On notera l'**absence des intercommunalités**. Celles-ci sont possibles, mais non-obligatoires.

Il y a pourtant aussi en Italie de très petites communes de moins de 100 habitants.

Avec l'Etat, il n'y a donc en Italie que quatre niveaux au lieu de cinq pour la France et l'Allemagne.

### 3.6. Un constat : une fausse décentralisation

En fait, la grande différence entre la France et ses deux voisins principaux réside essentiellement dans le fait qu'en France relativement peu de compétences ou de fonctions sont en fait déléguées aux niveaux décentralisés.

Le tableau suivant éclaire un peu la situation :

Compétence	France	Allemagne	Italie
Santé	<b>Etat</b> à travers des agences régionales	Länders	Régions
Enseignement primaire	<b>Etat</b> , avec soutien logistique (bâtiments, matériels, personnel non enseignant) assuré par la commune	<b>Länders</b> , avec <b>coordination par conférence permanente des ministres de l'éducation.</b> Soutien logistique	Etat
Enseignement secondaire 1 (Collège)	<b>Etat</b> , avec soutien logistique assuré par le département.	(bâtiments, matériels, livres, personnel non enseignant) des	Etat
Enseignement secondaire 2 (Lycée)	<b>Etat</b> , avec soutien logistique assuré par la région	collectivités locales.	Etat
Enseignement technique	<b>Etat</b> , avec soutien logistique assuré par la région		Etat
Universités	Compétence partagée Etat-Régions. Autonomie relative des Universités. Grandes Ecoles de statuts très divers.	<b>Länders</b> , avec coordination par conférence permanente des ministres de l'éducation. Nombreuses Universités privées dont 100 Universités privées reconnues par l'Etat.	42 Universités d'Etat, 6 universités privées, 3 écoles techniques, 12 universités spécialisées. <b>Universités d'Etat : Financement à 60% par l'Etat. Autonomie reconnue par la Constitution.</b>
Enseignement professionnel	Région et chambre des métiers, <b>puis retour à l'Etat en 2019.</b>	<b>Etat fédéral</b> avec partage du financement entre Etat, Länders et secteur privé.	<b>Etat</b> en coopération avec les entreprises.
Bourses, aides aux étudiants	Etat	Etat Fédéral	<b>Régions</b> aidées d'un fonds national et certaines universités.
Recherche scientifique	Etat	Etat Fédéral	<b>Etat</b> , à travers les Universités et les Universités spécialisées.

Compétence	France	Allemagne	Italie
Grandes infrastructures routières (autoroutes)	Etat et Secteur privé par délégation de l'Etat	Etat Fédéral	Etat et Secteur privé par délégation de l'Etat
Infrastructures routières régionales	Départements	Länders et Districts (lankreis)	Provinces
Infrastructures locales	Communes	Communes	Communes
Police	<b>Etat (Police Nationale et Gendarmerie)</b> avec quelques pouvoirs au niveau de la commune. Police municipale dans les villes.	Etat Fédéral et 16 polices dans les länders.	4 corps dont 3 dépendent de l'Etat : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Police d'Etat</li> <li>• Carabiniers (équivalent à notre gendarmerie)</li> <li>• Guardia di Finanza</li> <li>• Polices municipales</li> </ul>

S'agissant du réseau routier, on notera qu'en France et en Italie, l'Etat s'est défaussé sur le secteur privé pour les autoroutes, sinon pour l'essentiel des autres grandes routes, sur les départements. La Région n'a aucun rôle dans ce secteur (A travers le SRADDET, elle prétend pourtant le planifier !).

L'examen du tableau ci-dessous est particulièrement éclairant.

Pour une comparaison des systèmes routiers : Longueur du réseau routier des différentes autorités publiques en service en 2003 en km. (Source : Direction des Routes – Ministère de l'Equipe-ment- France).

	L'Etat		Les collectivités locales de troisième niveau <sup>79</sup>	Les collectivités locales de deuxième niveau <sup>80</sup>	Les communes
	Autoroutes <sup>4</sup>	Routes			
Allemagne	12 000	41 000	87 000	90 000	410 000
Angleterre	2 950	5 300	240 000		142 000
Autriche	2 000 <sup>81</sup>		34 000	-	71 000
Espagne	7 600	16 400	70 800	68 500	490 000
France	9 700	27 000	-	360 000	595 000
Italie	6 500	20 000	-	115 000	290 000
Suède <sup>82</sup>	2 200	96 100	40 000		
Suisse	1 700		18 200	-	51 400

<sup>79</sup> Communautés Autonomes en Espagne, Länder en Allemagne et Autriche, Cantons en Suisse, Län en Suède, régions en Angleterre et France

<sup>80</sup> Provinces en Espagne et en Italie, Landkreis en Allemagne, départements en France

<sup>81</sup> Autoroutes et voies rapides.

<sup>82</sup> La Suède possède 295 000 km de routes privées, dont 75 000 km subventionnées par l'Etat. Il s'agit généralement de routes de taille modeste, appartenant aux habitants desservis par ces routes.



### 3.7. Décentralisation, Rigidité/flexibilité, uniformité

A part l'exception Corse et l'outremer, **le système français est très uniforme, rigide et centralisé**. Il est un peu basé sur le commandement : « **je ne veux voir qu'une tête** ».

Ainsi, lors de la crise du coronavirus, l'Etat a certes manifesté qu'il voulait s'appuyer sur les élus, mais **presque toutes les initiatives des maires ont été réprimées** : on les a renvoyés au Tribunal Administratif et, in fine, le Conseil d'Etat leur a donné tort. En fait, **l'Etat voudrait que les élus locaux soient des exécutants** : on peut se demander pourquoi ils sont élus ?

Le système italien est un peu plus flexible. Le système allemand est très flexible.

En fait, les systèmes italien et surtout allemand, sont plus décentralisés que le système français.

On verra à terme, par une analyse fine, quel système aura été le plus efficace dans la gestion du Covid19 !

On peut néanmoins constater dès maintenant **et sans jeter la pierre à personne** :

- Que les administrations centrales ont largement cafouillé face à une situation inédite, notamment, initialement, par manque d'humilité et par manque de gestion des risques ;
- Que l'Etat a eu tendance à prendre des décisions sans adaptation au contexte local au moins jusqu'au déconfinement ;
- Que la structure hospitalière a relativement bien géré la crise en décentralisé<sup>83</sup>, en prenant des initiatives locales et en « *poussant les murs* » ;
- Que l'articulation public-privé a été très/trop longue à se mettre en place, faute d'habitude de coopérer, et, peut-être, d'une certaine méfiance réciproque ;
- Que l'articulation entre l'hôpital et la médecine de ville a été absente dans la phase initiale ;
- Qu'il s'est avéré très difficile de décider en mode centralisé les modalités du déconfinement, que l'Etat a constaté le fait et qu'il a en conséquence tenté de renvoyer certaines décision au niveau local, mais en accompagnant ce

---

<sup>83</sup> Il faudra analyser, rétrospectivement, comment les initiatives et les décisions ont été prises, au niveau de chaque hôpital (ou groupement hospitalier) ou de l'ARS. Autrement dit, les ARS ont-elles servi à quelque chose ?

renvoi de consignes difficilement applicables et qu'en regard les instances décentralisées se sont trouvées comme paralysées, en attendant que l'Etat prenne position, considérant que les réponses devaient venir d'en haut ;

- Que, souvent, l'unité de décentralisation/déconcentration a été la région, ce qui ne rend pas compte de la réalité du terrain, notamment de la densité de population ;
- Que, cependant, les régions ont tenté de jouer un rôle avec un certain succès<sup>84</sup> ;
- Que, comme déjà indiqué, les instances de premier niveau (les communes) ont plutôt été brimées lorsqu'elles ont pris des initiatives.

On comparera plus tard avec d'autres modes de gestion et on essaiera d'en tirer quelques conclusions, en admettant que **tous les pays ont eu des problèmes** pour faire face à cette situation inédite. On pourra **tirer des leçons**, notamment en envisageant de **rétablir des liaisons et des flexibilités qui existaient autrefois (jusque dans les années 70) et ont depuis disparu entre l'hôpital public, l'hôpital privé et la médecine de ville**<sup>85</sup> du fait de la fonctionnarisation de l'hôpital.

### 3.8. Une décentralisation avortée

En fait, tout le monde est mécontent :

- Les administrations centrales sont mécontentes parce qu'elles considèrent que les collectivités locales sont mal gérées, qu'elles gâchent les ressources et font de mauvais choix ;
- Les élus sont mécontents parce qu'on leur impose des normes rigides, coûteuses, inadaptées et trop souvent arbitraires ;
- Les maires sont mécontents parce qu'on leur a confisqué des moyens et des compétences sans évaluation sérieuse des conséquences et que **c'est auprès du maire que la population vient se plaindre**, pas auprès du président de l'EPCI, ni du président du conseil départemental, encore moins du président du conseil régional.
- Etc.

---

<sup>84</sup> Il y a eu des tentatives de récupération par l'Etat.

<sup>85</sup> Il était alors courant que des médecins et chirurgiens travaillent simultanément dans au moins 2 des 3 secteurs. Depuis, la fonctionnarisation du système a tout bloqué.

En fait, les mécanismes de contrôle démocratique ne fonctionnent pas et on a avorté la décentralisation par **manque de confiance du gouvernement dans les élus de terrain**<sup>86</sup>, par une hyper-règlementation absurde et par des actions violentes contre l'autonomie des collectivités territoriales.

### 3.9. La revanche des administrations centrales : la loi NOTRe

La loi NOTRe visait de très (trop) nombreux objectifs, implicites et explicites. Surtout, même si c'est une loi, elle a été imposée au forceps, le gouvernement se contentant de reculer quand l'opposition était trop forte.

Pourtant, les idées de départ étaient claires :

- Réduire le « *millefeuille* ».
- Clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de décentralisation.
- Simplifier.

Sa conception a été préparée par les administrations centrales, sans véritable concertation et dans la ligne de la loi Maptam.

Elle a été finalisée dans le désordre au Parlement avec une inflation phénoménale du nombre d'articles et de dispositifs permettant son application. In fine, elle a donné un pouvoir considérable aux Préfets et aux administrations déconcentrées qui sont sous son autorité.

Le résultat :

- **Il n'y a pas eu de réduction du millefeuille**, bien au contraire,
- Il y a eu une perte de contact entre les « *administrés* » (on oublie de plus en plus les mots usager et citoyen<sup>87</sup>) et les instances qui sont supposées être à leur service. **Quels citoyens connaissent l'administration de leur intercommunalité ?** Quelquefois, ils n'en connaissent même pas le nom ! Force est de constater que **les intercommunalités sont des structures « hors-sol »**.

---

<sup>86</sup> Jean-Louis Bianco, pourtant ancien Secrétaire Général de la Présidence, ancien ministre, etc. , mais ensuite Maire et Président de Conseil Général, disait « *il faut nous (les élus) faire confiance* ».

<sup>87</sup> Le mot citoyen est maintenant utilisé dans un contexte politique pour qualifier des démarches pseudo-démocratiques qui amplifient le pouvoir de certains lobbys.

- C'est de fait **une recentralisation, pas une décentralisation**. Des compétences ont été remontées de ce qu'il est convenu d'appeler le bloc communal et des départements vers la région qui par accroissement de leur taille se sont éloignées du terrain.
- La loi introduit des concepts flous, dont l'interprétation conduit au renforcement de l'autorité préfectorale de plus en plus ressentie comme arbitraire.

### 3.10. Une planification centralisée, sans rigueur méthodologique, sans critique

Avec la loi « *Notre* », la France est passée à **une planification centralisée, à la soviétique** : conformisme obligatoire, critique interdite, interdiction de penser<sup>88</sup> et soumission obligatoire des élus à l'autorité préfectorale et au niveau « *au-dessus* ».

C'est Napoléon à la sauce soviétique.

Qu'on le veuille ou non, c'est le contraire d'une démarche démocratique.

Chaque document de planification « *décentralisée* » doit impérativement reprendre les affirmations du niveau au-dessus et les traduire par des « règles » qui s'imposent avec « *un degré de prescriptivité variable* »<sup>89</sup> au niveau en-dessous, sans discussion des présupposés (c'est la vérité puisque cela vient du niveau supérieur) et sans aucune réinterprétation locale à la lumière des faits et des conditions particulières à chaque région et à chaque terroir.

Comme l'a dit le rédacteur d'un SRADDET à l'occasion d'une présentation, c'est un « *document contraint* ».

Dans la pratique, on habille un schéma technocratique avec des analyses sommaires et des généralités.

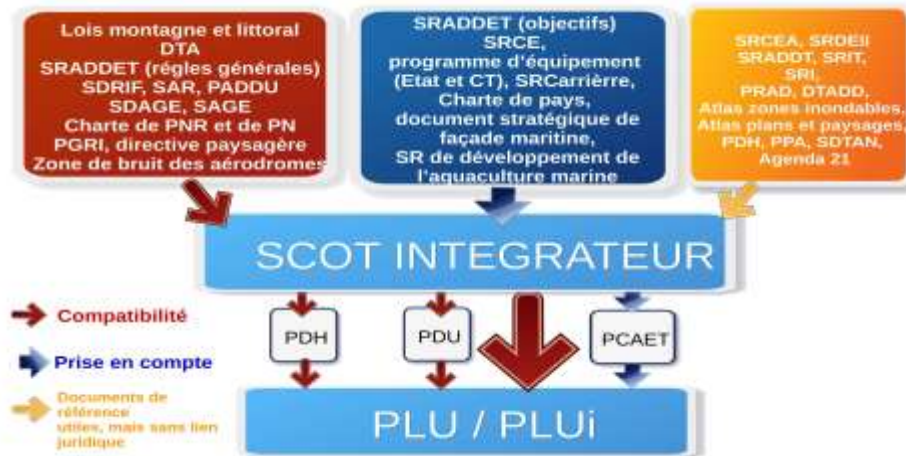
La hiérarchie des textes est impressionnante :

---

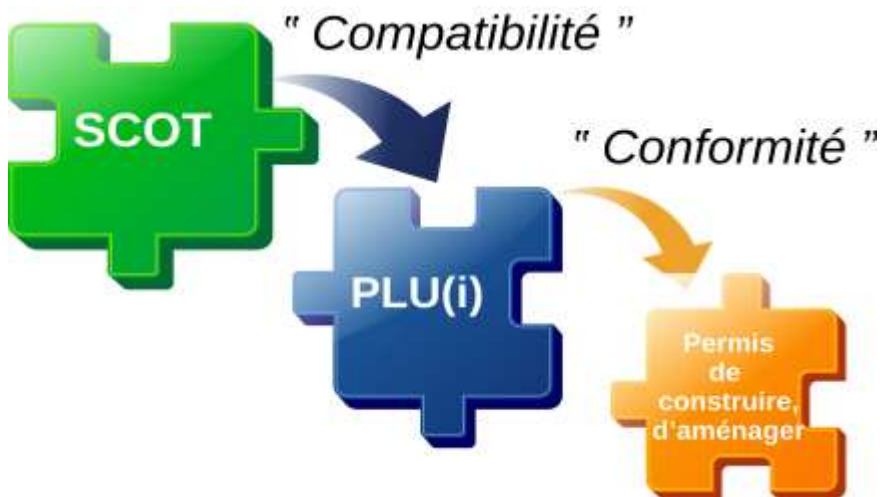
<sup>88</sup> La loi dit ce qu'on doit penser et comment on doit le traduire.

<sup>89</sup> Sic. Cette expression volontairement équivoque rend compte de la toute-puissance de l'administration de l'Etat, au nom du contrôle de la légalité, pour interpréter à son gré les « *règles* » ainsi venue du haut et validée sous contrainte par les niveaux intermédiaires.

Le PLU dans son environnement : le principe du SCOT intégrateur

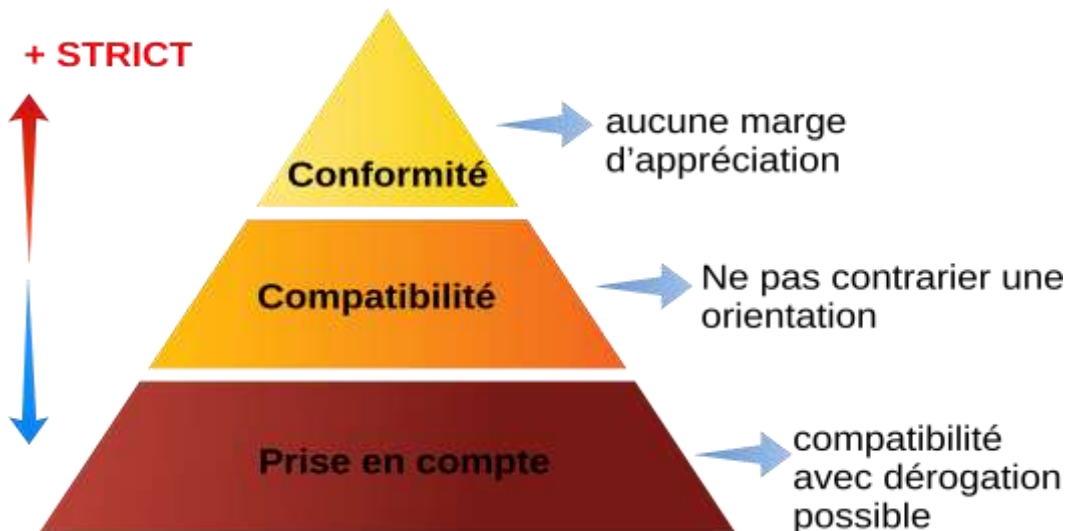


Les trois degrés de relation juridique en urbanisme



D'après un document d'une DDT du 25 Avril 2019

Pour lire cette hiérarchie, il faut prendre en compte les définitions suivantes :



Pour tout arranger, on nous annonce « Des ordonnances de **simplification** à venir

- Réduisant la liste des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale (SCOT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales,
- Supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité » Fin de citation.

Autrement dit : C'est simple, vous n'avez qu'à vous aligner sur les « règles » sans **aucune dérogation possible**. Il ne faut surtout pas contrarier (les orientations de) **l'administration**.

On ajoutera que désormais le PLU devient PLUi (pour intercommunal) : on a exclu les communes en général et surtout les communes rurales.

On nous explique d'ailleurs pourquoi :

**« Moindre coût Professionnalisation des équipes »**

(tiré du même document)

C'est clair, il faut **rester entre professionnels, sans être gênés par les élus** les plus proches des populations.

Traduisez : Les élus en général et les ruraux en particulier sont des gêneurs et on va même faire des économies !

**La sanction à chaque niveau est simple : c'est le préfet qui « valide ».** En conséquence, si le préfet ne valide pas, c'est-à-dire si les administrations (de l'Etat) ou les lobbys émettent des critiques, on doit **recommencer jusqu'à conformité** avec la pensée centrale. En fait, dans la plupart des cas, les administrations interviennent en amont pour s'assurer avec le consultant que le texte est conforme avant même que les élus interviennent.

**C'est un système de censure** qui vient renforcer une habitude déjà prise antérieurement : j'ai personnellement participé (avant la loi NOTRe) à une réunion de lancement d'un PLU au cours de laquelle le représentant de la DDT (Direction Départementale des Territoires) s'est adressé directement au Consultant (contracté et payé par la municipalité) pour lui donner, avec une certaine véhémence, des instructions : personne n'a protesté !

Au cours de la même réunion, les « *portés à connaissance* »<sup>90</sup> ont été commentés.

L'un de ces textes était le rapport d'une paysagiste. Ce document, rédigé dans un langage quasi-journalistique, était un commentaire de photos prises dans la commune lors d'une visite qui avait duré moins d'une journée. **Ce texte bâclé** contenait **des erreurs de fait** manifestes et **des erreurs d'interprétations** faute d'avoir pris les renseignements nécessaires (disponibles pour la plupart sur internet) et **des affirmations non justifiées**. J'ai indiqué que nous avions des réserves. On m'a fermement répondu que ce n'était pas possible de discuter. Mes collègues élus (mais anciens fonctionnaires) m'ont ensuite demandé de me calmer (sic) pour éviter de provoquer l'administration ! Ils avaient sans doute raison, à la fin du processus le PLU a été ensuite validé par le Préfet, malgré les remarques de certaines administrations (nous n'avions quand même pas cédé sur tout).

Ce système s'appuie sur des **textes de nature politique**<sup>91</sup> qui ont été transcrits dans des codes comme celui de l'urbanisme sous la forme **de généralités** qui peuvent être interprétées de façon plus ou moins restrictive et **qui sont, en fait, interprétées de façon maximaliste par les administrations et certains lobbys**<sup>92</sup>. Bien sûr, **plus on est petit, moins on peut discuter : on est très loin de l'égalité devant la loi.**

---

<sup>90</sup> Textes administratifs qui, de fait, s'imposent aux rédacteurs du PLU.

<sup>91</sup> Comme le disait un dazibao placardé dans une république populaire : « *le plan est une loi et nul n'est censé ignorer la loi* ». On est passé de la planification indicative à la française à une planification descendante, centralisée.

<sup>92</sup> Les écologistes et les agriculteurs, ces derniers étant souvent instrumentalisés.

### 3.11. Des lois liberticides

Comme décrit ci-dessus, les lois MAPTAM et NOTRe ont porté gravement atteinte au principe constitutionnel de libre administration des communes. Les auteurs faute de pouvoir s'attaquer directement aux communes ont cherché à vider la commune de son rôle en siphonnant ses fonctions et en l'asphyxiant. On en est même venu à montrer du doigt, à dénoncer, les communes qui face à la réduction des dotations et au maintien des dépenses obligatoires se trouvaient dans l'obligation d'augmenter les impôts.

Dans un certain nombre de cas, malgré les aides qu'elles ont reçues, les intercommunalités ont dû augmenter leurs impôts, rendant impossible l'augmentation des impôts des communes membres. Le « *lissage* » des taux s'est traduit par une augmentation globale de la fiscalité et bientôt du prix de l'eau et de l'assainissement pour une partie substantielle de la population sans avoir, en contrepartie, d'amélioration du service public.

Dans les zones rurales à faible densité, **le résultat, c'est payer plus pour moins de service public.**

**Enfin, la hiérarchie des outils de planification impose un carcan aux communes qui bloquera sans appel tout développement futur. Il est vrai que, de toutes façons, on leur a ôté cette compétence et les PLUi vont achever de les déshabiller.**

On a vu en 3.8 la logique technocratique du système : c'est moins de démocratie, plus de rigidité. Au total, c'est le retour au processus de désertification rurale dont on avait commencé de sortir.

**Il faut, d'urgence, arrêter le massacre.**

### 3.12. Economies d'échelle : le serpent de mer

L'un des prétextes, déjà évoqué est de faire des économies d'échelle.

Malheureusement, c'est faux : on est en train de créer de nouveaux niveaux administratifs sans économiser en aucune manière au niveau de l'Etat. Les nouvelles entités embauchent, les personnels transférés ne suffisant pas. Dans les zones à faibles densité, la nécessité de se déplacer entre les centres et les communes excentrées souvent situées très loin consomme des ressources et du temps de travail et crée un besoin de structures hiérarchiques. Cette centralisation est coûteuse.



En fait, les conséquences de la législation et des réglementations n'ont pas été évaluées.

### 3.13. Une aberration : le « *renforcement des centralités* »

Le débat sur les centralités est un très vieux débat qui a été tranché à la Révolution en même temps qu'on tranchait la tête des girondins.

Pourtant, les avertissements posés alors par les députés en 1789-1790 étaient très clairs : il allait se constituer dans les villes constituées en chefs-lieux **une nouvelle aristocratie qui remplacerait celle qu'on venait d'abolir et qui appauvrirait systématiquement les campagnes**. Les villes allaient littéralement « *manger* » les campagnes.

Un député de l'époque, Adrien Duquesnoy (1759-1808), parle alors des « ***des grandes villes qui voudront perpétuer l'aristocratie terrible qu'elles exercent sur les campagnes et les petites villes..... le défaut de sous-division en concentrant toute administration dans les grandes villes, tue l'agriculture et ceux qui s'y donnent, et augmente encore la redoutable et affreuse immensité des villes qui comme des polypes usent le royaume et l'épuise*** ».

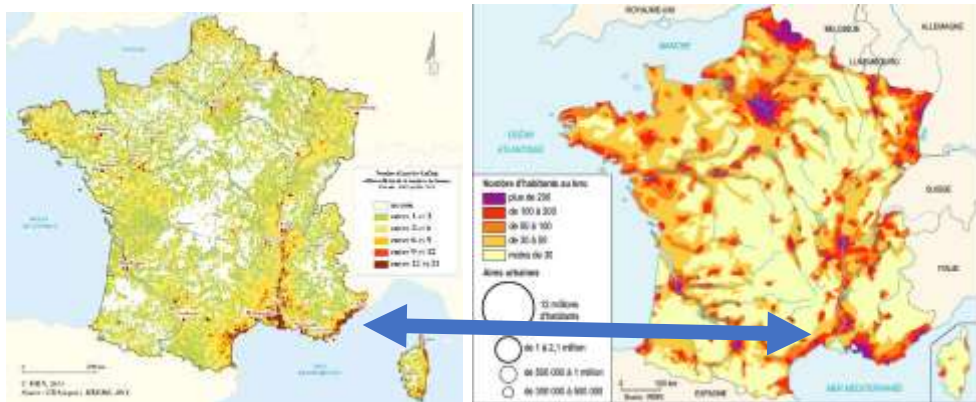
Ce débat est tout à fait prophétique quand on voit aujourd'hui :

- la taille et le coût des investissements nécessaires aux grandes concentrations urbaines :
  - coût des infrastructures de transports : D'après un rapport de la Cour des Comptes en Janvier 2018, le « ***Grand Paris Express*** » va coûter au moins 35 milliards €, auxquels il faut ajouter 3,5 milliards de participation à divers autres travaux qui sont liés au projet (prolongement des lignes 11 et 14). On peut parier qu'à terme on ne restera pas en dessous de 45 milliards !
  - dans certaines régions, en particulier le sud de la France, **coût des infrastructures d'évacuation** (et éventuellement de traitement) **des eaux pluviales**<sup>93</sup> nécessaires pour éviter les conséquences catastrophiques des orages (inondations, arrachement des voiries et des ouvrages d'art, etc. La carte de fréquence des déclarations de catastrophe naturelle est très éclairante **pour le sud de la France** :

---

<sup>93</sup> Voir le coût des investissements réalisés à Marseille pour éviter les dégâts dus aux orages : agrandissement des canalisations, réservoirs souterrains, etc.

on y retrouve la carte de concentration des populations (voir ci-dessous).



- le coût phénoménal de fonctionnement des systèmes de transport (à Paris, la billetterie couvre 28%, les entreprises couvrent 42% (Versement Transport) et le secteur public 18% des coûts d'exploitation égaux à 10 milliards € par an). On estime que l'extension au Grand Paris Express augmentera les coûts de fonctionnement de près de 10%. Cette estimation paraît clairement sous-estimée compte tenu notamment des amortissements à prévoir.
- le caractère impraticable et coûteux de l'établissement des hôtels de département et de régions et des administrations au service des citoyens dans des lieux peu praticables, en plein centre de la ville qui est souvent la plus importante de l'entité correspondante, donc :
  - à l'endroit où c'est le plus cher,
  - là où il est difficile de se garer.

### 3.14. La concentration excessive des populations est aussi un danger sanitaire

Cela fait très longtemps que les agronomes et les spécialistes de l'élevage savent que la concentration d'une même espèce sur un territoire est source d'apparition et de propagation rapide de maladies : on appelle cela des épizooties/épidémies ou des pandémies suivant l'expansion et la nature du mal.

L'espèce humaine ne fait malheureusement pas exception : le Covid19, le SRAS, la grippe asiatique, la grippe de Hong Kong et les autres épidémies du même genre l'ont prouvé. En effet, même si la maladie est apparue au contact de la faune sauvage, les transmissions sont infiniment plus rapides en zones urbaines denses et, à travers la cellule familiale dans les zones où les logements sont petits en regard du nombre d'occupants.

La population ne s'y est pas trompée : d'après l'INSEE, autour du 17 mars 2020, sur 6 ou 7 jours, environ 580.000 à 610.000 personnes ont quitté la région parisienne, dont environ 200.000 résidents parisiens.

Toujours à propos du COVID, les taux de mortalité reflètent et bien au-delà la densité des centres urbains correspondants.

Concentrer excessivement les populations est donc aussi un danger sanitaire et cela peut s'avérer extrêmement coûteux.

### 3.15. La mise sous tutelle des communes rurales proches d'une ville

Clairement, Adrien Duquesnoy, déjà cité, était un visionnaire. Dans la plupart des intercommunalités centrées autour d'une ville, les communes rurales sont placées en situation de dépendance par rapport à la ou les commune(s) urbaine(s) concernée(s), tout simplement parce que leur représentation dans l'assemblée délibérante et encore plus dans l'exécutif les place en position ultra minoritaire.

Les protestations des élus intéressés a conduit le gouvernement à prévoir la possibilité d'organiser des « *assemblées des maires* ». C'est, bien sûr, facultatif et ladite assemblée est consultative.

C'est une façon de leur dire, avec un brin de **commisération** : **vous voyez bien, on vous écoute.**

### 3.16. Un holdup légal : l'écrêtement des ressources des agences de l'eau

Quand les comptes de l'Etat sont en difficulté, Bercy est capable de tout. On connaissait l'imagination du ministère des finances pour créer des impôts ; on a découvert la capacité de l'Etat pour taper dans la caisse... des autres.

Les agences régionales de l'eau sont alimentées par une para-fiscalité sur l'eau et l'assainissement. Elles sont supposées utiliser ces ressources pour mettre en œuvre la politique de l'eau, notamment en aidant les collectivités locales et les EPCI à protéger les ressources en eau, à rénover les réseaux et à appliquer les réglementations nationales et européennes.

Alors que ces agences, appuyées sur les comités de bassin, qualifiés pompeusement de « *parlements de l'eau* » sont investies de pouvoirs substantiels notamment pour fixer le taux des redevances.

En fait, ce soi-disant « *parlement* » est fort peu démocratique, car il est composé pour un tiers de personnalités désignées soit par l'Etat, soit par des associations qui représentent les utilisateurs de l'eau. Les 64% restant sont des représentants des communes et des EPCI compétents en matière de gestion de l'eau. Les membres du comité de bassin désignent à leur tour les membres du conseil d'administration de l'Agence. Ce conseil est présidé par un représentant de l'Etat, un préfet.

Le conseil d'administration comprend :

- 11 représentants des collectivités ;
- 11 représentants de l'État ;
- 11 représentants des usagers ;
- 1 représentant du personnel.

Le Conseil d'Administration est, en fait, la véritable instance décisionnaire. Sous couvert d'une sorte de paritarisme tripartite, il est, en fait, dans les mains de l'administration et des grandes agglomérations. Avec l'appui du comité de bassin, il fixe une politique, sous le contrôle de l'Etat et de la Commission Européenne, matérialisé par un document de planification, le SDAGE.

On a donc un organisme qui fixe, de façon peu démocratique des impôts payés par les usagers d'un service public. Pourtant, l'Etat a choisi à plusieurs reprises d'écarter les ressources de ces organismes, ce qui constitue de facto un détournement d'objet du produit de ladite fiscalité, au nom du rétablissement des comptes publics et, comme pour le reste, cela consiste pour l'Etat à retirer des moyens aux collectivités : ces ressources ainsi écartées ne seront plus disponibles pour les collectivités auxquelles l'Etat a transféré des responsabilités.

### 3.17. Conclusions et recommandations

Après une décennie de recentralisation forcenée et forcée, on ne pourra pas tout détricoter et certaines dispositions sont malheureusement irréversibles à court-moyen terme, car si la recentralisation n'a pas produit d'économies, au contraire, il est sûr qu'une re-décentralisation produirait une augmentation des coûts, notamment en personnel du fait des rigidités introduites par le statut de la fonction publique.

Par contre, on peut :

- **Redonner le pouvoir aux communes et aux intercommunalités**, en les sortant du carcan qui leur est imposé. **Cela suppose au moins l'abrogation des SRADDET** et leur reconstruction éventuelle dans un cadre plus libéral et moins « *soviétique* », en abandonnant la notion de « *prescriptivité* » pour la remplacer par la notion « *d'orientation négociée* » en revenant ainsi aux fondements de la planification indicative.
- **Se poser la question de l'intérêt de passer des PLU aux PLUi, ou, à défaut, construire les PLUi comme la fédération des PLU communaux. Même chose pour les SCOT.**
- **En termes clairs, remplacer la planification descendante, centralisée, par une planification ascendante et concertée.**
- Sécuriser et réaugmenter les ressources financières des communes en établissant une règle immuable de calcul de la DGF en sortant du « *bidouillage budgétaire annuel* ». Cela leur donnerait une visibilité financière réelle permettant une saine gestion à moyen terme, leur permettant ainsi de faire ce que l'Etat se montre aujourd'hui incapable de faire pour lui-même. Il s'agit de **faire en sorte que la DGF cesse d'être une variable d'ajustement de la politique budgétaire de l'Etat.**
- En contrepartie, obliger les communes à suivre une politique financière saine en les incitant à poursuivre une politique de constitution de réserves permettant ainsi aux communes de planifier par elles-mêmes leurs investissements. Il s'agirait ici d'établir un autofinancement minimum égal, par exemple à 20% des recettes annuelles de fonctionnement. On y gagnera beaucoup dans la sincérité des budgets préparés.
- Automatiser en partie les mécanismes de subvention des investissements des communes et des intercommunalités, ce qui déchargerait l'administration de tâches d'étude inutiles.

- Revenir sur l'obligation de transfert de la gestion des eaux pluviales aux EPCI qui n'est ni techniquement viable ni intéressante dans les zones à faible densité et dont on voit mal pourquoi on la dissocie des voiries.

Une partie des mesures ci-dessus est détaillée en annexe C.

## 4. L'ORGANISATION DE L'ETAT

### 4.1. Les structures organisationnelles

#### 4.1.1. L'armée mexicaine : les états-majors

Notre administration est une armée mexicaine. Cela commence par les Ministres et Secrétaires d'Etat dont le nombre total qui était resté inférieur à 30 sous Charles de Gaulle, s'envole et tourne ensuite autour de 40. On a un « *effet cliquet* », les gouvernements successifs ayant ensuite du mal à réduire les effectifs, surtout quand la majorité parlementaire est étroite ou « *plurielle* ». **Il faut bien donner à manger à tout le monde.**

Premier Ministre	Ministres d'Etat	Ministres	Ministres Délégués	Secrétaires d'Etat	TOTAL, yc PM
Pompidou 3	3	13	1	10	28
Pompidou 4	5	15	1	7	29
Chirac	1	14	0	21	37
Barre 1		17	0	18	36
Barre 2		13	1	25	40
Barre 3		19	0	18	38
Mauroy 1	5	19	6	12	43
Mauroy 2	5	21	8	9	44
Chirac (1 <sup>ère</sup> cohabitation)	1	13	14	17	46
Rocard 1	4	13	9	15	42
Balladur	4	20	6	0	31
Juppé	0	16	11	5	33
Jospin	0	16	14	11	42
Raffarin	1	16	13	13	44
Villepin	1	15	15		32
Fillon	1	14	0	15	31
Ayrault		20	18		39
Valls		16		17	34
Cazeneuve		17		20	38
Philippe 2	2	14	3	10	30

Edouard Balladur, puis Alain Juppé, Dominique de Villepin, François Fillon et, dans une moindre mesure, Manuel Valls ont certes réduit un peu la voilure entre des périodes de franche dérive (Notamment Jospin et Raffarin).

Cela peut paraître anecdotique, mais le nombre de ministres et secrétaires d'Etat multiplié par les effectifs, non ou peu limités jusqu'à une date récente, des membres des cabinets, cela donne un effectif considérable de personnes qui constituent, ensemble, la force de proposition et le « *cerveau* » du Gouvernement. Quand l'effectif du Gouvernement est de l'ordre de 40, cela signifie un effectif total de l'ordre de 600 à 750 personnes<sup>94</sup>, qui communiquent entre elles, se réunissent, papotent avec la presse, les syndicats, les lobbys et, trop souvent se prennent pour des vedettes, **alors qu'ils devraient, pour la plupart, travailler dans l'ombre : ce ne sont que des conseillers.**

C'est évidemment inefficace. Plus le nombre est élevé, plus la nécessité de communication horizontale croît exponentiellement avec des réunions pléthoriques en nombre et en nombre de participants, plus le politique en perd le contrôle, plus les lignes directrices données par le niveau politique se diluent jusqu'à l'arbitrage final par le premier ministre ou/et le président sur une base qui souvent s'oppose totalement à l'impulsion donnée initialement par le politique.

Le nombre de personnes impliquées a comme conséquence que souvent des mesures non désirées sont rendues publiques sans/avant l'arbitrage final, plaçant l'exécutif dans une situation impossible.

C'est pourquoi, dans l'évolution récente avec le Gouvernement d'Edouard Philippe et le retour à un nombre de ministres et secrétaires d'Etat égal à 30 (dont seulement 20 ministres plein), **la nouveauté absolue est la limitation du nombre de membres des cabinets** (Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels), même s'il semble que, dans les faits, celle-ci soit en partie contournée.

Cela n'empêche pas, malgré les protestations embarrassées du Président de la République, la technocratie (notamment Bercy) et les cabinets de court-circuiter fréquemment les politiques et de faire passer, en douce, des mesures qui échappent de fait au contrôle. Les exemples récents sont nombreux : réduction de l'APL, absence totale d'évaluation de l'impact redistributif de la taxe des carburants, incapacité supposée de l'Etat à faire des économies et à réallouer les ressources d'un secteur non prioritaire à un secteur non/moins prioritaire.

---

<sup>94</sup> Non compris les personnels de support.

Les membres des cabinets sont en principe choisis par le Ministre, sauf quand ils sont imposés par le Premier Ministre ou le Président, ce qui permet alors de « *surveiller* » le ministre concerné. Compte tenu des emplois du temps des ministres, de leur présence obligatoire à l'Assemblée ou/et au Sénat, au Conseil des Ministres, à certaines réunions interministérielles, à certaines manifestations, etc. les membres des cabinets ont trop souvent la bride sur le cou, ou/et deviennent les correspondants directs de l'Elysée et de Matignon, à la place du ministre.

On doit admettre que **ce n'est pas un problème particulier à la France** : en Belgique et au Royaume Uni au moins, des problèmes similaires existent.

**Au Royaume Uni**, le 23 février 2020, Le Chancelier de l'Echiquier (Ministre des Finances), M. Sajid Javid a démissionné car « *on* » (le Conseiller Principal du Premier Ministre) exigeait de lui qu'il remplace tous ses conseillers par des hommes du Premier Ministre. Son successeur a, semble-t-il, obtenu un panachage. Il est vrai que, sur le papier, tout le monde est membre d'une structure unique, le « *Cabinet Office* ».

**En Belgique**, on a sur le papier supprimé les cabinets ministériels. En fait, ils ont simplement changé de nom, les « *conseils stratégiques* »<sup>95</sup>. Le sujet était débattu depuis 1915 !

Les cabinets sont très sensiblement plus restreints **en Suède**, mais ils sont face à **une administration de nature totalement différente, car non statutaire**.

**Bien sûr, les cabinets sont nécessaires** : on peut aisément admettre qu'un ministre qui n'est pas nécessairement compétent en tout<sup>96</sup> dans la matière qui est l'objet principal de son ministère doit s'entourer de conseillers « *techniques* » pour servir d'interface, voire de filtre, avec son administration, pour instruire et « *digérer* » les dossiers avant qu'ils ne parviennent au ministre. C'est très certainement nécessaire.

Là où il y a problème, c'est :

- Le nombre de conseillers, officiels ou officieux.
- Le vivier qui sert au recrutement. Il vient en majorité, souvent en presque totalité, de l'administration<sup>97</sup>. **Ces conseillers n'ont donc pas, de fait, de vue critique sur l'impact pratique des mesures proposées.** Ils n'ont,

---

<sup>95</sup> Ce n'est pas surprenant. Les personnes chargées de mettre en musique, puis d'aménager la réforme, étaient précisément les membres des cabinets ministériels.

<sup>96</sup> Sans aller jusqu'à ce que Labiche faisait dire à un de ses personnages : « *je suis Ministre de l'Agriculture, c'est dire que je n'y connais rien* »

<sup>97</sup> Michel Rocard avait tenté de panacher les cabinets. Jean-Pierre Raffarin avait introduit des conseillers issus du secteur privé.



quelquefois, aucune expérience du secteur concerné<sup>98</sup>. Dans les ministères qui viennent au contact des entreprises, ils n'ont le plus souvent aucune expérience du monde de l'entreprise, sauf, au mieux, du monde douillet des états-majors des grandes entreprises où ils ont côtoyé leurs aînés venus là valoriser leur carnet d'adresse.

- Pire : il comprend très souvent **une bonne proportion de jeunes énarques, plus ou moins politisés, qui viennent « faire du cabinet »**<sup>99</sup> pour doper leur début de carrière, ce qui leur permettra, ensuite, soit d'être parachutés à un bon niveau (hiérarchique et de salaire), surtout s'ils sont passés par l'Inspection Générale des Finances, soit d'entamer une carrière politique.
- Le fait de court-circuiter les directeurs d'administration centrale au niveau de la préparation de la décision prépare des lendemains difficiles, ces derniers devenant ensuite une force de résistance, même s'ils sont passés par le même circuit.
- Trop souvent, à part les deux ou trois principaux, les membres des cabinets travaillent en solo ou sans véritable coopération avec les autres membres avant que le dossier ne parvienne au ministre.
- In fine, les membres des cabinets sont en très grande majorité des gens qui ne savent (1) que préparer des lois et des décrets, pourtant souvent très mal rédigés, et (2) concevoir des politiques qu'en ajoutant des dépenses supplémentaires ou des normes supplémentaires.
- Ils sont ainsi le plus souvent incapables (1) de définir des priorités (**ils ne savent qu'ajouter des priorités**<sup>100</sup>, **donc des dépenses, donc des impôts**), (2) d'évaluer les conséquences pratiques de ce qu'ils proposent faute d'être sortis pour aller comprendre le terrain ou d'avoir l'expérience du monde réel.
- Le système du « *point de chute* » : quand le ministre part, le conseiller part souvent aussi. On lui trouve, souvent quelques mois avant, un point de chute à un poste avec plus ou moins de responsabilités et ... une bonne rémunération, poste qui sera, bien sûr, confirmé par la nouvelle majorité<sup>101</sup>, même s'il n'a aucune compétence dans le domaine concerné.

Un excellent exemple de ce **dévoisement du système** est l'itinéraire d'un certain Jean-Yves HABERER. Sorti de l'ENA en 1959, après un passage à l'Inspection des Finances, il va longuement « *faire du cabinet* » de 1966 à 1978 dans divers ministères, avec un passage au Trésor. Il est alors nommé Président de Paribas d'où il est débarqué en

---

<sup>98</sup> Ils suivent souvent leur ministre d'un ministère à l'autre...

<sup>99</sup> Sic. C'est l'expression utilisée ! Plus tard, ils « *feront leur mobilité* » !

<sup>100</sup> Quand tout est prioritaire, rien n'est prioritaire.

<sup>101</sup> C'est la politique des renvois d'ascenseur !

1986. En 1988, Pierre BEREGOVOY le nomme à la Présidence du Crédit Lyonnais. Il y mène alors une politique extrêmement aventureuse, supprime ou court-circuite toutes les instances internes qui permettent normalement à une banque de respecter une saine prudence<sup>102</sup> et traite ses dossiers en direct avec chacun de ses directeurs. Le résultat est clair : cela a coûté plus de 15 milliards d'EUROS au contribuable français<sup>103</sup>.

**Un autre excellent exemple** des conséquences de ce système fermé est la hausse de la TICPE qui, venue après la baisse de la vitesse limite sur route ordinaire de 90 à 80km/h, **a provoqué le mouvement des gilets jaunes**.

Que s'est-il passé ?

- Le Gouvernement, **de bonne foi**, a voulu, « *en même temps* » (1) **augmenter le pouvoir d'achat** par une série de mesures, pas toujours très lisibles, parmi lesquelles la suppression progressive de la taxe d'habitation, et (2) **mettre en place/renforcer une fiscalité écologique** qui visait à rendre plus intéressante la transition vers des véhicules électriques ou hybrides, l'isolation des bâtiments, l'abandon du chauffage au fuel<sup>104</sup>, etc.
- **Le raisonnement économique à la base de cette fiscalité était parfaitement correct : il faut renchérir les produits pétroliers pour inciter à leur substitution par d'autres sources d'énergie et, au passage, confisquer une partie de la rente des pays producteurs.**
- **Globalement (d'un point de vue macroéconomique), le bilan devait être positif en termes de pouvoir d'achat** et c'était tout à fait exact : **le Gouvernement n'a pas menti**, il a été naïf parce qu'il a cru que parce que le pouvoir d'achat augmentait globalement, il augmentait pour tous. En fait, l'évaluation a été mauvaise parce que globale et incomplète<sup>105</sup>.
- Les problèmes ; comment en est-on arrivé là :
  - Les mesures ont été annoncées séparément : personne, sauf quelques spécialistes, n'a eu une vue d'ensemble.

---

<sup>102</sup> Son successeur, Jean Peyrelevade se prononçant sur la gestion du groupe jugera, en restant très courtois, que « *certaines des disciplines élémentaires de notre métier ont été complètement oubliées* ». Personnellement, j'ai été secrétaire d'une telle instance, le Comité Affaires du Crédit Lyonnais (avant l'arrivée de Monsieur Haberer) : j'ai vu à quel point ces instances sont utiles et un réel moyen de réduire les risques.

<sup>103</sup> Il a été très peu sanctionné : il fut d'abord « *exfiltré* » en 1993 au Crédit National où il n'est pas resté. La justice l'a condamné en 2005 à l'EURO symbolique et 18 mois de prison avec sursis pour présentation de bilans frauduleux, fausses informations, etc. La Cour de Discipline Budgétaire et Financière l'a condamné en 2006 à 59.000€ d'amende.

<sup>104</sup> En novembre 2018, le Premier Ministre Edouard Philippe a annoncé que les chaudières au fuel devraient disparaître avant 10 ans.

<sup>105</sup> A ce niveau, on devrait parler de négligence.

- « On » a oublié l'adage « **les prix des uns sont les revenus des autres** ». En fait, une partie importante des « victimes » de la hausse de la TICPE ne sont pas ou peu bénéficiaires des mesures de pouvoir d'achat et les autres ont eu simplement l'impression qu'on leur reprenait d'une main ce qu'on leur donnait de l'autre. Plus concrètement, les habitants des zones rurales dont une partie était déjà exemptée de la taxe d'habitation<sup>106</sup> et qui ont un besoin vital et quotidien de leur voiture pour aller travailler ou pour se ravitailler ont très vite compris qu'ils allaient subir une diminution substantielle de leur pouvoir d'achat.
- Les subventions à la transition énergétique ont été peu opérantes à la fois pour des raisons techniques (absence de bornes de chargement dans les zones concernées) et du fait des conditions posées pour leur mise en œuvre, auxquelles personne n'a rien compris. Les gens ont considéré qu'ils n'étaient pas concernés et que, de toute façon, la voiture électrique (1) n'était pas au point, (2) qu'elle était largement aussi polluante que la voiture à moteur thermique, et (3) qu'en conséquence la seule raison de l'augmentation de la taxe était financière (sous-entendu, comme pour les radars) et qu'on leur racontait des histoires.
- Les « victimes » de la limitation de vitesse<sup>107</sup> sur les routes ordinaires sont, très majoritairement les habitants de départements ruraux, ceux où il n'y a pas ou très peu d'autoroutes.
- In fine, la confrontation a eu lieu parce que d'une part les politiciens et les technocrates ont considéré que, de toutes façons, ils avaient raison et que d'autre part les citoyens concernés ont été exaspérés qu'on ne les croit pas quand ils disaient qu'ils étaient perdants. Le mot qui revenait : « *on ne nous écoute pas* ».
- La suppression de la taxe d'habitation a été très mal vécue par les maires des communes rurales, la compensation à l'Euro près se traduisant par le gel d'une ressource qui, hors tout changement de taux, se traduisait par une augmentation de la ressource de 1 à 3% par an suivant les années. C'est donc in fine une réduction supplémentaire des ressources des communes rurales en termes réels. Au départ, ils n'ont donc fait aucun effort pour tenter d'apaiser le conflit, puisque, eux non plus, on ne les écoutait pas.

---

<sup>106</sup> Ou qui n'étaient pas encore exemptés.

<sup>107</sup> Voir l'étude de l'IPP qui démontre que la limitation de la vitesse à 80km/h est le facteur le plus corrélé avec le développement des blocages par les « *Gilets Jaunes* ». Cf. Le territoire des gilets jaunes. Note IPP n°39, Avril 2019

- On doit ajouter que les zones rurales n'étaient pas seules à être concernées.

**N.B. :** *Tout ceci n'ôte rien au fait, maintenant avéré, que le mouvement des « gilets jaunes » n'a pas été aussi spontané qu'on a voulu le faire croire. Il reste que le marigot dans lequel le gouvernement s'est enlisé a été créé par un manque de vue d'ensemble et d'évaluation sur les politiques menées.*

#### 4.1.2. L'armée mexicaine : les généraux

Notre administration compte 240 Directeurs d'Administrations centrales, dont certains sont directeurs généraux. Leurs responsabilités sont très variables, car les directions en question sont de tailles et de responsabilités très différentes.

Il faut y ajouter depuis les années 2000, les secrétaires généraux des ministères (donc autant que de ministères). Auparavant, seuls le Ministère des Affaires Etrangères, la Présidence de la République et le gouvernement avaient chacun un secrétaire général. Toutefois, certains ministères comme celui de la Justice, avaient déjà eu des secrétaires généraux au 19<sup>ème</sup> siècle<sup>108</sup>.

Au total, il y a donc pour l'administration plus les deux assemblées, le CESE, le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et la Cour de Cassation environ 39 secrétaires généraux.

Au total, on a donc environ 280 hauts fonctionnaires ayant au moins rang de directeurs d'administration centrale, dont plusieurs (au moins une cinquantaine) ont des rangs supérieurs (secrétaires ou directeurs généraux).

#### 4.1.3. L'armée mexicaine : les opérateurs, agences, etc.

Il est très difficile de s'y retrouver dans les multiples structures très majoritairement publiques qui participent à l'action de l'Etat et émargent en conséquence au Budget de l'Etat. Le budget retient le terme « *opérateurs* » pour désigner certaines de ces structures.

---

<sup>108</sup> Parmi lesquels les deux premiers furent Fabre d'Églantine et Camille Desmoulins.

D'après le site officiel « *performance publique* » :

*« Les opérateurs de l'État sont des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par lui et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. On retrouve parmi les opérateurs des grands établissements publics comme les universités, Pôle emploi, Météo France, le CNRS ou l'INSERM.*

*La proximité des opérateurs de l'État par rapport au budget et aux missions de l'État implique une prise en compte de ces acteurs dans le cadre d'un pilotage global des politiques et finances publiques.*

*Ainsi, des règles de gouvernance et gestion propres aux opérateurs de l'État ont notamment pour objet de garantir leur bonne contribution aux objectifs de politique publique et leur association aux efforts de maîtrise des comptes publics. »*

**Au budget 2020, ces opérateurs sont au nombre de 484 et emploient 470.000 agents.** Ce sont en très grande majorité des établissements publics, essentiellement à caractère administratif. Les établissements d'enseignement, notamment les universités et grandes écoles sont classées en EPSCP (Etablissement Public à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel). Ils incluent aussi un grand nombre d'agences, notamment les agences de l'eau, les agences régionales de santé, les parcs nationaux, etc.

**Au total en 2019, il y avait environ 1215 agences publiques<sup>109</sup>,** qui ne sont pas toutes classées comme opérateurs.

Les statuts réels des unes et des autres sont tellement variés et si souvent discutables que des organismes comme l'Inspection des Finances et le Conseil d'Etat ne sont pas d'accord sur la définition du terme « *agence* ».

Suite aux rapports de la Cour des Comptes, comme pour d'autres sujets, on a annoncé qu'on allait en réduire le nombre, en supprimer deux dès qu'on en crée une, **demander à tous les ministères de passer en revue toutes les structures qui en dépendent, de justifier leur existence et d'en supprimer en commençant par toutes celles qui emploient moins de 100 personnes** (Edouard Philippe en 2019), etc.

Le problème, c'est que ces organismes/instances sont souvent créés par un simple décret, sans contrôle par le parlement, au gré des problèmes rencontrés.

---

<sup>109</sup> D'après l'IFRAP.

D'après Agnès Verdier-Molinié, Directrice de la Fondation IFRAP. 23 Mai 2019 :

*« C'est dans les opérateurs que la masse salariale a le plus dérapé au niveau de l'État ces dernières années, elle était de 25 milliards d'euros en 2012, elle est maintenant de 30 milliards d'euros par an. Les opérateurs ne sont pas transparents, ils ne mettent pas leurs comptes annuels en ligne par exemple, sans même parler des organismes divers d'administration centrale enregistrés par l'Insee. Essayez d'avoir les comptes détaillés de Pôle emploi par exemple ! Un énorme travail de transparence est aussi à mener sur les 1 200 agences que compte la France. »* Fin de citation.

On ajoutera, entre autres bizarreries, que la rémunération des dirigeants de ces structures est fixée sans le moindre rapport avec : (1) la taille de l'institution, (2) la responsabilité financière, (3) son importance stratégique. De temps en temps, on feint de s'étonner du niveau de certaines rémunérations, comme lorsqu'au cours du « Grand Débat » où on a « découvert » que la Présidente de la Commission Nationale du Débat Public<sup>110</sup> avait un salaire brut de l'ordre de 14.000 Euros. On peut surtout s'étonner qu'on puisse être surpris, alors que tout le monde est au courant !

On a aussi créé un grand nombre de niches budgétaires qu'on appelle des **fonds sans personnalités juridique** pour les protéger des restrictions budgétaires qui « *les réduiraient année après année* ». Ce sont souvent, en fait, des exceptions au principe d'universalité.

La Cour des Comptes les a montrés du doigt dans son rapport sur l'exécution du Budget 2018 :

*« La complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État, par ailleurs lacunaire et instable, nuit à l'analyse de la dépense et de son efficacité, notamment en raison de l'ampleur des dépenses fiscales et du recours croissant aux fonds sans personnalité juridique. »* 7 Mai 2019.

C'est une façon élégante de dire que tout n'est pas dans le Budget, loin de là.

---

<sup>110</sup> Je n'ai rien contre cette personne, au demeurant tout à fait estimable. La polémique autour de sa rémunération est plutôt choquante, sachant que les dirigeants de structures similaires ont le même type de rémunération. Il y a un peu d'hypocrisie dans tout cela.

## 4.2. Les procédures/processus

La complexité des procédures répond à la complexité de l'organisation institutionnelle dont on vient de parler.

En fait, dès qu'on commence une procédure administrative, on doit consulter toutes les structures qui risquent d'être concernées, soit individuellement, soit collectivement, à travers des commissions spécialisées. C'est une des raisons des délais administratifs encourus par les demandeurs qui sont quelquefois les administrations elles-mêmes.

**Prenons un exemple :**

### **Travaux d'entretien des ravins et lits de rivières.**

Ces travaux, qui consistent essentiellement à débarrasser les lits des cours d'eau permanents ou non permanents des végétaux et embâcles qui les obstruent ou risquent de les obstruer, nécessitent une autorisation administrative en raison du fait qu'ils vont se dérouler sur des propriétés privées, chaque riverain étant le plus souvent propriétaire jusqu'au milieu du lit. L'autorisation prend alors la forme d'un arrêté préfectoral déclarant ces travaux « *d'intérêt général* ». Pour prendre cet arrêté, le Préfet, saisi par exemple par un Syndicat Mixte d'aménagement du bassin concerné, doit consulter :

- divers services administratifs,
- diverses agences (par exemple l'agence pour la biodiversité),
- diverses associations (par exemple de pêcheurs),
- soit au total entre 6 et 10 structures,
- et enfin la population, via une enquête publique, dont on peut être dispensé dans certains cas.

En soi, la démarche paraît tout à fait normale, mais :

- elle est coûteuse en temps administratif,
- elle est financièrement coûteuse,
- elle devra être renouvelée tous les 5 ans,
- elle n'a que l'apparence de l'objectivité, chaque service concerné ayant toute liberté pour apprécier le sujet.

### 4.3. L'échec de la réforme budgétaire : pourquoi ?

« **La démarche de performance, dont le bilan est décevant, doit être refondée pour améliorer l'efficience de la dépense.** » Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du Budget 2018.

Sachant qu'en 2018, le Premier Vice-Président de la Cour des Comptes, Didier Migaud, est l'un des pères de la LOLF, il y a matière à réfléchir.

#### 4.3.1. Petit historique : L'ordonnance de 1959

Les lois de finances étaient précédemment soumises à l'ordonnance no 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances (appelée ordonnance organique).

Ce texte, adopté peu après l'instauration de la Cinquième République, n'avait pas été voté par le Parlement.

Dans la pratique, cette ordonnance présentait plusieurs avantages.

Les lois de finances étaient adoptées en temps et en heure : le Parlement devait travailler en temps limité, si le délai était dépassé le gouvernement pouvait adopter le budget tout seul. Le budget était très stable d'une année sur l'autre, le principe étant de distinguer les services votés (correspondant à tout ce qui avait déjà été adopté dans une précédente loi de finances) et les mesures nouvelles, qui seules étaient discutables.

Certaines limites suscitaient cependant les critiques.

Les pouvoirs du Parlement étaient ainsi extrêmement réduits. Les projets de lois de finances étaient pratiquement impossibles à modifier, notamment du fait de l'interdiction faite au Parlement de réduire les ressources de l'État et de toucher aux services votés. Les postes étaient très détaillés par type de dépense (plus de 800 chapitres), mais sans connexion avec un objectif de politique publique.

En dépit de ce grand détail de présentation, le pilotage des dépenses était assez souple pour l'Exécutif, qui pouvait facilement déplacer les crédits par décret simple. **La procédure était très centralisatrice**, car c'est le ministère chargé du budget qui avait la haute main sur ces décrets, et non chaque ministère.



De ce fait, il y avait peu ou pas de souplesse pour les exécutants administratifs, qui cherchaient surtout à préserver leur budget d'une année sur l'autre, souvent en dépensant en catastrophe le reste de leurs crédits en fin d'exercice, une pratique extrêmement dommageable pour la gestion.

En 42 ans d'existence, de nombreuses propositions de réformes ont été formulées. Aucune proposition fondamentale n'a débouché.

Pourtant, dès les années 60, des propositions avaient été formulées au sein même de l'administration, inspirées du PPBS (Planning Programming and Budgeting System) et un moment traduit dans la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires), vite abandonnée car cela changeait trop les habitudes. Au surplus, cette démarche, interne à l'administration, ne bénéficiait d'aucun soutien significatif du côté des parlementaires finalement assez désabusés par leur impuissance budgétaire.

#### 4.3.2. La genèse de la LOLF : un rare cas d'unanimité politique, MAIS...

Les choses commencent de changer à la fin des années 90, du fait de différentes évolutions :

- Certains parlementaires désabusés en sont venus à l'exaspération : certains parlent alors de « *mensonge annuel* » ou de « *mensonge budgétaire* »<sup>111</sup> à propos des débats budgétaires.
- La France a alors connu plusieurs alternances : on retrouve donc au Parlement dans l'opposition et dans la majorité des personnalités qui ont une expérience réelle de la préparation du Budget, soit parce que ce sont d'anciens fonctionnaires de la Direction du Budget, soit qu'ils aient été ministre des finances. Eux aussi sont exaspérés par le manque de transparence de l'information.
- Au niveau international, un concept est né dans les années 80, le New Public Management, largement développé aux Etats Unis et en Nouvelle Zélande. Il s'est ensuite largement étendu dans les pays anglophones.

---

<sup>111</sup> En finir avec le mensonge budgétaire : Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat : Rapport Arthuis-Marini. Commission des Finances du Sénat. Juin 200.

Six personnalités politiques (un peu plus en fait) jouent alors un rôle moteur dans la genèse de la réforme :

- Jean ARTHUIS, ancien ministre des finances, puis Président de la Commission des Finances du Sénat, auteur avec Marini d'un rapport (déjà cité) sévère sur le processus budgétaire.
- Didier MIGAUD, un député « *hyperactif* » qui est l'auteur d'un rapport qui sera le point de départ de la réforme. Rapporteur Général de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, il est aussi le leader de l'équipe qui prépare le projet de Loi Organique des Lois de Finances, dite loi Migaud. Il sera plus tard Premier Président de la Cour des Comptes.
- Alain LAMBERT, Sénateur qui travaille en étroite coordination avec Didier MIGAUD et pousse le projet au Sénat
- Philippe AUBERGER, Député, Rapporteur du Budget
- Laurent FABIUS, Ancien Ministre délégué au budget et Premier Ministre, Président de l'Assemblée Nationale (1988-2000) au moment de la préparation de la LOLF, puis Ministre des Finances (2000-2002) au moment de son adoption.
- Jacques CHIRAC alors Président de la République, qui apportera son soutien, en pleine cohabitation, à l'adoption d'un texte consensuel.

L'originalité de la démarche vient du fait que c'est un texte d'origine parlementaire, développé dans un esprit transpartisan, sans intervention directe du Gouvernement qui n'a déposé aucun amendement au cours de la procédure d'adoption, se contentant de négocier avec les rapporteurs sur divers points. Ce texte tire ainsi sa force du fait qu'il a été adopté au terme **d'un processus consensuel**.

La démarche fut aussi soutenue par une partie substantielle de la Direction du Budget. On peut citer au moins deux personnes :

- **Sophie Mahieux**, Directrice du Budget (2000-2002) au moment de l'adoption de la LOLF. Elle participe alors aux missions d'information menées dans différents pays pour tirer le meilleur de leurs expériences. C'est la championne de l'approche dite « *matricielle* ». Dans un de ses commentaires, elle manifeste que dans la démarche de réforme, la Direction du Budget a été, en fait, plus novatrice que les parlementaires. Ce texte, disponible sur le site « *performance publique* », vaut d'être cité :

*« C'est à la DB qu'il appartenait de mettre du contenu réellement novateur dans ce processus pour, en premier lieu, déverrouiller le cadre de la gestion publique, par la fongibilité asymétrique par exemple, mais aussi essayer de remettre en cohérence cadre d'autorisation et cadre de gestion, en sortant des titres et chapitres budgétaires au profit des missions et programmes, et enfin placer au cœur du débat budgétaire les résultats de l'action publique, en tentant un chaînage vertueux entre prévision et exécution, entre pluriannualité stratégique et annualité. J'en retiens trois temps forts : une soirée dans la bibliothèque de l'inspection avec les équipes pour dessiner notre proposition, une RIM à Matignon où les ministères appuyaient un projet de la DB promouvant leurs libertés face à une vision parlementaire plus « rétro », le lancement de la phase de mise en œuvre dans le grand auditorium PMF<sup>112</sup> avec ce cri du cœur venu de la salle, « **c'est un changement de culture** ». »*

Tout est dit dans ce court texte :

- Les objectifs des uns et des autres sont différents : tout le monde n'a pas compris la même chose.
  - Certains éléments tout à fait essentiels comme le chaînage vertueux entre prévision et exécution, entre pluriannualité stratégique et annualité ne se retrouveront pas vraiment dans la réforme.
  - C'est un changement de culture, oui, mais de **toute** l'administration. Ce n'est **pas seulement une réforme budgétaire**.
- **Frank Mordacq**, Délégué, puis Directeur de la Réforme Budgétaire (2002-2005), puis à la tête de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (2006-2007). Il a été le chef d'orchestre méthodologique de la mise en œuvre de la réforme en développant avec son équipe et la DB un grand nombre de supports méthodologiques qui démontrent la profondeur de la réflexion qui fut alors menée, mais qui sont restés, en fait, très peu appliqués.

#### 4.3.3. Une unanimité de rencontre : le quiproquo

Quand on voit la suite de l'histoire, on peut malheureusement douter de l'adhésion véritable du reste de l'administration. En fait, chaque partie de l'administration a

---

<sup>112</sup> PMF : Pierre Mendès-France.

adhéré à ce qui l'intéressait et la réforme est restée seulement une réforme budgétaire (voir ci-dessous).

Du côté des politiques, l'approche trans-partisane a, en fait, abouti à la confusion : chacun a compris ce qu'il voulait comprendre en oubliant l'origine triple ou quadruple des concepts que l'on peut résumer ainsi :

- 1/ Le New Public Management s'appuie sur le constat de l'inefficacité de la gestion publique et vise à rapprocher la gestion publique de la gestion des entreprises privées supposée plus efficace. Il s'agit de gérer pour obtenir des résultats (1) en termes de réalisation des objectifs fixés par le niveau politique et (2) en termes de services livrés/rendus à la population, aux usagers.
  - o Du point de vue de la droite libérale<sup>113</sup>, c'est l'évidence. Du point de vue de la gauche moderne (les « *progressistes* »<sup>114</sup>), c'est sensé.
  - o Du point de vue des deux tiers de nos syndicats, implantés dans l'administration publique, c'est inacceptable. En particulier, **ils refusent/récusent violemment la notion de résultat**. Un fonctionnaire de base (de la DDT : Direction Départementale des Territoires) m'a un jour (vers 2010) déclaré péremptoirement que « **les fonctionnaires ne sont pas tenus aux résultats** ». Quand je lui ai recommandé de lire la LOLF, je pense qu'il n'a simplement pas compris<sup>115</sup> et, en fait, il ne l'avait évidemment pas lu<sup>116</sup>.
- 2/ Si l'on reprend l'argumentaire initial, il s'agit, du point de vue des tenants de la planification (de droite<sup>117</sup> et de gauche), de **rapprocher les politiques de ce qui est inscrit au budget**. De leur point de vue, **une approche pluriannuelle est absolument nécessaire. Elle sera presque complètement gommée**<sup>118</sup> et, au bout du compte, elle ne descendra pas au niveau des programmes.
- 3/ Les pères de la LOLF (Didier MIGAUD et Alain LAMBERT) précisent en 2006 que « **la réforme de l'État est l'un des deux objectifs les plus manifestes de la LOLF, avec la rénovation et le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de finances publiques. Ceci avait été énoncé dès l'exposé des motifs de la proposition de loi Migaud en 2000. La LOLF contient donc des mécanismes de nature à enclencher la réforme de l'État.** ». Ils ajoutent :

---

<sup>113</sup> On l'oublie souvent : en France, la droite libérale est minoritaire au sein de la droite.

<sup>114</sup> Cette dénomination est apparue beaucoup plus tard, mais cette façon de penser est dominante chez une partie des Rocardiens et des Strauss-Kahniens, qui sont souvent les mêmes.

<sup>115</sup> En fait, je ne suis pas sûr qu'il savait de quoi je parlais.

<sup>116</sup> Savait-il ce qu'était la LOLF : je n'ai pas la réponse.

<sup>117</sup> La droite gaullienne.

<sup>118</sup> Elle figure au niveau des indicateurs. Elle est totalement absente de l'allocation des ressources.

« par « réforme de l'État », nous entendons **un État plus efficace, plus efficient** (dont les performances sont maximales pour un coût donné) **au service des politiques publiques** que le législateur aura définies à l'initiative du gouvernement et du Président de la République en fonction à un instant déterminé. La réforme de l'État consiste à **construire un appareil administratif** qui parvient aux objectifs qui lui sont fixés, qui est capable d'évaluer ses résultats, de corriger, le cas échéant, ses trajectoires. »

- 4/ Dans leur souci de rapprocher les budgets des politiques, ceux qui ont mis l'application de la LOLF en musique ont repris, sans peut-être s'en rendre compte, **les vocabulaires partiellement communs de (1) l'approche PPBS<sup>119</sup> et (2) du Cadre Logique des Projets<sup>120</sup>**, en les mélangeant et en utilisant des anglicismes tellement flagrants<sup>121</sup> qu'ils ont dû concevoir un lexique de la LOLF pour se faire (mal) comprendre.
- 5/ **On a gardé le concept d'autorisation de programme, rhabillé en Autorisation d'Engagement<sup>122</sup>**, juridiquement intéressant, mais opérationnellement inopérant, alors qu'on pouvait installer une vraie programmation pluriannuelle.
- 6/ **Le concept de fongibilité a été détourné.** Le fait d'établir la liberté (relative) du gestionnaire de programme de réallouer des montants entre natures de dépenses à l'intérieur des crédits ne signifie nullement qu'on ne doive pas informer les parlementaires des intentions en la matière. Cela rend la « *justification au premier euro* » totalement creuse et ne renseigne pas sur la stratégie qui va être mise en œuvre.
- 7/ Par contre, on a continué de raisonner globalement par nature de dépenses.

Si l'on veut résumer :

- Chacun a compris ce qu'il voulait entendre.
- **On a très vite oublié la réforme administrative**, deuxième jambe de la réforme, même si de très nombreux travaux, notamment des audits, ont été réalisés qui auraient dû permettre de mener à bien une vraie et profonde réforme.

---

<sup>119</sup> Planning, Programming and Budgeting System cher à Mac Namara.

<sup>120</sup><sup>120</sup> Le « *Cadre logique des Projets* » est une approche permettant d'analyser et de caractériser un projet. Cette approche, initialement inventée par la compagnie XEROX pour ses besoins propres fut ensuite reprise par le PNUD, puis le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et la Commission Européenne.

<sup>121</sup> En particulier, le mot performance qui est très souvent mal compris (malgré le lexique auquel peu de gens se réfèrent).

<sup>122</sup> C'est une spécificité française, devenue une spécialité francophone dans nos anciennes colonies.

- La réforme a affronté **la franche hostilité des syndicats de la fonction publique** qui avaient été oubliés dans la préparation de la partie budgétaire de la réforme et qui ont vu dans les restructurations envisagées une remise en cause du rôle de l'administration centrale et, surtout, une remise en cause à terme du statut de la fonction publique.
- Les déclarations péremptoires des candidats lors des campagnes électorales annonçant des chiffres de réduction du nombre de fonctionnaires sans expliquer (évidemment !) comment ils allaient faire, n'ont rien arrangé.
- Avec les changements de majorité, chacun a démolé ce que le précédent avait essayé de construire.
- On a donc « *noyé le poisson* » à travers une logorrhée sans précédent (dans les documents budgétaires du moins jusqu'en 2011) et une inflation législative et réglementaire (voir plus loin en 4) qui accumule les contradictions. On doit reconnaître que les derniers budgets adoptés sont sensiblement moins « *bavards* », mais à quelques missions près, ils n'ont guère gagné en précision, se contentant de « *slogans* » repris de l'inflation législative. De plus, les tableaux de chiffres sont vraiment peu lisibles (on y reviendra dans les recommandations) et n'apporte aucun élément d'explication compréhensible.

Et pendant ce temps, les structures administratives ont continué de proliférer et les effectifs de s'accroître sans évaluation sérieuse des besoins. On a donc accru les dépenses sans évaluation financière sérieuse des conséquences des mesures prises.

#### 4.3.4. La RGPP : une démarche mal ciblée

Un très bel exemple de ce gâchis est celui de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) :

Initialement, la Révision Générale des Politiques Publiques (**RGPP**) consiste en une analyse des missions et actions de l'État et des collectivités, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles, avec comme buts la réforme (la « *modernisation* ») de l'État, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques. Cela pouvait être compris comme la suite logique de la LOLF.

La RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) était basée sur trois idées :

- Une série d'audits doit permettre d'identifier les gisements d'économie et d'efficacité/efficience des politiques publiques.
- C'est le problème de l'exécutif, donc hors de l'emprise du Parlement.

- In fine, il faut profiter de la structure par âge de la fonction publique<sup>123</sup> pour réorganiser l'administration en ne remplaçant pas un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite.

Ce faisant, on oubliait plusieurs points essentiels :

- La nécessaire liaison avec le budget telle qu'établie par la LOLF. Très vite, les parlementaires de droite et de gauche s'en sont soucié, sans qu'on puisse vraiment corriger le tir.
- Ce faisant, on a « oublié » les dépenses de santé et de protection sociale, d'une part, et les collectivités territoriales d'autre part. **En fait, on a traité seulement 35% des moyens de l'action publique.**
- Le caractère rigide et aveugle de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux a abouti à des absurdités vite soulignées<sup>124</sup> par les syndicats, ce qui a, en fait bloqué le système. En voulant aller trop vite, on a cassé la démarche.
- In fine, les fameux audits<sup>125</sup> ont été un gâchis de temps et d'argent : ils n'ont pas été utilisés.

Il est vraiment dommage qu'on n'ait pas procédé comme pour la LOLF, en tirant toutes les leçons des expériences de deux pays au moins : le Canada et la Suède. Même si ces pays ne sont pas comparables en tout à la France, des leçons pouvaient être tirées.

#### 4.3.5. Changement de cible : feu sur la décentralisation

Le résultat : on a fait marche arrière dès l'élection de François Hollande, en tentant de recruter à la hâte (pour ne pas dire dans la précipitation) de nouveaux enseignants, tout en tentant de relancer, sans succès, la démarche en lançant la Modernisation de l'Action Publique (MAP) et **en tirant à vue sur la décentralisation à travers (1) la réduction drastique de la Dotation Globale de Fonctionnement (la DGF) et surtout (2) la loi NOTRe.**

---

<sup>123</sup> Ce devait être un moyen, pas un objectif.

<sup>124</sup> A juste titre. Mais ceux-ci, au lieu de faire des propositions positives, se sont contentés de bloquer tout.

<sup>125</sup> Ils étaient nécessaires, mais ils auraient dû être engagés dans une démarche commune et contradictoire. De plus, le recours à des cabinets privés, qui était en soi une bonne idée (il vaut mieux avoir un œil extérieur, donc neutre), a été peu/mal expliqué, donc mal compris.

**Puisque l'Etat ne peut/sait pas faire d'économies, on va faire payer les collectivités locales**, exactement dans la ligne de la pensée profonde de Madame Bérard, telle que citée plus haut.

Les objectifs affichés, souvent sous forme de slogans :

- Réduire le « *millefeuille administratif* ».
- Conduire les collectivités territoriales (de province) à limiter/réduire leurs dépenses, notamment de fonctionnement, donc de personnel, mais aussi leurs investissements jugés, de Paris, « *excessifs* » : les fonctionnaires de Bercy citent systématiquement, (1) pour les communes les salles polyvalentes et les rond points<sup>126</sup>, (2) pour les départements et les régions les « *hôtel de régions* » et les « *hôtels de département* » et, encore, les rond points.
- Mettre de l'ordre dans la répartition des compétences.
- Faire des économies d'échelle (l'expérience a montré que c'était une illusion).
- Constituer des ensembles régionaux à « *taille européenne* » (on a montré plus haut qu'il s'agit d'une illusion, pour ne pas dire d'un fantasme)
- Réduire le nombre de communes, jugé excessif (et coûteux) au regard des comparaisons qu'on peut faire au niveau européen.

Au final, on va avoir tout faux :

- Le « *millefeuille* » va s'accroître d'un niveau avec l'intégration de toutes les communes dans des EPCI, en cassant quelquefois des systèmes intercommunaux existants, utiles et efficaces parce que correctement dimensionnés.
- Le « *millefeuille* » va aussi s'accroître en recentralisant une partie des fonctions au niveau de la région, qu'on va éloigner du terrain en créant des régions plus grandes. Le caractère bureaucratique de cette recentralisation va être affirmé en instaurant **un système de planification descendante comme expliqué plus haut (Cf. 3.8)**.
- Tout cela coûte plus cher.

---

<sup>126</sup> Souvent conseillés/imposés par les services de l'Etat.



#### 4.3.6. Mauvaise compréhension de l'approche et refus des concepts

En fait, comme souligné plus haut, l'approche de la budgétisation axée sur les résultats a été mal comprise parce que chacun a compris ce qu'il voulait et que ces compréhensions étaient structurellement divergentes. Il y a finalement eu rejet de l'approche et du concept de résultat.

#### 4.3.7. Absence de dialogue et décisions politiques non cadrées, non évaluées

Une des conditions de la mise en application de l'approche de la budgétisation axée sur les résultats est la démarche d'évaluation.

**La LOLF est très claire en son article 7 :**

*« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et **faisant l'objet d'une évaluation.** »*

**La Constitution en son article 47-2 fait de même :**

*« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de **l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.** »*

**Ainsi complété dans l'article 48 :**

*« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et **à l'évaluation des politiques publiques.** »*

Malgré la mise en place d'une commission ad hoc au niveau de l'Assemblée Nationale, en conformité avec la LOLF, il ne s'est presque rien passé. Les évaluations ont été limitées à quelques évaluations ex post.

**Pourtant, la démarche d'évaluation doit intervenir avant, pendant et après.**

Alors que ce dispositif est obligatoire pour tous les projets de loi (obligation d'une étude d'impact), rien ne permet aujourd'hui d'évaluer sérieusement les politiques ou modifications de politique proposées au financement du budget.

La Cour des comptes, dont on pouvait attendre qu'elle assistât le Parlement, au moins sur les politiques les plus importantes se limite aux évaluations ex post qu'elle fait d'ailleurs très bien.

#### 4.3.8. La persistance du saupoudrage

En l'absence de perspectives pluriannuelles, on persiste dans le saupoudrage. Tel chantier routier, sur un itinéraire de 18 km, a été ouvert 3 fois, à chaque fois sur moins de 4km, avec à chaque fois des frais d'installation et démontage de chantier. On peut parier que le surcoût a été conséquent. Bien entendu, ces chiffres ne sont pas publics.

#### 4.3.9. Une documentation budgétaire indigeste

Lors des campagnes électorales, on est amené à rencontrer les candidats (surtout si on est soi-même élu).

A cette occasion j'ai joué plusieurs fois à un petit jeu qui consiste à leur demander s'ils ont déjà lu la documentation budgétaire (au moins les « bleus ») ou au moins une partie des 7000 pages (au moins) qu'elle comporte.

Le résultat : Tête ahurie des intéressés, surtout quand ils réalisent que moi j'en ai lu une partie !

Je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'ils m'aient cru.

En 2011, la Cour des Comptes a fait un rapport sur « *les 10 ans de la LOLF* » en critiquant notamment le volume incroyable de la documentation, comme le montre le tableau suivant tiré dudit rapport.

## Evolution du nombre de pages annexées au projet de loi de finances initiale et au projet de loi de règlement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution
Projets annuels de performance	5 260	6 450	6 865	7 578	7 434	7 489	+ 42 %
Documents de politique transversale	376	559	944	1 054	1 393	1 606	+ 327 %
Jaunes	2 752	1 948	1 843	2 608	3 890	3 922	+ 43 %
Rapports annuels de performance	6 798	7 261	7 841	7 947	8 244	n.c	

Source : direction du budget

Au-delà de cet aspect purement formel, mais important car il rend en fait impossible l'utilisation de la documentation budgétaire comme un document, une base, du travail parlementaire et de l'échange entre le Parlement et l'Exécutif, les critiques formulées par la Cour des Comptes, mais aussi par les initiateurs de la réforme sont beaucoup plus profondes.

### 4.3.10. Beaucoup de verbiage, de répétitions, et peu de précision

La plupart des données budgétaires figurent 2 à 3 fois dans les documents. Le chapitre « *justification au premier euro* » n'apporte strictement rien et les données chiffrées ne sont pas mises en perspective. Finalement, on sait qu'on va dépenser de l'argent pour atteindre tel groupe d'objectifs, souvent trop nombreux, mais on sait rarement comment ces moyens permettront d'atteindre les résultats attendus.

La raison en est très simple : dans un souci d'allègement qui peut se comprendre, on a décidé de limiter le nombre de programmes par « *mission* » ou ministère. Le résultat est clair : **la taille des programmes est excessive, ils visent un nombre trop élevé d'objectifs très généraux avec lesquels le lien logique n'apparaît pas évident.** On a ainsi vu, à un certain moment, un même programme concerner à la fois l'agriculture, la forêt et la pêche. On a heureusement fait quelques progrès, mais dans la situation actuelle, il est clair que le parlement ne peut aucunement évaluer la pertinence des politiques proposées au financement, ni ex ante, ni ex post.

En bref, on a « *noyé le poisson* » et le Ministère des Finances s'arrange avec les ministères « *dépensiers* » hors le contrôle du Parlement.

Deuxième conséquence : les dépenses ne sont pas maîtrisées. Aucun programme significatif n'a fait d'économies, parce que quand tout est prioritaire, rien n'est prioritaire.

#### 4.3.11. Pas de réelle prise de responsabilité

L'approche retenue par la LOLF supposait que les responsables de programme et les ministres auxquels ils rendent compte soient effectivement redevables des résultats. C'est le fondement même de l'approche orienté vers les résultats.

Cette approche supposait aussi qu'on puisse décentraliser/déconcentrer l'action à travers les BOP (Budgets Opérationnels de Programme). Malheureusement ceux-ci sont restés des enveloppes déconcentrées, mais non focalisées sur les résultats.

La raison en est simple : les programmes étant trop larges sont des fourre-tout et leur déclinaison en quelques BOP régionaux n'y change rien.

Dernier point : **si une véritable réorganisation administrative avait eu lieu, on aurait sans doute fait correspondre les structures administratives avec les programmes et les actions et on saurait mieux qui est réellement responsable de quoi.**

#### 4.3.12. Propositions

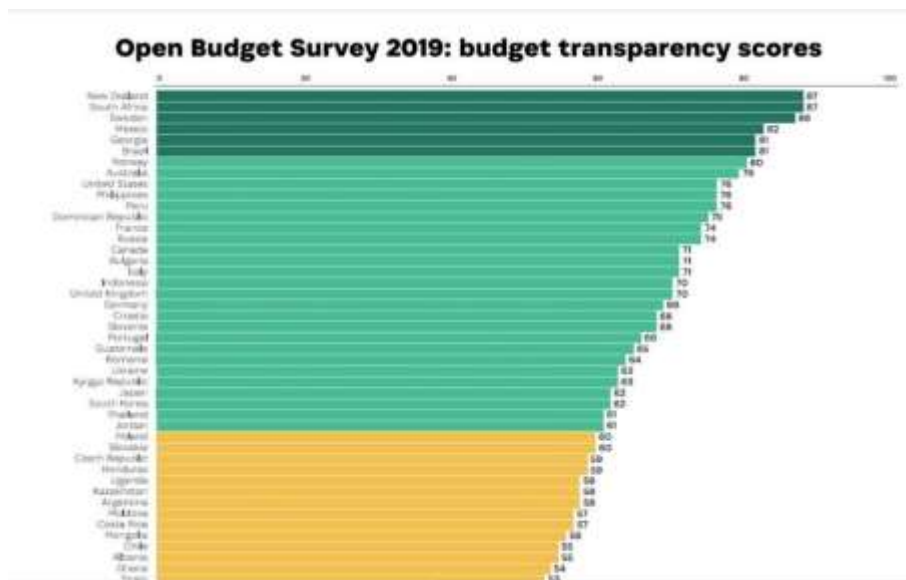
- Clarifier les missions et surtout les programmes (quitte à en augmenter le nombre)
- Rapprocher les missions des ministères et les programmes des directions (voir les développements ci-dessous sur la structure de l'administration).
- Expliquer de façon claire, simple et concrète ce qu'on va faire pour atteindre les objectifs. Limiter sérieusement leur nombre au total et par programme.
- Diviser au moins par 3 le volume de la documentation budgétaire en étant plus factuel et moins emphatique.

- Reconsidérer le maintien du concept d'autorisation d'engagement et éventuellement le sortir de la loi de finances<sup>127</sup>.
- Garder un budget dans un cadre annuel, mais le mettre dans une perspective pluriannuelle au niveau du programme. C'est possible : d'autres pays avec une structure complexe, comme l'Afrique du Sud le font. La présentation est simple : à tous les niveaux (global, mission, programme, action, nature économique de la dépense, effectifs et finalement indicateurs) on doit retrouver la même structure de tableau : Les réalisations des années n-4, n-3 et n-2, la prévision de réalisation de l'année n-1, le (projet de) budget de l'année n et la projection de réalisation pour les années n+1 et n+2.

**N.B. :** Certains pourront s'étonner qu'on ose comparer la France à l'Afrique du Sud.

On invitera donc les sceptiques à consulter le classement international ci-dessous qui porte sur la transparence des documents budgétaires en notant qu'il y a 10 ans la France était dans les 5 premiers, avec, déjà, l'Afrique du Sud, la Suède et la Nouvelle Zélande.

Aujourd'hui, la France est en treizième position, derrière les Philippines, le Pérou et la République Dominicaine !



On notera que les documents budgétaires de l'Afrique du Sud ne dépassent pas (tous documents compris) 1500 pages contre plus de 7000 pour la France. **Toute la**

<sup>127</sup> Il suffirait que le Ministre des Finances soit en mesure de certifier qu'un engagement pluriannuel est conforme à la programmation pluriannuelle des dépenses.

**documentation budgétaire de l’Afrique du Sud**, y compris le document de stratégie (équivalent de notre Document d’Orientation Budgétaire en beaucoup plus transparent) **est disponible en ligne pour toutes les années depuis 1993 jusqu’à aujourd’hui sur [treasury.gov.za](http://treasury.gov.za).**

On trouve l’équivalent français sur le site Performance publique. Les lecteurs courageux (et un peu anglophones) pourront ainsi se faire une idée.

## 5. LEGISLATION ET REGLEMENTATION

### 5.1. Un constat

« *Les lois, trop nombreuses et obscures, freinent les initiatives.* » **100 jours pour que la France réussisse** sous la direction de Jacques Attali, Avril 2016.

« *Ce qui se conçoit bien s’énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément* » Nicolas Boileau, 1674.

#### 5.1.1. Des lois trop nombreuses et incompréhensibles

Nous avons tellement de lois que nous ne savons pas exactement combien il y en a. Au cours des quarante dernières années (depuis 1980), on a « *produit* » beaucoup plus de lois que pendant les 160 années précédentes !

Aucun inventaire et nettoyage du stock n’a été opéré, malgré quelques efforts de formalisation en quelques grands « *codes* » et le travail considérable de Legifrance.

Le résultat :

- La législation est souvent incompréhensible du fait des références croisées entre textes qui en rendent la lecture extrêmement ardue.
- Des interprétations souvent hasardeuses, opérées très souvent à travers des textes règlementaires. On en arrive souvent à modifier l’interprétation d’une loi, même récente, par un décret, un arrêté, voire une circulaire.
- On en arrive ainsi à des situations curieuses : lors des questions écrites au Gouvernement, ce sont souvent les parlementaires (donc les législateurs)

qui demandent au Gouvernement de préciser comment il faut interpréter la loi !

- L'adage « *nul n'est censé ignorer la loi* » est inapplicable, puisque celle-ci est obscure, car : (1) souvent contradictoire et (2) jargonesque<sup>128</sup>.
- On se retrouve en fait dans une situation analogue à celle dans laquelle se trouvait la France juste avant la révolution : le citoyen de base, même instruit et « *renseigné* », ne comprend plus la loi. Certes les coutumes n'ont pas été rétablies, mais l'incompréhension demeure.
- L'importance démesurée qu'a pris la jurisprudence, qui souvent « *évolue* », fait que les tribunaux en arrivent souvent à ce qui peut être compris comme une modification<sup>129</sup> de la loi.
- Enfin, depuis une trentaine d'année, on a adopté des lois qui, au lieu d'énoncer des règles précises, édictent des principes, des objectifs souvent mal définis avec un vocabulaire truffé de néologismes non définis qui se prêtent à toutes les interprétations. Nous les avons appelés des « *lois politiques* » pour ne pas les appeler « *lois philosophiques* ».
- La fragmentation des administrations (il n'y a pas un millefeuille, mais plusieurs) empêche les élus responsables d'accéder aux informations nécessaires à la gestion au nom du « *secret statistique* » (bien mal compris) ou de conflits entre administrations.

### 5.1.2. La nécessité d'alléger et de simplifier

En bref, il ne faut pas seulement repeindre le bâtiment législatif, il faudrait le reconstruire ou au moins l'alléger :

- Des lois tombées en désuétude, mais jamais abrogées.
- Des dispositions qui n'ont jamais été appliquées faute de décret, mais qui polluent les textes.
- Des dispositions contradictoires et/ou équivoques, en les rerédigeant.
- Des normes qui (1) paralysent le fonctionnement efficace de nos institutions et de nos entreprises et (2) dont l'application s'avère extrêmement coûteuse.

---

<sup>128</sup> Rappelons que le manque de clarté de la loi est reconnu comme une des causes de la révolution de 1789. Un parlementaire reconnaissait récemment que les nouveaux parlementaires devaient, d'abord, apprendre le jargon.

<sup>129</sup> Ils s'en défendent, bien entendu. En fait, comme ils sont obligés de trancher, ils doivent choisir une interprétation.

- Des transpositions des directives européennes qui sont en fait des extrapolations abusives.

Comme pour les déficits publics, plusieurs gouvernements ont tenté de moderniser et de simplifier notre fonctionnement administratif, de réduire les normes qui s'imposent aux collectivités locales, etc.

On a ainsi, à plusieurs reprises confié à des commissions parlementaires et à des secrétaires d'Etat la mission de préparer (**le vocabulaire a varié au gré des bords politiques et des gouvernements**) :

- La simplification des documents administratifs.
- La simplification administrative
- La modernisation administrative et la « *réforme de l'Etat* »
- La réduction du nombre de normes
- Etc.

Dernier avatar de cette démarche, le Président Emmanuel Macron et le Premier Ministre Edouard Philippe ont décidé, après plusieurs de leurs prédécesseurs, que la fixation de toute nouvelle norme s'accompagnerait obligatoirement de la suppression de deux normes existantes. C'est, bien entendu, inapplicable sous cette forme.

Donc, cela n'a pas été, cela n'est pas appliqué.

Pire, dans le cadre du « **choc de simplification** »<sup>130</sup> annoncé en 2013 par François Hollande, Thierry Mandon après avoir été rapporteur de la mission d'information pour la simplification législative, et coprésident, avec Guillaume Poitrinal, du conseil de la simplification pour les entreprises devient Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la Réforme de l'Etat et de la Simplification le 3 juin 2014 dans le gouvernement Valls I et est confirmé à ce poste dans le gouvernement Valls II : 50 premières mesures sont alors annoncées, Thierry Mandon envisage de créer un observatoire pour évaluer le coût bureaucratique qui pèse sur les entreprises, mais les énarques se réveillent et font savoir qu'ils n'en veulent pas. Thierry Mandon est alors muté à un autre Secrétariat d'Etat. Son successeur, Clotilde Valter, ne fera passer aucune mesure significative, sauf une révision de la « *Charte Marianne* » en 2016.

En fait, la première mesure du « *choc de simplification* » prévoyait que sur 3600 procédures, une non-réponse de l'administration dans les deux mois équivaldrait à un oui. La loi fut votée et le principe devait entrer en application le 12 novembre

---

<sup>130</sup> Encore un slogan parfaitement creux : On l'attend toujours !



2014. Las, le 23 octobre 2014, moins d'un mois avant, 33 décrets paraissent, suivis par quelques autres dans les jours qui suivent.

Le résultat :

- Sur 3600 procédures, seules 730 (20%) respectent le principe initial : accord si non réponse dans les deux mois ;
- 1295 ne sont pas du tout concernées ;
- Pour 1280 procédures (33%), c'est carrément le contraire, la non réponse sous deux mois signifie un rejet ;
- Pour 425, la non-réponse sous quatre ou cinq mois signifie rejet.

Un an plus tard, « *le silence de l'administration valant accord* » devait s'appliquer aux collectivités locales et aux organismes de sécurité sociale. Là encore des décrets sont sortis pour saboter la réforme.

Au demeurant, que pour plus d'un tiers des procédures, l'administration puisse rejeter une requête sans répondre et donc sans indiquer le motif est clairement une violation de l'état de droit.

Dans ce domaine comme dans d'autres, on n'est pas allé au-delà des slogans.

### 5.1.3. L'abus du pouvoir règlementaire

Pour les règlements, c'est pire. La Constitution de 1958 a, de fait, étendu le domaine du règlement (décrets, arrêtés, circulaires). L'administration en a clairement abusé. En fait :

- Aucune loi n'est applicable sans décrets d'application, même quand ces décrets n'ont pas été prévus par la loi, ce qui veut dire que **l'exécutif s'arroge le droit de ne pas appliquer la loi**.
- Systématiquement, dans les débats parlementaires, le représentant du Gouvernement s'oppose aux dispositions qu'il juge être du ressort du pouvoir règlementaire, même quand c'est limite. C'est conforme à la Constitution.

- S'appuyant sur le principe que lorsqu'une disposition de caractère réglementaire figure dans une loi, elle peut ensuite être modifiée par voie réglementaire (le plus souvent par décret), **le Gouvernement, c'est-à-dire en fait l'administration, ne se prive pas de modifier la loi par décret** sous des prétextes divers, par exemple pour « préciser » tel ou tel point jugé équivoque. L'exemple cité ci-dessus du « choc de simplification » en est une parfaite illustration.

#### 5.1.4. Le coût des normes

On parle beaucoup du coût des normes. Les victimes le connaissent, mais comme, par principe, ils ne sont pas objectifs, on a promis des évaluations.

On les attend toujours.

## 5.2. Propositions

*« Avant donc que d'écrire apprenez à penser. Selon que notre idée est plus ou moins obscure, l'expression la suit, ou moins nette, ou plus pure. Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément. Surtout, qu'en vos écrits la langue révéree dans vos plus grands excès vous soit toujours sacrée. »*  
Nicolas Boileau, 1674.

*« Mon seul code par sa simplicité a fait plus de bien en France que la masse de toutes les lois qui m'ont précédé »* Napoléon Bonaparte (Mémorial de Sainte Hélène).

C'est à peu près ce dont nous avons aujourd'hui besoin.

**Note pour information :** *Le Code Napoléon (2281 articles) fut rédigé par une Commission de 4 Juristes dirigée par Cambacérès en 4 mois, en l'absence d'ordinateur, de traitement de texte, etc. Il fut ensuite examiné lors d'une centaine de séances en Conseil d'Etat. Le Premier Consul<sup>131</sup> Napoléon Bonaparte présida en personne plus de la moitié (54) des séances. L'objectif était que la loi fut écrite et qu'elle soit claire pour que chacun connaisse son droit.*

---

<sup>131</sup> Le Chef de l'Etat !

## **L'objectif proposé ici est le même : il faut que la loi soit claire.**

Bien sûr, notre société est aujourd'hui plus complexe et nous n'avons pas de Général Bonaparte à la tête de l'Etat. On voit mal aujourd'hui le Chef de l'Etat présider 50 séances de travail pour réviser un code.

On doit cependant noter que :

- le Code de Procédure Civile de 1806 a été révisé par des décrets successifs à partir de 1973, pour finalement être abrogé en 2007 et remplacé par un nouveau code « *simplifié* ».
- le Code Pénal de 1810 fut remplacé en 1994 par un nouveau code pénal. Le nouveau code fut rédigé par une commission présidée par le Garde des Sceaux, Robert Badinter.
- le Code d'Instruction Criminelle de 1808 fut remplacé en 1959 par le Code de Procédure Pénale.

La méthode est donc applicable de nos jours : il suffit de le vouloir.

Une méthode est donc proposée ci-dessous.

### 5.2.1. Comment déléguer et déréglementer

Actualiser la méthode est évidemment nécessaire. Pour faire avancer le débat, on proposera donc ce qui suit :

1/ **Choisir les domaines prioritaires**, notamment ceux où l'inflation législative et réglementaire a été la plus importante. Le code de l'Urbanisme, le CGCT, le Code du Travail et le Statut de la Fonction Publique devront faire partie des priorités.

2/ **Pour chaque domaine de la législation/réglementation, faire travailler une commission thématique, peu nombreuse**, comprenant 2 à 3 parlementaires, au maximum 2 représentants de l'administration, 2 ou 3 représentants du ou des secteurs concernés, plus éventuellement un juriste universitaire ou un avocat, ou/et un magistrat, spécialistes du domaine concerné. **Pour traiter des points particuliers, la commission constituera, en tant que de besoin, des groupes de travail incluant des participants non membres**. Chaque commission désigne en son sein un président (non membre de l'administration) et 2 rapporteurs.

La Commission a une durée d'existence de 2 à 4 ans<sup>132</sup> dans l'espace d'une législature.

Chaque commission aura comme tâche de :

- Identifier les textes concernés (dans le cas des secteurs traités sous formes de codes, c'est fait, même si quelquefois plusieurs codes sont simultanément concernés avec des interactions mutuelles),
- Identifier globalement une ligne directrice et une méthodologie sommaire et les proposer aux représentants du secteur concerné et au Gouvernement pour réactions, puis au parlement pour validation, sous la forme d'un court texte d'orientation (10 pages maximum).
- Sur la base de ce texte procéder :
  - à la sélection des dispositions à **supprimer ou à simplifier, avec en priorité** : (1) les **surtranspositions** des directives européennes, (2) les textes les plus anciens, (3) les lois « *politiques* »,
  - à la conception de dispositions simples permettant d'atteindre les mêmes objectifs, sans restreindre abusivement la liberté d'entreprendre et l'autonomie de gestion des institutions décentralisées, donc en réduisant le rôle des administrations en général et des préfets en particulier,
  - à l'élimination systématique des dispositions vagues et/ou sujettes à interprétation abusive par l'administration,
  - à l'élimination systématique de ces dispositions dans les « *lois politiques* ».
- Puis, à procéder à la rédaction d'un ou plusieurs projets de lois actant les changements proposés, étant entendu que **lorsqu'un texte de loi est modifié à plus de 20% de son contenu, il est complètement re-rédigé et l'ancienne version abrogée**. Le nouveau texte prévoira la rédaction des nouveaux textes règlementaires d'application de façon limitative quant au nombre et au contenu. **Les rédactions devront être claires et dans un langage compréhensible par tous, sur le modèle de ce qui a été fait lors de la rédaction du code Napoléon** (bien sûr avec la langue d'aujourd'hui).
- Les textes modifiés devront impérativement avoir **un volume (en nombre de caractères) divisé par 3 au minimum** par rapport aux anciens textes.
- Tout concept non formellement défini sera supprimé ou défini en tête du texte.

---

<sup>132</sup> C'est beaucoup plus que pour le Code Napoléon !

- La conformité des nouveaux textes aux directives européennes et aux traités devra être vérifiée aussitôt que possible. En cas de conflit, le sujet du débat devra être clairement identifié.
- Les textes ainsi préparés seront ensuite présentés au Parlement pour adoption.
- Eventuellement, pour certaines dispositions, le recours au referendum pourrait être envisagé.
- Les modifications qui nécessitent une modification constitutionnelle seront identifiées.
- Les textes réglementaires d'application devront être soumis pour avis à la Commission. Le délai total d'adoption des textes réglementaires serait limité à 8 mois, dont 3 mois pour la première rédaction et 2 mois pour l'examen par la Commission.

3/ Une commission centrale d'organisation, de coordination et d'orientation a pour tâche de :

- Suivre les travaux des commissions thématiques et s'assurer du respect des échéances,
- Arbitrer les orientations quand elles concernent plusieurs commissions,
- Les soumettre pour avis aux deux Commissions des Lois (Assemblée Nationale et Sénat)
- Coordonner avec le Gouvernement et les deux assemblées les procédures d'examen.
- Prendre en tant que de besoin, l'avis du Conseil Economique, Social et Environnemental.

La Commission Centrale est composée comme suit :

- Le Garde des Sceaux, Président.
- Le Ministre Chargé de la Réforme Administrative, Vice-Président.
- Le Ministre de l'Intérieur, Vice-Président
- Un juriste universitaire désigné par le Président du Conseil Constitutionnel.
- Le Président ou le Rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale
- Le Président ou le Rapporteur de la Commission des lois du Sénat
- Le Premier Vice-Président du Conseil d'Etat ou son représentant
- Un représentant de l'Association des Maires de France
- Un représentant de l'Association des Régions de France

La Commission Centrale se réunit trois fois par an et en tant que de besoin sur convocation de son Président. Entre deux réunions, elle est représentée par son bureau (3 personnes au maximum).

4/ **Une Commission Nationale d'Évaluation Economique et Financière** chargée, à la demande des autres commissions, de faire entreprendre (donc dotée d'un budget) et de piloter pour chaque thème une évaluation des coûts budgétaires et économiques des législations et réglementations existantes et de celles qui sont proposées.

La Commission d'Évaluation est composée comme suit :

- Le Directeur Général de l'INSEE, président,
- Un économiste-statisticien de la Direction des Synthèses Economiques,
- Un représentant de la Direction du Trésor,
- Le Directeur du Budget ou son représentant,
- Un économiste de l'OFCE,
- Un Economiste de l'IFRAP,
- Un Economiste désigné par le Président de l'AFEDE (Association Française des Economistes d'Entreprise).

### 5.2.2. Réduire le domaine règlementaire

Une grande partie de l'inflation législative et règlementaire est due à la surcharge règlementaire en général et à la notion de vide juridique, systématiquement mise en avant par des administrations soucieuses de justifier leur existence.

Normalement, **dans un état de droit la notion de vide juridique n'existe pas**, puisque tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Normalement aussi, on doit admettre que les citoyens, les fonctionnaires, les dirigeants d'entreprise sont autorisés à penser par eux-mêmes.

On pourrait illustrer ce problème par l'anecdote suivante qui démontre le caractère ridicule de la situation et des comportements de nos administrations :

#### **Un comportement ridicule :**

L'article 107 de la loi « *NOTRe* » prévoit que toute investissement exceptionnel, c'est-à-dire toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret, doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement.

Le décret du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement rend désormais applicable cette disposition de l'article 107 de la loi NOTRe. Désormais, il conviendra de réaliser une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour les opérations exceptionnelles d'investissement au regard des modalités suivantes :

- pour les communes et EPCI dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150% des recettes réelles de fonctionnement ;
- pour une population comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100% des recettes réelles de fonctionnement ;
- pour une population comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75% des recettes réelles de fonctionnement.

Etc.

En conséquence, la Préfecture des Alpes de Haute Provence a adressé aux communes copie des dispositions ci-dessus. Le courrier précisait que « **la Préfecture ne pouvait pas indiquer comment réaliser ladite étude, faute d'un décret qui établissent les modalités de réalisation de ladite étude** ». Il y avait donc « **un vide juridique** ».

Ayant travaillé comme consultant en Afrique, j'ai trouvé cette remarque parfaitement ridicule, sachant que nos « *hauts* » fonctionnaires français regardent souvent de haut leurs collègues africains et que cela fait au moins quarante ans que ceux-ci savent ce qu'est une évaluation des charges récurrentes et ils n'ont pas besoin pour cela d'un décret.

Il n'y a donc **pas de « vide juridique », mais un vide méthodologique**. Sans doute à l'ENA, manque-t-il un cours sur les méthodes d'évaluation des projets !

Réaliser cette étude n'est pas difficile, mais délicat car il faut avoir quelques notions de comptabilité, comprendre éventuellement la dimension technique de l'investissement (coûts de fonctionnement et de maintenance) et être (à peu près<sup>133</sup>) sûr de rien oublier. Quelle que soit la méthode (même fixée par décret !), cela restera un exercice aléatoire, mais cela fait partie de l'évaluation normale d'un projet. Malheureusement, cette culture de l'évaluation qui n'est déjà pas vraiment présente au niveau de l'Etat, l'est encore moins au niveau des collectivités locales toutes tailles confondues.

---

<sup>133</sup> Le résultat restera une estimation, résultant d'une étude.

A ma connaissance le décret attendu n'a jamais été publié.

**S'agissant des seuils fixés par le décret du 30 juin 2016, ils ne sont pas moins ridicules** : on comprend mal pourquoi le seuil devrait passer du simple au double en % des recettes réelles de fonctionnement quand on passe d'une commune de 15000 habitants à une commune de 5000 habitants.

**Note pour information** : *Dans les « jaunes » du budget 2016, une note commune de l'Inspection Générale de l'Administration, de l'Inspection Générale des Finances et du Contrôle Général Economique et Financier<sup>134</sup> sur le patrimoine des collectivités locales évalue, en moyenne, les charges annuelles de fonctionnement lié à un investissement d'une collectivité locale à 14% du montant de l'investissement, sans qu'on sache comment ce pourcentage a été calculé. Un autre texte, publié sur le site CAIRN, évalue le total des charges lié à un investissement sur sa durée de vie à 75% du montant investi. Il est probable que ces charges dépendent considérablement de la nature de l'investissement. En conséquence, ces chiffres globaux et moyens paraissent sans intérêt opérationnel. Il faut simplement réfléchir avec l'assistance d'un bureau d'étude. Un cabinet d'expert-comptable peut fournir toute l'assistance nécessaire.*

### 5.2.3. Revoir les codes

Diminuer la taille des codes en les clarifiant.

Se fixer des règles en termes de nombre d'alinéas (pas de nombre d'articles, sinon on aboutira comme c'est le cas actuellement à des articles trop longs confus et, in fine, totalement illisible).

Remplacer toutes les références allusives par des références explicites quant à la façon dont elles s'appliquent.

Diviser le nombre de caractères/signes des 2/3 (autrement dit **diviser par 3 le volume des lois et règlements repris dans les codes**), ce qui revient à **simplifier les règles de droit en limitant les exceptions et les cas particuliers**. Beaucoup de dispositions consistent à créer des niches à exception au bénéfice d'un nombre réduit d'individus ou d'institutions. En fait, très souvent les exceptions sont faites pour rendre acceptable une règle qui ne l'est pas.

---

<sup>134</sup> Impressionnant : ils s'y sont mis à trois !



Proscrire le jargon jargonnant, comme dans le Code Napoléon.

Proscrire ou au moins réduire les « *dispositions slogans* » et les pétitions de principe : **une loi n'est pas une motion.**

Tenir compte de l'interaction entre les codes en engageant la réforme en simultanément sur plusieurs codes.

Préciser dans les lois les dispositions qui doivent être prises par décret (éventuellement arrêtés ou circulaires). Par défaut, les décrets, arrêtés et circulaire non prévus par la loi, n'auront plus de valeur juridique. **limiter les circulaires au fonctionnement interne de l'administration** (circulaires non opposables aux citoyens, entreprises et collectivités territoriales).

Probablement, une modification de la Constitution devrait être nécessaire pour mettre en place ces dernières dispositions.

#### 5.2.4. Décentraliser la réglementation

Décentraliser la réglementation en donnant des pouvoirs de réglementation secondaire<sup>135</sup> clairement encadrés et limités aux assemblées délibérantes des régions, des départements et des communes, ce qui suppose que cette décentralisation soit prévue et précisée dans la rédaction de la loi (une réforme constitutionnelle est peut-être un préalable). On pourrait, comme en Allemagne, appliquer un principe de subsidiarité.

**Attention : Décentralisation dans la plupart des cas. Déconcentration par exception** quand la compétence est explicitement dévolue au Préfet. On évitera aussi la formule « *sous le contrôle du Préfet* » qui aboutit dans tous les cas à donner tous les pouvoirs au Préfet ou aux administrations déconcentrées et on reviendra ainsi à une véritable décentralisation.

En contrepartie, il conviendrait de **séparer l'exécutif régional de son assemblée**<sup>136</sup> : par exemple élection directe au scrutin majoritaire direct à deux tours du président et de deux ou trois vice-présidents et élection par circonscription des membres de l'assemblée régionale pour moitié au scrutin uninominal majoritaire à deux tours et pour une autre moitié à la proportionnelle à un seul tour avec listes régionales. L'objectif est **d'empêcher que l'assemblée délibérante ne soit qu'une chambre**

---

<sup>135</sup> Elles en ont déjà, mais fort limités.

<sup>136</sup> Comme cela existe en Allemagne.

**d'enregistrement** et qu'elle joue réellement son rôle de **contrôle de l'exécutif** et de réglementation. Cela aurait aussi comme intérêt de **responsabiliser les uns et les autres en les obligeant à trouver des compromis**<sup>137</sup>. On n'exclut pas de donner une petite prime (10% ?) à la liste arrivée en tête avec dans ce cas-là une élection à deux tours, mais cela ne doit pas conduire à une majorité automatique.

**N.B. :** *On pourrait aussi, comme en Allemagne, envisager le même schéma pour les départements et les communes ou au moins pour les plus grandes d'entre elles (plus de 3000 habitants par exemple). Pour les intercommunalités qui sont aujourd'hui des associations de communes, le problème est plus complexe, mais il faudra trouver un système.*

#### 5.2.5. Stabiliser la législation et la réglementation après simplification

Stabiliser la législation et la réglementation, après simplification et réduction des normes, en remontant d'un cran les exigences juridiques en matière législative et réglementaire :

- Modifier la Constitution pour **rendre plus difficile la modification conjoncturelle des lois organiques** (adoption/modification à la majorité des 2/3 des membres), avec renforcement de l'accord des deux chambres pour toute disposition concernant les collectivités locales et territoriales. Il s'agit de donner un droit de veto au Sénat sur les dispositions ayant un caractère irréaliste.
- Limiter les dispositions pouvant être prises par voie d'arrêté ou de circulaire, en posant par exemple comme principe que, sauf disposition explicite de la loi, aucun arrêté ou circulaire ne peut être opposable à une délibération d'une assemblée délibérante quel que soit le niveau (région, département, EPCI ou commune).
- **S'agissant des décrets**, des dispositions restrictives à leur validité pourraient être posées (par exemple, surveillance par les commissions des lois des deux assemblées : transmission obligatoire et délai de 2 mois avant applicabilité, pendant lequel la commission des lois compétente peut exiger des éclaircissements ou des modifications, sanctions à prévoir en cas de non-conformité).

---

<sup>137</sup> La politique n'est pas la guerre ou ne devrait pas l'être.

## 6. A PROPOS DE LA REFORME DES RETRAITES

### 6.1. Un constat : des gagnants et des perdants

Il a été proféré beaucoup de contre-vérités sur la réforme des retraites. En particulier, certains ont voulu accréditer l'idée que tous les retraités allaient y perdre. C'est évidemment un non-sens, puisque la réforme visait à **répartir le même montant total suivant une clé de répartition différente**, fonction, pour tous, des cotisations versées tout au long de la carrière transformées en points.

Il y aura donc des gagnants et des perdants.

Bien évidemment, tous ceux qui craignent d'y perdre protestent avec véhémence et ceux qui pensent qu'ils vont y gagner se taisent. Ceux qui craignent d'y perdre tentent évidemment d'instiller la peur pour être plus nombreux et peser plus lourd.

### 6.2. Une réforme juste et injuste à la fois

En France, dès qu'on touche à des « *avantages acquis* », même si et quand ce sont des privilèges objectifs, on soulève des vagues de protestations qui peuvent devenir violentes, ainsi qu'on a pu le constater. Il est donc prudent et intéressant d'y voir un peu plus clair pour sortir par le haut des difficultés rencontrées.

Le fait de prendre comme référence, à travers le système de points, l'ensemble de la carrière :

- avantage ceux qui commencent leur « *carrière* » avec un revenu élevé ou qui progresse très vite en début de carrière.
- avantage ceux qui ont eu une carrière multiple, salariés, puis indépendants, puis profession libérale, dont la liquidation se passait très mal dans le système existant.
- avantage ceux dont une partie de la rémunération (par exemple sous forme de prime) n'était pas prise en compte pour le calcul de leur retraite,
- désavantage ceux qui ont eu une carrière en progression régulière (par exemple à l'ancienneté) et qui bénéficiaient au surplus d'un système qui prenaient en compte le salaire de fin de carrière.

On notera que pour plusieurs catégories, les 2 derniers cas se confondent.

Il est ainsi apparu au cours du débat (même s'il a été pollué par des oppositions trop brutales pour garantir une nécessaire sérénité) que certaines corporations bien identifiées et qui criaient bien sûr très fort allaient y perdre substantiellement.

Des solutions sont possibles sans devoir renoncer à un système qui, de toute façon, sera au final beaucoup plus juste que le système existant et permettra de traiter correctement les carrières irrégulières.

C'est possible en atténuant les conséquences du système en introduisant de façon plus transparente un peu plus de justice sociale.

**La première solution consiste à corriger les carrières trop « pentues ».** C'est un problème de gestion des carrières qui peut être pris en compte par un rétrécissement de l'éventail des revenus pour les catégories concernées, dont on a parlé plus haut : les fonctionnaires, avec une mention spéciale pour les personnels de santé et les enseignants. Des solutions précises sont présentées en 7 ci-dessous.

La deuxième solution consiste à atténuer le poids de l'accumulation de points dans le calcul final.

### 6.3. Une proposition simple pour atténuer les disparités

La solution proposée ici consiste à :

- fixer une valeur de liquidation du point inférieure de 10 - 12% à ce qu'elle aurait été dans la réforme prévue,
- attribuer à tous à l'âge de liquidation normal (éventuellement ajusté pour pénibilité), un montant en points correspondant à environ 300€/mois,
- supprimer le plafonnement des cotisations prévu par le projet de loi et qui est extrêmement coûteux en ressources du système et qui devient beaucoup moins coûteux en dépense avec l'abattement de 10%.

**N.B. :** *On peut bien sûr aller un peu plus loin en baissant de 15% et en attribuant un montant en point équivalent à 400- 450€/mois, mais cela deviendrait violent pour les hauts revenus et pourrait être considéré comme confiscatoire. Grosso modo les deux premières mesure s'équilibrent.* La troisième mesure facilite cet équilibre.

Le système ainsi proposé, dans sa version de base, avantage toutes les retraites situées en dessous de 3000€/mois, de façon spectaculaire pour les petites retraites, sans gros inconvénient pour les retraites élevées qui peuvent toujours être

complétées par d'autres systèmes (PREFON pour les fonctionnaires et divers autres systèmes privés pour les autres salariés et les indépendants). Ainsi :

- un retraité qui toucherait 800€/mois dans le système initial, se retrouverait avec  $720+300=1020$ €/mois.
- Un retraité à 1000€/mois se retrouverait à  $900+300=1200$ €/mois.
- Un retraité à 4000€/mois se retrouverait à  $3600+300=3900$ €/mois.
- Un retraité à 5000€/mois se retrouverait à  $4500+300=4800$ €/mois.

Ce système a un autre avantage : il permet la fixation d'un minimum vieillesse à un niveau supérieur (900 ou 1000€) sans que cela représente un coût prohibitif.

#### 6.4. Equilibrer à long terme le système de retraite

N'en déplaise aux auteurs des projections réalisées sur la base d'hypothèses très optimistes de croissance, **aucune réforme ne permet l'équilibre à moyen terme du système de retraite**, pas plus dans le nouveau système que dans l'ancien, sauf à admettre une hausse des cotisations ou une baisse des retraites ou un report de l'âge de la retraite au-delà de ce qui est déjà prévu, toutes hypothèses parfaitement inacceptables par les parties prenantes et qui ne garantissent pas l'équilibre à long terme.

Il faut donc trouver une solution à moyen et long terme compatible avec les évolutions démographiques.

Il faut donc, impérativement, trouver une source complémentaire de financement.

Une solution avait été envisagée avant 2012 dans un autre contexte : c'est la TVA sociale, un système de taxation qui ne pénalise pas la compétitivité. Le problème, c'est que depuis lors, le taux de la TVA a été augmenté et qu'on ne peut pas aller au-delà sans risquer d'encourager la fraude à la TVA. La mise en œuvre de cette solution qui devrait permettre de traiter aussi le financement de la santé voir (ci-dessous) nécessite de faire des économies substantielles sur le budget de l'Etat, mais on dispose d'environ 5 ou 6 ans pour le faire.

## 7. LES SALAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

## 7.1. La rémunération des fonctionnaires : quel est le problème ?

On a vu plus haut les tensions et les insatisfactions qui apparaissent pour certaines catégories de fonctionnaires. En fait, le problème est triple :

- Il y a au sein de la fonction publique **des salariés qui n'ont aucune raison objective d'être des fonctionnaires**, même s'ils participent à l'exécution d'une mission de service public. Il faut revenir aux principes qui étaient ceux de 1945. Dans ce domaine, la loi qui a été adoptée en Juillet 2019 est restée très en deçà de ce qui aurait dû être fait. Il faut permettre, voire encourager l'utilisation de contractuels CDD et CDI de droit privé par les administrations.
- Il reste que, comme exposé plus haut, certains métiers de l'administration sont insuffisamment rémunérés, en regard des compétences nécessaires et des sujétions inhérentes au métier : c'est le cas au moins des personnels de santé et des professeurs des écoles.
- A l'autre bout de l'échelle, il y a, comme on l'a vu, des abus manifestes.

La solution consiste donc à resserrer l'éventail des revenus.

## 7.2. Propositions générales

Les propositions qui en résultent sont les suivantes :

- Continuer le blocage du point d'indice pendant au moins 3ans, pour bloquer le haut de l'échelle.
- Réviser la grille indiciaire en attribuant aux soignants des points d'indice équivalents à environ **300€/mois quel que soit le grade.**
- Réviser la grille indiciaire en attribuant aux professeurs des écoles des points d'indice équivalents à environ **200€/mois quel que soit le grade.**
- Réviser la grille indiciaire en attribuant aux fonctionnaires territoriaux des points d'indice équivalents à environ **150€/mois quel que soit le grade.**
- Réviser la grille indiciaire en attribuant aux autres fonctionnaires des points d'indice équivalents à environ **100€/mois quel que soit le grade.**
- Procéder à **une revue des salaires des hauts fonctionnaires avec un système d'abattement progressif (20% sur la tranche supérieure à 10.000€ ?) sur toutes les rémunérations dépassant 10.000€ nets/mois** en essayant de normaliser le niveau des rémunérations sur des bases objectives.

## 8. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES

En 2001, en adoptant la LOLF, la France a fait le choix de la « *gestion axée sur les résultats* ». Cette gestion impose de :

- Suivre la mise en œuvre des politiques en contrôlant la mobilisation des moyens et la conduite effective des actions,
- Mesurer l'atteinte des objectifs énoncés en mesurant l'impact de ces politiques en termes de résultats effectivement atteint par rapport aux résultats attendus, ce qui suppose de suivre des indicateurs d'impact et de relever la valeur de ces indicateurs par rapport à des valeurs cibles.
- Rendre compte des écarts et les expliquer à la représentation nationale (Rapports annuels de performance).
- Procéder en sus de façon adaptée à une évaluation des politiques ainsi conduites en termes :
  - de pertinence,
  - d'efficacité,
  - d'efficience.

Il faut donc des instruments de mesures, des « *thermomètres* », qui permettent de rendre compte de l'impact de ces politiques.

On ajoutera que quelle que soit l'impatience légitime des hommes politiques et des citoyens, on ne peut pas attendre d'une politique qu'elle ait un impact instantané. Suivant le domaine, la mise en œuvre d'une politique aura un impact au bout de 2, 5 ou même plus de 10 ans. Le Ministre et les directeurs concernés auront alors changé. Il y a donc des limites à la responsabilité des gestionnaires des programmes.

### 8.1. Qu'est-ce qu'un indicateur ?

#### 8.1.1. Définition

En statistique, un indicateur est une statistique, une donnée dont la procédure/méthode d'élaboration est stable dans le temps, qui est disponible dans un délai raisonnable (cela sert à prendre des décisions) et qui varie en fonction de ce

qu'on cherche à mesurer<sup>138</sup> : la dilatation du liquide contenu dans le thermomètre est fonction de la température, c'est un indicateur de la température. Le nombre de personnes inscrites à Pôle Emploi est un indicateur du chômage, la moyenne pondérée des prix relevés sur les marchés, dans les commerces, etc. et traités sous forme d'indices constitue un indicateur du niveau général des prix, etc.

### 8.1.2. Catégories d'indicateurs

Les types d'indicateur peuvent être classés d'après l'usage que l'on peut en faire :

- Indicateurs d'activité : ils mesurent la mise en œuvre des moyens de la politique.
- Indicateur d'impact, de résultat : ils mesurent l'effet de la politique.

On peut aussi classer les indicateurs du point de vue de l'institution ou des bénéficiaires de la politique ou du service<sup>139</sup> :

- Du point de vue de l'utilisateur (satisfait ou pas),
- Du point de vue de l'atteinte des objectifs,
- Du point de vue des producteurs,
- Du point de vue des consommateurs,
- Etc.

### 8.1.3. De la difficulté de les choisir

Il n'est pas du tout simple de trouver et de retenir un indicateur.

Il doit être aussi simple que possible, compréhensible et facile à comprendre et à interpréter, assez proche de ce qu'on cherche à mesurer, disponible à temps (pour pouvoir prendre des décisions), d'un coût proportionné à l'enjeu, etc.

L'expérience montre, et c'est le cas de beaucoup d'indicateurs qui figurent dans les documents budgétaires français, que certains indicateurs sont retenus « *par défaut* », faute de mieux. Dans beaucoup de cas, il a fallu en changer.

---

<sup>138</sup> Ou dont on tend à penser qu'elle varie comme ce qu'on cherche à mesurer.

<sup>139</sup> Cette classification existe dans la présentation du budget.



## 8.2. Qu'est-ce que l'évaluation ?

L'évaluation consiste dans tous les cas à tenter de comparer la situation après la mise en œuvre d'un projet, d'une action, d'une politique, etc. à une situation dite de référence qui peut être la situation qui prévalait avant, ou celle qui aurait dû survenir si on avait rien fait.

On doit alors se poser les questions suivantes :

- La politique conduite a-t-elle amélioré la situation mieux qu'une autre ? Pertinence.
- Dans quelle mesure a-t-on atteint l'objectif recherché ? Efficacité.
- Le jeu en valait-il la chandelle ? Les résultats ont-ils été proportionnés aux moyens engagés ? Efficience.

### 8.2.1. Préparer, asseoir et gérer la décision

On doit se poser ces questions avant dans le cadre de la préparation de la décision : quels sont les résultats attendus ? Que peut-on espérer ?

Les réponses servent à asseoir/justifier la décision : voilà pourquoi on va dépenser autant d'argent.

L'évaluation ex ante va aussi servir à définir les modalités de l'action.

### 8.2.2. Evaluation ex post

On doit ensuite se poser les mêmes questions après ou pendant la mise en œuvre.

## 8.3. Comment conduire une évaluation

La conduite de l'évaluation suppose qu'on ait une idée assez précise des mécanismes, des enchaînements qui vont permettre d'atteindre le ou les objectifs, d'obtenir les résultats attendus.

Pour justifier une politique, il ne suffit pas de pouvoir dire qu'une mesure va « *dans le bon sens* » et devrait « *évidemment* » favoriser l'atteinte de l'objectif si on ne sait ni comment ni pourquoi.

En fait, à la fin, il va falloir expliquer pourquoi on a atteint certains objectifs et pas les autres et expliquer les écarts, comme dans n'importe quel contrôle de gestion.

## 8.4. Les statistiques dans l'évaluation

Comme on l'a vu les indicateurs sont dans la plupart des cas fournis par le système statistique.

### 8.4.1. Définitions : « *la Statistique* » et « *les statistiques* »

**La Statistique** est la discipline qui étudie des phénomènes à travers la collecte de données, leur traitement, leur analyse, l'interprétation des résultats et leur présentation afin de rendre ces données compréhensibles par tous. **C'est à la fois une science, une méthode et un ensemble de techniques.** Pour les uns, c'est un domaine des mathématiques. Pour les autres (les anglo-saxons), c'est une discipline scientifique à part entière, la science des données (Data science) dont la composante théorique est le calcul des probabilités. Dans la partie appliquée, on trouve aussi bien la statistique descriptive, les méthodes statistiques de modélisation et maintenant tout ce qui se rattache au « *Big Data* ».

**Les statistiques** sont les données collectées et traitées suivant les techniques de la Statistique.

**La Statistique** est partout dans le domaine scientifique. On en a eu l'expérience dans les débats sans fin qui ont agité le monde politique et le monde médical pendant la crise du Coronavirus.

### 8.4.2. Les différentes formes de statistiques

Le monde des statistiques est très divers. Dans le domaine de l'évaluation, on peut ainsi utiliser :

- des statistiques administratives : elles résultent de l'enregistrement d'activités administratives publiques ou privées. Les plus connues sont les statistiques de demandeurs d'emplois et d'offres d'emplois, sur les exploitations agricoles en « bio », etc. Il faut faire très attention, car tout changement de réglementation peut entraîner un biais, une rupture de série.
- des statistiques issues de déclarations obligatoires ou non (ce sont quelquefois les mêmes). On peut, par exemple, citer les immatriculations.
- des statistiques issues d'enquêtes périodiques ou non : statistiques sur l'opinion des chefs d'entreprise, sur les carnets de commande, etc.
- des statistiques issues du retraitement de documents administratifs : c'est le cas des statistiques sur les salaires, les revenus, etc.
- des statistiques issues du retraitement de plusieurs statistiques : c'est le cas des comptes nationaux, des statistiques sur le chômage, l'emploi, etc.

#### 8.4.3. Un coût du système proportionné à l'enjeu

Suivant le dicton « *il ne faut pas prendre le marteau pour écraser la mouche* » et en contrepartie, il faut accepter l'absence d'indicateurs pertinents annuels dans un certain nombre de cas. En effet, **les enquêtes sont chères, quelquefois même très chères**. Pour construire certains indicateurs, on doit donc souvent se contenter de statistiques administratives imparfaites, ou d'enquêtes qui ne répondent pas directement aux besoins ou d'adapter à moindre coût des enquêtes existantes.

Ces contraintes ont quelquefois conduit à retenir des indicateurs très imparfaits. Dans beaucoup de cas, on aurait mieux fait de s'abstenir.

#### 8.5. Exemples d'interprétations hâtives ou erronées

Dans tous les cas, il va falloir « *interpréter* » les statistiques, et on doit admettre que c'est un peu un art.

L'utilisation de statistiques par des « *commentateurs* », fonctionnaires, responsables politiques, lobbyistes ou/et journalistes dont la formation mathématique laisse pour le moins à désirer, a conduit à des errements dont on trouvera ci-dessous quelques exemples flagrants.

Ces erreurs d'interprétation sont le plus souvent dues à des confusions classiques contre lesquelles on met en garde dès le départ l'apprenti statisticien :

- **La confusion entre corrélation et causalité.** Il peut y avoir corrélation sans causalité.
- La confusion entre une causalité physique apparente et l'impact supposé d'une mesure affectant la cause sur l'effet.
- L'existence d'une excellente corrélation et d'une présomption de causalité ne permet pas d'affirmer la valeur prédictive de l'équation qui traduit la corrélation. Autrement dit, les modèles sont très utiles, à condition de garder du recul par rapport à ces outils en essayant d'identifier ce qui est dans le modèle et ce qui n'y est pas. Les spécialistes ont une expression qui traduit très bien cela : « *garbage in, garbage out* »<sup>140</sup>. On en a eu des exemples caricaturaux pendant la crise du Covid19, du moins au début. Ensuite, les modélisateurs<sup>141</sup> se sont montrés moins péremptores !
- Les comparaisons en valeur absolue sont le plus souvent sans signification.
- **L'interprétation des évolutions (des « séries chronologiques ») demande des précautions particulières** (décomposition entre tendance, variations saisonnières, variations « conjoncturelles » (ce qu'on peut (tenter de) « expliquer ») et aléas (les variations aussi petites que possibles qu'on ne sait/peut pas expliquer). Il faut en particulier dans la plupart des cas éviter de commenter des variations à court terme dans lesquelles la part de l'aléa peut être très importante. C'est pourtant ce que font régulièrement les « commentateurs » quand ils veulent chaque mois ou chaque trimestre commenter et interpréter/expliquer les derniers chiffres sur les demandeurs d'emplois (souvent même par catégories), le PIB (l'augmentation est de 0,2% alors qu'« on » attendait 0,3%, alors que l'incertitude sur ce chiffre est au mieux comprise entre 0,1 et 0,2 points), la balance commerciale (la source est la douane qui, par construction ne compte pas tout)<sup>142</sup>, etc.

---

<sup>140</sup> Ce qui sort du modèle, c'est ce qu'on y a mis.

<sup>141</sup> Il n'aura pas échappé au lecteur que même si je n'ai pas exercé mon art dans le domaine de la santé, je suis un modélisateur et que je connais bien les limites de l'exercice, pour les avoir dans le passé franchies plusieurs fois par inadvertance.

<sup>142</sup> Les institutions internationales publient des statistiques de flux bilatéraux où il apparaît le plus souvent des écarts très substantiels entre les exportations d'un pays A vers un pays B telles que déclarées par le pays A et le même flux tel que déclaré par le pays B.

### 8.5.1. La sécurité routière

C'est probablement le domaine où il y a le plus de confusion dans les interprétations.

Le graphique ci-dessous est une excellente illustration de la recherche, évidemment infructueuse, de l'évaluation de l'impact des très nombreuses mesures qui ont été prises et des innovations qui ont été mises en œuvre pour réduire la mortalité sur les routes. Ce qu'on voit est une tendance régulière à la réduction du nombre de morts sur les « routes » entre le pic de 1972 et 2013, avec des fluctuations qu'on pourrait éventuellement attribuer à certaines mesures, à la météorologie et ... au hasard. Depuis 2012-2013, la mortalité semble avoir cessé de diminuer.

Au vu de cette courbe, il est clair que les commentaires mensuels ou trimestriels sur le nombre d'accidents sont des bavardages inutiles. Entre 1972 et 2012, la mortalité routière a diminué en moyenne de 365 unités chaque année, soit en moyenne 30 morts de moins chaque mois ou 120 morts de moins chaque trimestre. Dans ces conditions, commenter des fluctuations de 30 ou 40 morts en plus ou en moins sur un trimestre pris isolément est évidemment sans signification.

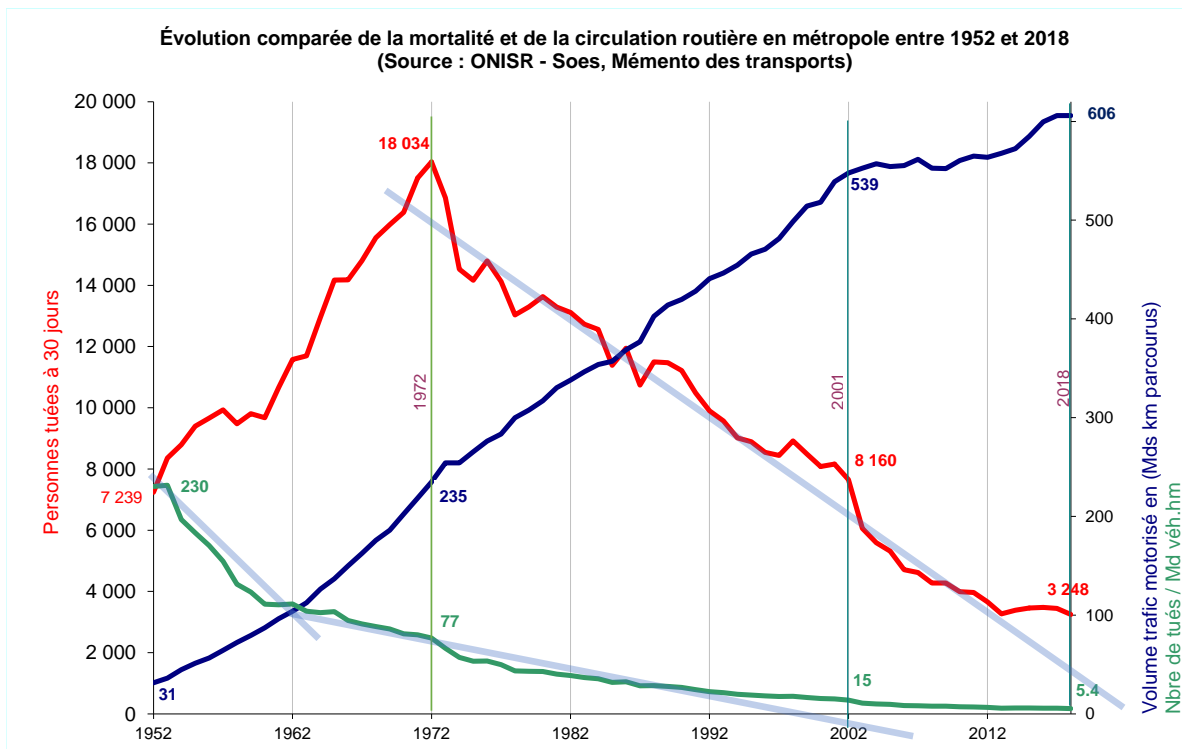


Au surplus, comme souvent on fait des rapprochements qui sont sans grande signification. Par exemple, quand on a introduit les radars, cela a concerné essentiellement les autoroutes alors que la mortalité sur les autoroutes (1,8 tués par milliard de km parcourus) est beaucoup plus faible que sur le reste du réseau routier (5,7 tués par milliard de km parcourus sur l'ensemble du réseau). Dans ces conditions, les commentaires sur la variation du nombre de tués et la vitesse était sans signification.

Il faut donc se méfier des commentaires trop politiques et trop auto-justificatifs.

Par contre, il est clair que les nombreuses mesures prises et les dispositifs qui améliorent la sécurité, y compris la qualité des véhicules, l'introduction des glissières de sécurité, les ceintures, les airbags, etc. ont certainement tous contribué au résultat, mais ce ne sont probablement pas les seuls facteurs car ils ne rendent pas vraiment compte des inflexions majeures constatées.

Dans ce contexte, le graphique suivant est encore plus intéressant.



Sur ce graphique, on trouve trois courbes :

- En rouge, le nombre total de morts (jusqu'à 30 jours après l'accident).
- En bleu, le nombre de milliards de km parcourus.

- En vert, le nombre de morts par milliard de km.

On peut faire 4 observations majeures :

- Le trafic augmente de façon à peu près régulière jusqu'en 2002, la croissance s'infléchissant un peu après 2002.
- Le nombre de morts par milliards de km diminue avec un infléchissement assez régulier, malgré une petite accélération entre 1972 et 1977, comme s'il devait converger vers une asymptote. C'est normal, car si l'on prolongeait la « tendance » 1962-1992, on aboutirait à un « *nombre négatif de morts* » vers 2002 : autrement dit à des résurrections ! La réduction du nombre de morts a donc une limite, probablement de l'ordre de 3 à 5 morts par milliards de km, en attendant un progrès technique éventuellement décisif. Traduit autrement, cela signifie que tout gain supplémentaire en termes du nombre de morts par milliard de km coûtera de plus en plus cher en termes de réglementation, d'investissement ou/et de coût des véhicules.
- S'agissant de l'accélération de la diminution du nombre de morts par milliard de km parcourus entre 1972 et 1977, on peut l'attribuer indifféremment à 2 facteurs au moins :
  - La mise en application de la limitation de vitesse à 130 sur autoroute, même si la majorité des morts ne vient pas des autoroutes,
  - La généralisation de la ceinture,
  - L'extension très rapide du réseau autoroutier, donc de la part du trafic qui s'effectue sur autoroute où les accidents mortels sont beaucoup moins nombreux que sur le reste du réseau (mécaniquement, cela fait baisser le nombre de décès par milliard de km).
- De même, la stabilisation du nombre de morts en valeur absolue (et un peu moins en valeur relative) à partir de 2013 peut de même s'expliquer aussi bien par :
  - Le fait qu'on se rapproche de la limite asymptotique du nombre de morts par milliard de km parcourus.
  - L'impact de l'arrêt des investissements autoroutiers qui fait que la part du trafic sur autoroute cesse d'augmenter, ce qui induit mécaniquement un arrêt des progrès.
  - La réduction progressive des investissements routiers du fait des restrictions de crédit : moindre sécurité.

On notera au passage que depuis 1972 :

- **Le nombre de morts par an** est passé de 18.032 à 3.248 : il a été **divisé par 5,6**.
- **Le nombre de morts par milliards de km parcourus** est passé de 77 à 5,4 : il a été **divisé par 14,3** !

On voit clairement que les interprétations à court terme des statistiques d'accidentologie à laquelle se livrent les autorités et les groupes de pression sont hasardeuses et complètement disproportionnées : à l'avenir, sauf événement majeur (comme le Covid19), **le nombre de morts sur les routes ne baissera plus de façon aussi importante : c'est mathématiquement impossible.**

Certes, un mort est toujours un mort de trop, mais il faut savoir raison garder. Quant au nombre de blessés, on observe des variations similaires.

Il faut donc, comme pour le reste, savoir procéder aux arbitrages nécessaires entre les restrictions aux libertés, le coût des investissements et les gains qu'on peut plus ou moins attendre.

**N.B. :** *Les chiffres annoncés par le Premier Ministre sur le bénéfice attendu des restrictions de vitesse lors du passage de 90 à 80km/h **sans justification statistique probante publiée** et qui étaient présentées comme des vérités scientifiques doivent être considérées comme des affirmations hasardeuses dans l'attente d'une étude solidement étayée. En tout état de cause, **une telle étude présenterait des estimations/prévisions affectées d'une marge d'incertitude.** Rien n'a été publié de ce genre. Il y a là un tel amateurisme que même les personnes les moins renseignées s'en sont aperçues.*

### 8.5.2. Les statistiques sur la dette publique

Au début de ce livre, on a raisonné sur la dette publique en la rapportant au PIB. C'est en effet le ratio le plus connu. Il est pourtant très imparfait et ne permet pas de comparaisons internationales entre des pays trop différents, tout simplement parce que le dénominateur n'est pas très pertinent.

En France, les recettes du secteur public atteignent 50% du PIB. Dans des pays plus pauvres, le secteur public prélève 15% à 30% du PIB. Avec un ratio dette sur PIB de 100% (bientôt 115%) la France n'est pas dans une situation favorable, mais sa dette



publique représente un peu plus de 2 années de recettes. Si un pays pauvre a une dette de 40% de son PIB, pour des recettes égale à 20% du PIB, ce pays est dans une situation comparable à la France, mais ses dépenses étant totalement incompressibles, il sera en faillite. Il faut donc se garder d'interprétations hâtives.

On a aussi insisté sur l'importance du type de créancier en citant le cas du Japon. Il est donc important d'éviter les simplifications abusives.

### 8.5.3. Les statistiques publiées pendant la crise du Covid19

Tout au long du confinement, le directeur général de la santé a, chaque soir, fourni un certain nombre de statistiques très intéressantes, mais qui étaient affectées de variations substantielles à court terme.

Le plus frappant était le nombre de mort au cours des dernières 24h qui a un moment fluctuait entre 150 et 450. Il a fallu un certain temps aux journalistes pour s'apercevoir qu'on ne pouvait pas interpréter les chiffres au jour le jour, mais qu'il valait mieux analyser sur une période un peu plus longue (3 à 5 jours) en faisant ce que les statisticiens appellent une moyenne mobile.

## 8.6. Conclusions

L'évaluation est une nécessité : elle permet d'asseoir les décisions et de confronter les analyses à la réalité. Elle est absolument nécessaire à la conduite des politiques, mais force est de constater que 19 ans après l'adoption de la LOLF, c'est une culture qui n'a pénétré ni notre administration, ni notre classe politique.

Il serait par ailleurs souhaitable :

- de les rendre plus publiques,
- de les rendre contradictoires,
- de s'assurer de l'indépendance et de l'objectivité des évaluateurs, en recourant plus souvent à la Cour des Comptes ou/et à des auditeurs privés, dans l'esprit des Déclarations de Lima et de Mexico<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions. Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle.

N.B. : *Bien sûr on ne confond pas évaluation et audit, mais les mêmes principes doivent s'appliquer, comme le précise la Constitution.*

## 9. LA GESTION DES RISQUES

Nous avons adopté au plan juridique le « *principe de précaution* », mais **nous avons exclu toute marge de sécurité de nos systèmes de gestion** et quand un Ministre, Madame Bachelot, constitue un stock de sécurité, on crie au gâchis de l'argent public !

In fine, on s'est aperçu qu'une partie du stock avait été gâché : périmés et moisis, plusieurs millions de masques ont dû être détruits, ce qui a donné lieu à une polémique politique parfaitement stérile.

Ce qu'il faut bien appeler « *l'affaire des masques* » est un exemple de disfonctionnement administratif qui n'a rien à voir avec la politique.

Cela prouve simplement deux choses :

- **On ne sait pas gérer le risque** et certains (nombreux) n'ont pas compris que des stocks de sécurités étaient nécessaires (pas seulement pour les masques) même si cela immobilise quelques ressources financières ;
- **On ne sait pas gérer un stock** : apparemment les « *gestionnaires*<sup>144</sup> du stock » n'ont pas compris qu'un **stock doit tourner**. Probablement, ils ne connaissent pas la signification de « **FIFO** » : **First In First Out**.

**N.B. :**

*1/ On a beaucoup parlé des masques, mais les masques n'ont pas été le seul problème. On devrait parler des blouses, du curare et des ... lits etc.*

*2/ Quand, pour des raisons légitimes d'économie et/ou d'efficacité, on doit fermer un service et les lits correspondants, rien n'empêche de garder le matériel. Les quelques cas de fermetures récentes où le matériel était resté en place ont été bien utiles.*

Comme dans les autres domaines, **notre administration fait beaucoup trop de droit** (on devrait parler de juridisme) **et pas assez de gestion : trop de slogans et pas assez de solutions pratiques**. Nos fonctionnaires et hommes politiques sont obsédés par le règlement, pas assez par la gestion et ne comprennent pas que **gérer ne se limite**

---

<sup>144</sup> Encore faudrait-il qu'il y en ait et qu'on leur ait spécifié leur mission.

**pas à faire des économies. Procéder à une meilleure allocation des ressources en gardant de la flexibilité est aussi bien gérer.**

La crise du Covid19 en a été une parfaite illustration.

Il a été dit que pour trouver des solutions, « *on a fait bouger les murs* ». C'est inexact : « *on a fait bouger et dans certains cas **on a abattu les cloisons*** » :

- **entre les féodalités de l'hôpital public** : on a pris les moyens des uns pour compléter ceux des autres, y compris les moyens humains, en passant par-dessus l'hyper-spécialisation des services, notamment en CHU,
- puis, avec une latence certaine (pas loin de 2 semaines quand même !), entre les hôpitaux publics et les hôpitaux privés,
- enfin, après des appels insistants et répétés de ces derniers, entre la médecine « *de ville* » et les hôpitaux.

Ceux qui ont réussi cette performance sont **les médecins eux-mêmes et les urgentistes en particulier. Ils ont simplement réintroduit de la flexibilité.**

Bien sûr, aucune marge de sécurité ne peut couvrir tous les risques et toutes les crises possibles. Il est clair cependant que **quand on est surendetté, on n'a plus de marge de sécurité<sup>145</sup> !**

Nous avons donc un problème de **non-gestion du risque** à presque<sup>146</sup> tous les niveaux, globalement, financièrement et par secteur.

## 10. REFLEXIONS SUR QUELQUES POLITIQUES

### 10.1. La Santé

A l'issue de la période exceptionnelle que nous venons de vivre, il y a une attente de réforme dans ce secteur. Elle ne doit cependant conduire à revenir systématiquement au monde d'avant-hier ni à succomber à la rengaine du toujours plus de moyens.

---

<sup>145</sup> Dans la présente crise du Covid19, nous sommes sauvés par le fait que nous ne sommes pas seuls.

<sup>146</sup> Il y a une exception au moins : les stocks de carburants que nous faisons prendre en charge par les sociétés pétrolières !

Comme on vient de l’indiquer plus haut, l’une des leçons de la crise est que la flexibilité est positive. La crise a aboli certaines cloisons : la première chose est de ne pas revenir systématiquement à la situation initiale.

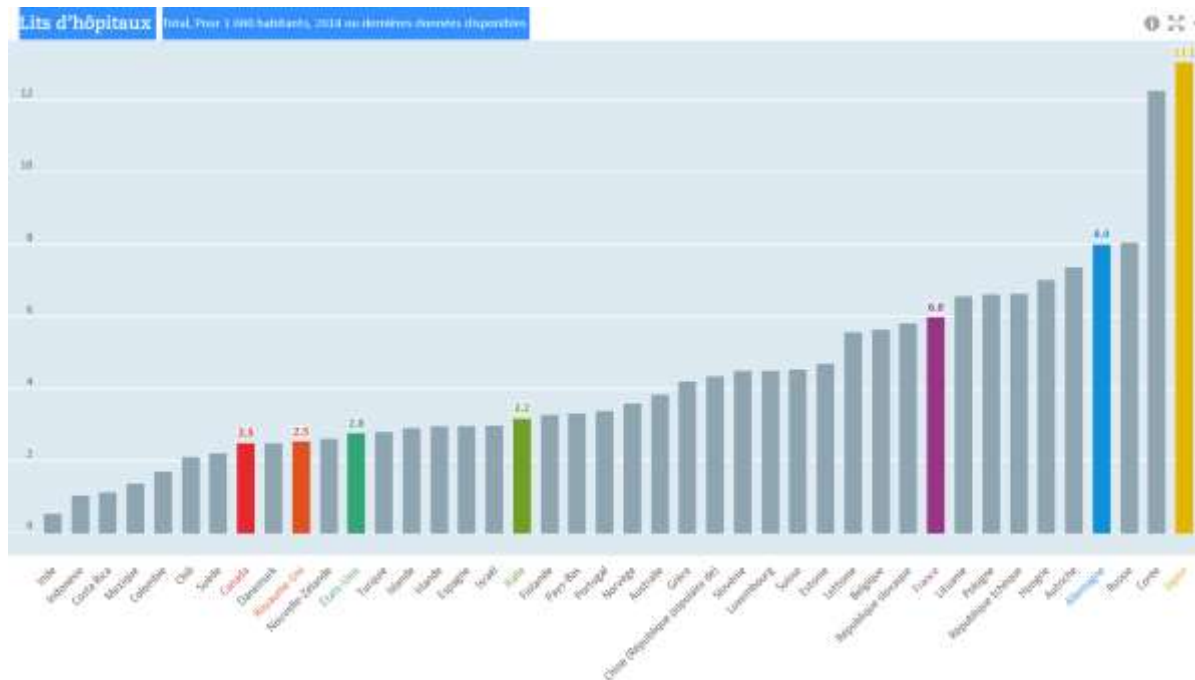
Sur la question des moyens, sans ouvrir les vannes de façon inconsidérée, il importe sans doute de cesser de les réduire en réfléchissant au financement.

### 10.1.1. Les lits

La question de la réduction du nombre de lits a été depuis plusieurs années un sujet récurrent. La première chose à faire est certainement de geler les fermetures. Cela ne dispense pas d’une réflexion.

Le graphique suivant est intéressant, car, à y regarder de près, on ne constate aucune (ou presque) corrélation entre le nombre de lits et la performance des pays dans la gestion de la récente crise...

NOMBRE DE LITS D’HOPITAUX POUR 1000 HABITANTS (Source OCDE)



Toujours s’agissant des lits, il est certainement possible d’instaurer ici un système de réserves permettant de faire face en cas de crise.

### 10.1.2. Les effectifs

Les effectifs sont clairement insuffisants, mais on ne fera apparaître des aides-soignantes, des infirmières, des médecins, des urgentistes et des chirurgiens par un coup de baguette magique.

On a cinq leviers :

- Le salaire offert : des suggestions ont été faites et c'est un sujet de négociation, on pourrait y ajouter, pour les infirmiers(-es), la reconnaissance financière accrue de certaines spécialités et de certaines tâches. Il reste que le revenu est un levier qui a un impact à moyen et long terme, pas à court terme.
- La réorganisation/restructuration des tâches administratives qui semblent être extrêmement consommatrices de ressources : une évaluation semble nécessaire.
- La carrière : il faut organiser/gérer le ralentissement des rythmes en fin de carrière et probablement accepter de reconnaître une certaine pénibilité (infirmières et aides-soignantes).
- La suppression du numerus clausus : c'est fait.
- La réduction des barrières entre privé et public, et, surtout entre médecine de ville et médecine hospitalière. Cela a existé. Il faut peut-être réfléchir sur comment réaménager les fonctionnements des uns et des autres.

Maintenant, tout ceci doit être discuté entre acteurs, avec une approche non dogmatique et aussi pragmatique que possible. Dans ce domaine, **le droit devra s'adapter à ce qui est souhaitable** techniquement.

### 10.1.3. Les Agences Régionales de Santé

Il faut se poser la question de l'organisation en général et des ARS en particulier. L'existence de ces structures apporte-t-elle quelque chose ? Quel est la nature de cet apport en relation avec leur coût ? Le moins qu'on puisse dire est que les ARS n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

En bref, cela suppose une évaluation/un audit qui pourrait être conduite par la Cour des Comptes appuyée par l'IGS et un cabinet privé d'organisation pour avoir un œil vraiment extérieur.

#### 10.1.4. Les urgences

La crise a mis en lumière une question qui est posée depuis des mois et des mois : l'engorgement des services d'urgence.

Le problème des urgences est triple (d'après les praticiens eux-mêmes) :

- En amont : la non accessibilité de la médecine de ville à certains moments, week-end et soirée, et dans certains lieux. En conséquence : beaucoup trop de bobologie.
- Aux urgences : manque de personnel et de place.
- En aval : manque de lits.

Le manque de personnel peut difficilement être résolu à court terme.

En amont, trois pistes peuvent être explorées :

- Un tri à l'entrée avec orientation vers une permanence médicale ou un centre de soin, soit sur place soit en ville avec des solutions peut-être diverses suivant les zones.
- La création de centres spécialistes avec permanences de nuit (complémentaire du point n°1)
- La mobilisation en appui d'infirmières et médecins libéraux, par roulement, ce qui devrait engendrer des protestations des médecins libéraux, mais ce sera une solution obligatoire si les autres solutions ne sont pas possibles.

En aval, la création de « *lits de flexibilité* », c'est-à-dire affectable aux urgences, mais aussi aux autres services, doit être envisagée.

#### 10.1.5. Les équipements

La crise a soulevé, à propos des respirateurs, la question de la gestion des équipements. Une analyse statistique s'impose sur chaque type d'équipement, de façon à évaluer les besoins, non pas sur la base du maximum, mais avec un nécessaire arbitrage permettant de faire face dans 80% ou 90% des cas, avec des solutions de flexibilité pour le reste. C'est une véritable stratégie de gestion, du risque qu'il convient de mettre en place et qui, clairement, était absente.

### 10.1.6. Le financement

La tarification à l'acte a été violemment attaquée. Elle est pourtant responsabilisante. Par contre, elle ne peut pas prétendre refléter les coûts économiques, puisqu'il existe une part très substantielle de coûts fixes.

On ne peut pas non plus couvrir d'un côté les coûts fixes et rajouter une part de coûts variables : ce serait déresponsabilisant.

Par contre, il est clair qu'un certain nombre de services sont là pour exister, être présents au cas où...

Typiquement, c'est le cas des urgences.

Il est donc proposé que chaque hôpital doté d'un service d'urgence, et d'autres à identifier après analyse, reçoive **une dotation globale annuelle fonction de la population desservie**. Cette dotation à caractère de service public serait **versée par l'Etat, non pas par l'assurance maladie**, contre des engagements de permanence du service.

## 10.2. L'éducation et la formation

On a beaucoup parlé de la maternelle, du primaire et du collège qui doivent constituer des priorités absolues. Pour la suite, les filières techniques et professionnelles doivent être privilégiées, avec une coopération maximale avec le secteur privé, y compris et surtout pour le recrutement des enseignants.

Une coopération doit s'établir avec les entreprises qui ont créé des centres de formation<sup>147</sup>, pour les soutenir et obtenir au moins une certification, sinon une validation des formations.

Le reste est affaire de spécialistes, mais il est indispensable que dans ce domaine l'éducation nationale s'ouvre sur les entreprises qui ont leur mot à dire car ce sont elles qui fournissent les emplois.

**Petite illustration :** *Il y a une cinquantaine d'années, une entreprise industrielle importante n'avait pas hésité à renvoyer plusieurs ingénieurs à l'école qui les avait formés avec une ferme injonction à « compléter leur formation » jugée*

---

<sup>147</sup> Souvent pour pallier l'insuffisance ou l'absence de formations assurées par l'Etat.

*« insuffisante ». L'école, soucieuse de sa réputation, s'était inclinée. Il est clair qu'on n'oserait pas faire cela aujourd'hui : c'est dommage. L'université, qui a quelque souci à se faire sur sa crédibilité, devrait aussi y réfléchir.*

### 10.3. Le développement rural : une politique aux abonnés absents

**La France, comme le reste de l'Union Européenne et la Suisse, n'a pas de politique de développement rural.** Le second pilier de la PAC (Politique Agricole Commune) est supposé traiter du développement rural ; il traite en fait d'écologie. C'est le développement rural vu par les urbains (pour ne pas dire par les bobos).

On peut chercher dans les documents budgétaires : **il n'y a nulle part d'indicateur de développement rural.** En termes statistiques, cela commence par **l'absence de définition de ce qui est rural** : cela est uniquement défini en termes de population par commune, pas de mode de vie ni même de densité.

Le résultat est clair : comme on n'a pas défini le concept de façon opérationnelle, on n'a pas de statistiques pour appuyer une politique qui n'existe donc pas.

### 10.4. La formation de nos fonctionnaires

De très nombreux auteurs ont souligné les problèmes de notre fonction publique et de la formation de nos fonctionnaires en se concentrant sans doute un peu trop sur l'ENA.

Il y a certes un problème avec l'ENA et ce qu'on convient d'appeler l'énarchie, mais il n'est pas le seul et surtout, il est en fait le symptôme de problèmes plus généraux qu'on a souligné plus haut et qu'on peut caractériser par la façon de concevoir le rôle de l'administration.

La première chose qu'il convient de souligner est que **l'existence d'institutions spécialisées dans la formation des fonctionnaires est une spécialité française.**

**Dans beaucoup de pays, on ne comprend même pas pourquoi il devrait y en avoir** et j'ai personnellement eu beaucoup de mal à expliquer cette spécificité à des collègues scandinaves, anglophones et germanophones. Certes, il y a ici et là des Instituts d'Administration Publique, mais ce sont le plus souvent **des instituts universitaires, voire même des instituts privés.** Le cas le plus original fut le Royal Institute of Public Administration (RIPA), un organisme créé par la Society of Civil



Servants, une organisation syndicale des cadres moyens du Civil Service, conçu au départ comme un lieu d'échange technique et professionnel entre fonctionnaires et devenu très vite une structure de formation professionnelle continue avec un très large spectre tourné vers la gestion<sup>148</sup>. En coopération avec l'Université de Londres, il avait aussi développé en 1929 un Diplôme d'Administration Publique. Aujourd'hui disparu, le RIPA a donné naissance à PAI (Public Administration International) une société privée de formation et de conseil en gestion publique à l'international.

Il est en conséquence suggéré :

- De restreindre le statut de fonctionnaire d'Etat à l'administration proprement dite, en excluant les exécutants des tâches d'entretien (« techniciens de surface » ou équivalents). Bien sûr, on parle ici des recrutements nouveaux).
- **Interdire tout recrutement de fonctionnaire d'Etat ou territorial à moins de bac+2.**
- Prendre en compte systématiquement le niveau et le contenu des études dans le recrutement, avant tout concours (curieusement, ce n'est pas le cas aujourd'hui).
- Relever systématiquement le niveau des concours et les spécialiser par métier.
- Relever le niveau d'entrée aux écoles de la fonction publique (minimum bac+2, le plus souvent master).
- Renforcer la formation dans ces écoles en introduisant systématiquement une première année d'harmonisation permettant de compléter la formation des nouveaux élèves en tenant compte de leur provenance (droit et économie pour les scientifiques, sciences, mathématiques et technique pour les juristes, panaché pour les littéraires).
- Privilégier le recrutement après 5 ans de vie professionnelle, pour 50% au moins des recrutés dans le secteur privé.

---

<sup>148</sup> J'ai eu dans ma documentation le catalogue des formations proposées par le RIPA : très impressionnant et tourné à 80% vers la gestion.

**S'agissant de l'ENA, on trouvera ci-dessous quelques suggestions dans la ligne des constats qui ont été faits :**

- Recrutement après 5 ans de vie professionnelle minimum.
- Niveau minimum Master ou Grande Ecole ou Ecole des Finances (actuellement BAC+3).

**Quatre concours, comptant chacun pour un quart des recrutements :**

- A- Interne à l'administration
- B- Scientifiques (ouvert aux ingénieurs (liste limitative des formations éligibles) et docteurs scientifiques)
- C- Gestion (ouvert aux diplômés des grandes écoles de gestion et de certaines universités, par exemple Dauphine ou DESTO du CNAM, aux experts-comptables et aux docteurs en gestion)
- D- Droit (Docteurs en Droit)

Le concours comprend systématiquement 5 épreuves adaptées à chacun des publics concernés :

- Droit constitutionnel
- Droit administratif
- Langues étrangères : deux langues dont l'anglais.
- Culture (Scientifique pour A, C et D, économique et juridique pour B)
- Entretien portant sur l'expérience professionnelle et la motivation

**N.B. :** les diplômés sont pris en compte dans la notation par attribution de points

**Effectifs :** les promotions seront plafonnées à 52 <sup>149</sup> **élèves** (13 maximum pour chaque catégorie).

**Scolarité :** 3 ans dont au moins un semestre initial d'harmonisation et à la fin un semestre consacré essentiellement à un projet/mémoire. Au cours de la scolarité des travaux de groupes seront systématiquement organisés par groupes de 4 élèves (un de chaque catégorie) pour confronter les cultures. Chaque élève est suivi par un tuteur extérieur à l'école qu'il rencontre chaque mois. Les tuteurs sont obligatoirement des Directeurs d'Administration Centrale.

---

<sup>149</sup> C'est à affiner, mais dans la mesure où on réduit les fuites et les pantouflages, c'est probablement très suffisant.

## Enseignements :

- Gestion
- Economie
- Evaluation des projets et des politiques
- Institutions Internationales
- Droit constitutionnel
- Droit administratif
- Droit commercial
- Droit Européen
- Organisation administrative (Analyse des processus/procédures, analyse fonctionnelle)
- Comptabilité

Tous les enseignements incluent des cours magistraux, des exercices et des études de cas.

**Contrôle** : A l'issue de la première année, chaque élève est évalué. Cette évaluation peut conduire à l'exclusion en cas d'insuffisance.

**Engagement** : Les élèves sont tenus de travailler dans et pour l'administration pendant une durée minimale de 12 ans. Pendant cette période, ils ne peuvent en aucun cas être détachés, mis en disponibilité ou autorisés à pantoufler. Les passages en Cabinet Ministériel ne sont possibles qu'à partir de la sixième année. Pour les élèves de la catégorie A et les élèves issus des grands corps scientifiques, ces durées sont réduites de la moitié de leur expérience en tant que fonctionnaires (non compris le temps passé à l'école). La période de 12 ans est considérée comme suspendue pendant le passage en Cabinet. Elle reprend après.

Au niveau des débouchés, toutes les dispositions réservant des postes de dirigeant du secteur parapublic aux administrateurs civils doivent impérativement être supprimées pour laisser la place à de véritables professionnels du secteur. On évitera ainsi peut-être les « *cas Haberer* ».

Enfin, il est suggéré que l'ENA ne puisse en aucun cas conduire à l'admission automatique à la Cour des Comptes, à l'Inspection Générale des Finances ou au Conseil d'Etat, pour lesquels des concours spécifiques et ouverts doivent être organisés. En ce qui concerne, les deux premiers, une ouverture au privé (par exemple aux experts-comptables<sup>150</sup>) devrait être envisagée. Les nominations au tour extérieur doivent être interdites pour ces institutions.

---

<sup>150</sup> Pour la Cour des Comptes, c'est le cas en Belgique.

## 10.5. La transition écologique

### 10.5.1. Hiérarchiser les priorités

L'apparition des thèses écologistes a constitué un apport considérable dans l'évaluation et la formulation des politiques. C'est un progrès important.

Il y a cependant un problème grave dans le fait que beaucoup d'écologistes ne hiérarchisent pas les priorités et lorsqu'on n'évalue pas correctement et rigoureusement les conséquences des mesures proposées.

Comme il a été dit plus haut, ce n'est pas parce qu'une mesure « *va dans le bon sens* » que sa mise en œuvre produira les effets attendus : on peut avoir des effets contraires. Le simplisme outrageant de certaines thèses peut conduire à des catastrophes.

### 10.5.2. Des conclusions hâtives

On doit souligner qu'on doit être prudent et rigoureux quand il s'agit de partir (1) d'un fait établi scientifiquement ou communément admis par la communauté scientifique, pour (2) en tirer des conclusions sur ce qui peut se passer ici ou là et finalement (3) pour imaginer les mesures qu'on pourrait prendre en conséquence.

**Un exemple** : le réchauffement climatique.

Fin 2019, lors d'une assemblée d'un syndicat de gestion de bassin, la représentante de l'agence de l'eau annonce que des financements seront disponibles pour désimperméabiliser les cours d'école et les planter pour (1) lutter contre le ruissellement et (2) accroître l'ombrage.

J'ai réagi en considérant qu'en l'état, c'était plutôt une action de communication et un gâchis d'argent public et m'en suis ouvert à ma voisine qui se trouvait être le maire de ma commune. Celle-ci s'est émue en me demandant si je niais le réchauffement climatique (serais-je « *négationniste* » ?).

Je lui ai répondu que bien sûr je ne niais pas le réchauffement climatique, mais en lui précisant :

- que le réchauffement climatique était l'élévation de la température moyenne dans le temps et dans l'espace,
- qu'en conséquence, cela ne signifiait nullement que la température allait augmenter partout ni concerner tous les mois de l'année, et que donc toute la (Haute-) Provence n'était pas nécessairement concernée au mois de Juin, que cela était possible, peut-être même probable, mais devait être vérifié,
- que s'agissant de supprimer des surfaces imperméables, il n'est pas sûr que les parents apprécient ni que cela soit plus écologique<sup>151</sup> (cela signifie des lessives supplémentaires) et que, de toute façon, la surface de la cour de l'école était très petite par rapport à la place du village ou à des voiries dont le goudronnage n'était pas impératif (en bref, pourquoi faire une fixation sur la cour des écoles ?), en bref qu'on se trompait de cible,
- qu'on pouvait planter des arbres sans désimperméabiliser les surfaces<sup>152</sup>,
- en bref, qu'on mélangeait tout, que la proposition n'était pas évaluée et que c'était **un gadget consommateur d'argent public**.

J'aurais pu ajouter que la densification des centres de village à laquelle les administrations poussent les communes<sup>153</sup> accroît bien plus le ruissellement superficiel et sa dangereuse concentration dans le temps lors d'épisodes orageux qu'une malheureuse cour d'école.

### 10.5.3. Décarboner : la nécessité d'arbitrer et de réfléchir

Tout le monde semble d'accord sur le fait que **la décarbonation de nos économies est LA priorité**. Cela suppose tout un ensemble de mesures qui permettent à ce que les spécialistes appellent le « *mix énergétique* » de s'adapter en réduisant, puis, à terme, en éliminant le carbone. Cela n'est pas aujourd'hui possible sans garder une part de nucléaire, pour des raisons purement techniques. Il faut donc arbitrer au sein des priorités.

On doit aussi tenir compte d'une réalité économique : **plus la décarbonation sera efficace, plus les prix du pétrole et, sans doute plus tard, du gaz baisseront... et deviendront donc économiquement intéressants, plus intéressants que les énergies renouvelables**.

---

<sup>151</sup> L'adjectif « écologique » est malheureusement mis un peu trop à toute les sauces !

<sup>152</sup> Ce qu'on a fait dans les cours d'école, de collèges et de lycée pendant une grosse centaine d'années dans toute la France. On s'aperçoit aujourd'hui que beaucoup de ces arbres émettaient des pollens allergisants !

<sup>153</sup> A travers les PLU et maintenant les SRADDET et les SCOT.

Pour enrayer cette évolution, il faudra donc obligatoirement taxer les produits pétroliers, en sachant que, si les autres pays ne le font pas, notamment la Chine, ils bénéficieront d'un avantage comparé par rapport à nous sur les produits industriels.

#### 10.5.4. Un exemple de très mauvaise piste : la filière hydrogène

Un des problèmes majeurs de la production et de l'utilisation d'énergie électrique à partir de sources renouvelables est le stockage. En effet, s'agissant en particulier du solaire et de l'éolien (pour l'hydrolien, le problème est un peu moins difficile), les périodes de production (quand il y a du vent et/ou du soleil) et de consommation ne coïncident pas. Il faut donc écrêter les pointes de production en stockant et/ou écrêter les pointes de consommation en déstockant et/ou avec une source d'énergie de substitution, le plus souvent d'origine thermique.

Il y a donc un double problème :

- Technique : comment stocker ?
- Economique et financier : le coût du stockage et/ou de l'installation de production de substitution.

Pour le stockage :

- Actuellement, la seule solution techniquement sérieuse consiste à pomper de l'eau et à la stocker dans un réservoir en altitude quand l'énergie est en excès et à la turbiner quand on a un déficit. Le rendement est (très) bon, mais les sites où cela est possible ne sont pas très nombreux. Eventuellement le coût peut en être élevé. Enfin, certains écologistes vont inévitablement la combattre au nom de l'empreinte écologique de telles installations.
- Le stockage sur batterie est très cher et écologiquement contestable : c'est une solution nécessairement limitée à quelques usages (dont l'automobile). Il continue de poser des problèmes de sécurité.
- Certains ont donc cru entrevoir une solution dans ce qu'on a appelé la « **filière hydrogène** ».

C'est un serpent de mer, mais c'est devenu en quelques mois le sujet à la mode et des fonds<sup>154</sup> ont même été mobilisés pour « *conduire des recherches* ».

---

<sup>154</sup> 100 millions d'EUROS côté français.

Le principe est le suivant :

- Avec l'énergie électrique excédentaire, on fabrique de l'hydrogène par électrolyse. On obtient de l'hydrogène qu'on stocke et de l'oxygène, produit fatal qu'on peut comprimer et vendre ou réutiliser avec l'hydrogène comme ci-dessous.
- Quand on a besoin d'électricité, il suffit alors de la produire en utilisant l'hydrogène (qui a donc servi à stocker l'énergie), suivant deux modalités :
  - De façon classique, avec un moteur thermique fonctionnant à l'hydrogène : le rendement est très mauvais (Principe de Carnot).
  - De façon plus moderne, avec **une pile à combustible, une invention qui date de 1839 (Christian Schönbein) et fut utilisée plus d'un siècle plus tard dans la mission Appolo**. Ce procédé est très intéressant pour des usages spécifiques, notamment pour des véhicules. Les recherches auxquelles on a fait allusion ci-dessus concernent essentiellement la pile à combustible. Il s'agit en fait d'une électrolyse inverse qui utilise un système de catalyse. Dans les versions les plus courantes, le catalyseur est à base de platine, métal rare et cher.

Malheureusement pour les zéloteurs de la filière hydrogène, celle-ci est loin d'être la solution au problème posé, pour deux raisons principales :

- **Le coût des piles** à combustible est encore très élevé et les procédés sont très loin d'être stabilisés.
- **Le rendement global est très insuffisant** : de 30 à 48% suivant les sources : en effet l'électrolyse dégage de la chaleur, l'hydrogène doit être comprimé pour le stockage et le rendement de la pile proprement ne dépasse pas 60% ; les 40% restant sont dissipés sous forme de chaleur.

Par contre, l'utilisation de l'hydrogène produit à partir d'hydrocarbures pour la production d'électricité par des piles à combustible comme expérimenté à la Martinique ou pour des véhicules est tout à fait intéressante, la pile à combustible ayant un rendement très supérieur au moteur thermique. Mais, là on sort des énergies renouvelables : c'est une énergie à base d'hydrocarbures.

**La pile à combustible est donc une technique très intéressante/prometteuse, mais l'utilisation de l'hydrogène pour stocker à grande échelle de l'énergie électrique issue de sources renouvelables est une fausse piste.**

En fait, on ne s'est pas posé les bonnes questions, par **manque de culture scientifique**.

## 11. LE « JOUR D'APRÈS »

« *Le monde d'après ne doit pas être celui d'avant-hier* » Challenges, Avril 2020

### 11.1. Un danger majeur : au secours, Malthus revient !

Il y aurait un danger majeur à être paralysé ou obsédé par ce qui s'est passé lors de la crise du Coronavirus. Cela pourrait conduire :

- à adopter des solutions de type régressif conformes aux souhaits de quelques écologistes pour l'instant heureusement marginaux, mais dont les idées infusent quelque peu dans la société,
- à vouloir à tout prix changer notre modèle de société par des incitations violentes, notamment des réglementations et des interdictions comme on a déjà commencé de le faire qui induiront inévitablement :
  - une (très) mauvaise allocation des ressources, tendant à un accroissement du chômage et à de mauvais choix économiques,
  - un appauvrissement global,
  - des tensions majeures dans la société.
- à considérer que comme toutes les digues ont cédé (notamment sur la dette), on peut tout faire, sans prendre en compte le caractère tout à fait exceptionnel de ce qui s'est passé.

Il faut donc :

- se poser et réfléchir sans se précipiter,
- évaluer sérieusement les conséquences, l'impact, des mesures qui ont été prises dans l'urgence pendant la crise pour faire face aux problèmes des uns et des autres,
- développer sur ces bases les grandes lignes d'une stratégie,
- ensuite piloter et ajuster en temps réel la mise en œuvre de cette stratégie.



## 11.2. Faire le point

Que faut-il vérifier ?

- D'abord analyser l'impact des très nombreuses mesures déjà prises, notamment au plan macro-économique.
- Tenter d'évaluer à quelle vitesse la production pourra techniquement retrouver le niveau antérieur et vérifier par secteur/produit si cette offre correspondra à une demande.

Pour cela il faudra choisir un certain nombre d'indicateurs de suivi.

### 11.2.1. L'impact des mesures déjà prises

Les mesures prises pour atténuer l'impact de la crise au plan social et au plan industriel ont toutes tendu à fournir aux agents économiques le moyen de surmonter le plus gros de la crise en maintenant des revenus, en allégeant des charges. Des sommes considérables, dont le montant global n'a pas fait l'objet d'une évaluation précise, même si des chiffres globaux ont été annoncés, ont été injectés dans l'économie et d'autres vont l'être.

Tous ces montants ont été, ou vont être, financés par l'accroissement du déficit public, donc par l'emprunt.

**Ces montants n'ont certainement pas été dépensés** en totalité, du fait de la fermeture de nombreux commerces et services. **Il y a donc des liquidités (très) importantes qui sont en attente d'utilisation éventuelle (consommation).**

On peut et on pourra le voir sur les statistiques monétaires :

- A fin mars et fin avril, on constate déjà un bond de la masse monétaire M3 de plus de 4% au-dessus de la tendance, soit 90 milliards d'Euros,
- A fin mai ou juin, on sera vraisemblablement à près de 200 milliards au-dessus de la tendance.
- La question est donc de savoir à quel moment (et si) on aura un effet « *chasse d'eau* », avec un bond substantiel de la consommation et dans quel état sera le système productif à ce moment précis.
- Cela dépendra vraisemblablement de la possibilité de partir en vacances début juillet, mais aussi du ressenti psychologique du consommateur qui pour l'instant est inquiet, donc plutôt enclin à épargner.

### 11.2.2. Retrouver le niveau de production antérieur

- Il faudra ensuite savoir si dès juillet et août un certain nombre d'entreprises industrielles pourront recommencer de produire à au moins 65% de leurs capacités, puis à retrouver les 100% vers le mois de septembre, pour certaines après réduction significative des stocks.
- S'agissant de certains secteurs comme l'aéronautique, le redémarrage sera vraisemblablement beaucoup plus long, faute de clients en état de confirmer leurs commandes.
- **S'agissant de l'automobile, il faudrait peut-être admettre qu'on ne sait rien de ce qui risque de se passer et encore moins du développement supposé de l'électrique, même subventionné.**

### 11.2.3. Une inconnue : l'évolution de certains prix

Pendant la crise, la structure des prix a changé :

- Certains prix ont baissé, faute de demande au niveau mondial : c'est le cas en particulier des produits pétroliers. Leurs prix ont baissé, dégageant du pouvoir d'achat, non seulement du fait de la baisse des prix, mais aussi de la baisse de la consommation.
- Certains produits très demandés ont vu leurs prix augmenter, mais de façon modérée.

Très probablement la reprise de l'activité va faire remonter les prix des produits pétroliers, mais le maintien d'une partie des personnels en télétravail va limiter ce poste de consommation. Pour le reste, **on n'a aucune idée du maintien ou non des changements de structure de la consommation.** Beaucoup agitent des hypothèses certes intéressantes, mais ce ne sont jusqu'à présent que **des spéculations intellectuelles.**

Par contre, il y a un tel désir de vacances qu'on peut s'attendre à retrouver rapidement les habitudes antérieures à la localisation près, et encore !

Il reste que **tout cela repose sur des impressions et qu'on n'est assuré de rien.**

Juste une dernière remarque : **aucune des crises précédentes, y compris le premier choc pétrolier, n'a déclenché de changement structurel à court terme.**

On ajoutera que, **quels que soient les efforts du Gouvernement pour favoriser les véhicules électriques ou hybrides** à coups de subventions, **on peut sérieusement douter d'un changement à très court terme**, sauf dans les zones très urbanisées (pour les banlieusards qui vont travailler au centre des métropoles), tant que les prix des produits pétroliers resteront bas.

## 12. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Au total, on a traité ici de très nombreux secteurs, mais avec une constante : comment (re-) donner une chance à notre pays de résoudre ses tensions, ses clivages et ses déséquilibres économiques et financier, après de trop nombreux échecs et sans créer de nouveaux (psycho-) drames.

Plusieurs idées ont été avancées :

- On ne fera rien brutalement : ce n'est pas parce qu'on a inscrit dans le budget une réduction du déficit qu'on va y parvenir. Il faut à cela une action profonde, longue, planifiée (au-delà de programmes politiques superficiels et vite abandonnés) et continue.
- On ne réduira pas le nombre de fonctionnaires, si on ne réduit pas le besoin de fonctionnaires et donc si on ne réduit pas d'abord les fonctions et les tâches qui leur sont dévolues : cela commence par la législation et la réglementation qu'il faut amender et faire maigrir.
- On ne réduira pas le coût du secteur public, si on ne réduit pas de façon énergique ses nombreuses excroissances de toutes natures et si on ne réintègre pas dans le budget tout ce qui n'aurait jamais dû en sortir.
- Il est vital de poursuivre la restructuration de l'éducation nationale et, pour éviter des blocages, d'y faire participer les professeurs, les parents et les entreprises. Des propositions précises, mais incomplètes, sont formulées.
- Il est vital de **mettre en route un vrai système d'intégration de l'immigration : on ne traite pas l'immigration par la loi, mais par l'action. Nous sommes, dans ce domaine, complètement défailants et très en retard sur un pays comme l'Allemagne.** On ne doit pas traiter l'individu pris isolément, mais dans sa famille et son groupe. L'accès à la nationalité, y compris pour les enfants nés en France, doit être conditionné à ce

traitement. Notre système actuel mène à l'exclusion, même si des vrais succès individuels existent.

- Notre organisation politique et administrative doit être repensée sur la base d'idées simples :
  - Une véritable décentralisation (pas seulement régionale) de la gestion.
  - Redonner le pouvoir aux élus.
  - Redonner l'autonomie financière aux communes tout en les encadrant par des règles financières simples.
  - Abandonner la « *décentralisation hiérarchique* », ou au moins la réduire, notamment **en redonnant l'autonomie financière aux communes en sortant des bidouillages conjoncturels**.
  - Une plus grande flexibilité.
  - Une dé-règlementation et l'abandon des systèmes de planification centralisée.
  - L'abandon des « *idoles technocratiques* » : le « *renforcement des centralités* », la course à la taille au nom des fausses économies d'échelle, l'uniformité et l'excès de fonctionnarisation, etc.
  - Une séparation des pouvoirs exécutifs et des assemblées délibérantes.
  - La réduction des pouvoirs des Préfets et de leurs administrations en les recentrant sur leurs missions essentielles et leur ôtant tout pouvoir de contrôle d'opportunité, sauf situations d'urgence.
- Une réactualisation de notre droit pour le simplifier, le rendre accessible à tous et le rendre efficace.
- Un certain nombre de mesures de justice sociale sont nécessaires, notamment au niveau de la fonction publique, mais aussi au niveau du projet de réforme des retraites qu'il est indispensable de poursuivre, car **non, on ne peut pas rester avec l'ancien système de retraites**.
- Il faut mieux **professionnaliser notre fonction publique**, en changeant sa culture, **en la faisant passer d'une culture de compétence/autorité juridique à une culture de service**, en privilégiant l'amélioration de la gestion, l'évaluation des performances (collectives et individuelles) et la réduction des inégalités et des abus manifestes.
- Il faut réduire le nombre de ministères (et secrétariat d'état) à 25, plus éventuellement 2 ou 3 ministères transversaux « *de mission* », c'est-à-dire temporaires, sans administration fixe rattachée. Pour être sûr du résultat, cette limite pourrait être fixée dans la Constitution.
- Confirmer les limites fixées pour les effectifs des cabinets ministériels.

- Il faut : (1) **revoir l'application de la LOLF conformément au constat de la Cour des Comptes**, (2) accroître la transparence des documents budgétaires en les refondant, en les simplifiant en les rendant factuels et logiques, sans emphase et en les raccourcissant, et (3) **conjuguer réforme budgétaire et réforme administrative**, conformément aux intentions des initiateurs de la LOLF.
- Il faut **introduire une véritable culture de l'évaluation**.

On se reportera aux paragraphes spécifiques du texte et aux annexes B et C pour les détails.

Bien sûr, les suggestions et propositions formulées ici ne prétendent pas faire le tour de toutes les questions, mais si, au lieu de camper sur des pseudo-principes hérités pour la plupart du passé, nos politiciens, nos syndicalistes et nos fonctionnaires s'ouvraient sans a priori sur des solutions innovatrices, on pourrait envisager l'avenir avec plus de sérénité.

Les suggestions et propositions présentées ici essaient de contribuer à cette réorientation souhaitable.

Le mot clé est la confiance.

**Il faut faire confiance :**

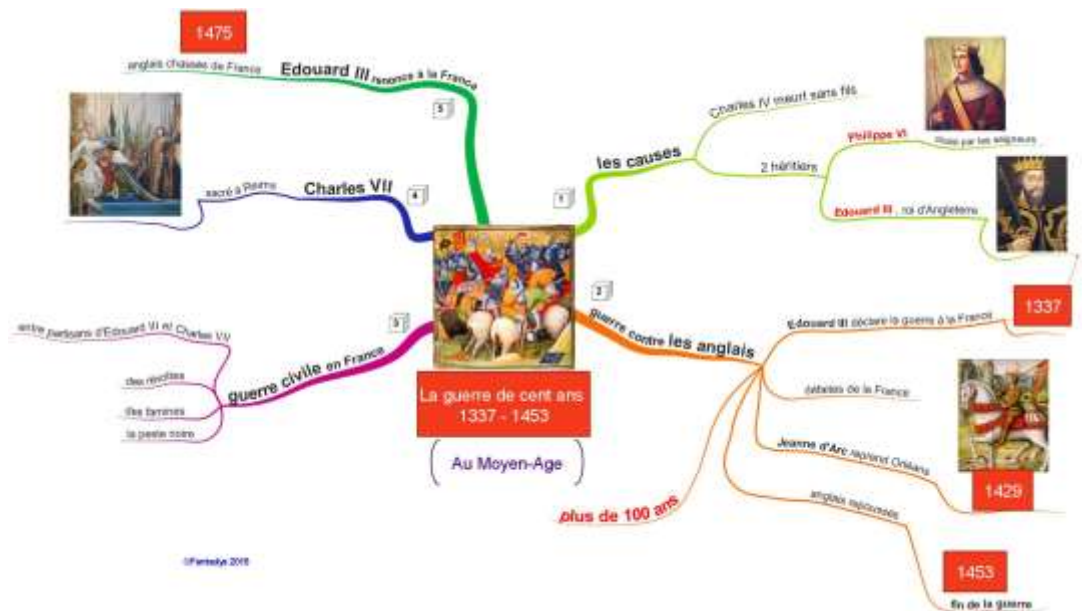
- **aux citoyens**, capables de penser par eux-mêmes,
- **aux élus** de terrain,
- **à l'imagination, l'évolution des techniques** pour peu qu'on pense au développement d'un cadre incitatif adéquat, mais sans brutalité et sans vouloir tout prévoir et encadrer par des réglementations.

En clair, vive la liberté !

Le 29 Mai 2020

## ANNEXE A : Un exemple de mauvaise approche : la guerre de 100 ans en carte mentale.

**NB :** la carte mentale reproduite ci-dessous est une version déjà corrigée d'une version antérieure qui était bien pire.



En voulant traiter les sujets par nature et ignorer la chronologie, ce schéma est en fait incompréhensible et contient des erreurs majeures. Au demeurant, il m'avait été présenté<sup>155</sup> par mon petit fils (en CM2) qui voulait que je lui fasse réciter sa leçon. En cinq minutes, je me suis aperçu qu'il n'avait vraiment rien compris.

Ce qu'il avait compris :

- après « la reprise d'Orléans aux anglais », la guerre était pratiquement terminée,

<sup>155</sup> En fait, c'était la version précédente.

- les jacqueries et les grandes compagnies<sup>156</sup> avaient eu lieu pendant toute la guerre de 100 ans,
- et bien d'autres choses qui étaient présentes dans la précédente version.

---

<sup>156</sup> Citées dans la précédente version qui était collée dans son cahier. Cela concerne essentiellement le règne de Charles V. On notera que des jacqueries ont aussi éclaté en Angleterre.

Si on regarde dans le détail la carte mentale, on s'aperçoit d'un certain nombre d'erreurs, pour ne pas dire des absurdités :

- « Edouard III déclare la guerre à la France » ; c'est évidemment impossible :
  - C'est un anachronisme : la notion de déclaration de guerre n'existait pas à l'époque ; elle est apparue au 16<sup>ème</sup> siècle.
  - Edouard III considérerait qu'il était le roi de France : il n'allait pas se déclarer la guerre à lui-même !
- « *Jeanne d'Arc reprend Orléans* » ; c'est impossible, car **Orléans n'avait pas été prise par les anglais** qui, en fait, assiégeaient Orléans qu'ils espéraient prendre. Jeanne d'Arc, qui était arrivée à Orléans avec un convoi de ravitaillement et des troupes fraîches, d'ailleurs très peu nombreuses, a forcé les Anglais à lever le siège, délivrant ainsi Orléans début mai 1429. Ont suivi divers combats, puis la victoire de Patay 18 Juin 1429.
- Il est en conséquence illogique et peu pédagogique de séparer l'épisode d'Orléans (et la bataille de Patay) du sacre de Charles VII à Reims (à l'autre bout de la carte mentale) qui en est la suite logique et qui intervient juste un mois après (17 Juillet 1429). En fait, la partie importante de l'épisode Jeanne d'Arc aura duré 27mois au total dont 4 mois pour la partie militaire essentielle, qu'il est absurde de séparer en morceaux.
- Les anglais sont effectivement repoussés en 1453 (22 ans après la mort de Jeanne d'Arc), c'est la bataille de Castillon qui est le dernier combat de la guerre de 100 ans et qui permet au roi Charles VII de reprendre aux anglais la Guyenne et Bordeaux. Les anglais n'ont plus que Calais qu'ils garderont jusqu'en 1558.
- En bas et à gauche, il est indiqué qu'il y a eu « *guerre civile* » entre les partisans d'Edouard III et ceux de Charles VII. C'est une simplification abusive :
  - Edouard III (1312-1377) et Charles VII (1403-1461) ne sont même pas contemporains.
  - A la naissance de Charles VII, Edouard III était mort depuis 26 ans. A la majorité de Charles VII, Edouard III aurait eu plus de cent ans !
  - Ce n'est pas une guerre de « *partisans* », mais de troupes de moins en moins féodales et de plus en plus professionnelles et de mercenaires.
  - Parler de « *guerre civile* » est complètement décalé.
- En haut à gauche de la « *carte mentale* », il est indiqué qu'en 1475, les anglais sont chassés de France et qu'Edouard III renonce à la France : tout cela est totalement faux et absurde :



- En 1475, c'est le traité de Picquigny, signé par Louis XI et Edouard IV.
- Cela fait 22 ans que les anglais n'ont plus que Calais.
- Edouard III est mort depuis longtemps et entre temps il y a eu Henry V et Henri VI.
- Edouard IV reconnaît certes Louis XI comme roi légitime, mais un siècle plus tard Henri VIII écrivant à François 1<sup>er</sup> signera comme roi France et d'Angleterre et il faudra attendre le Congrès de Vienne (1814-1815) pour que les rois d'Angleterre renoncent formellement à la couronne de France !

In fine, on constate que l'usage de la carte mentale, loin de clarifier les choses, mélange tout, conduit à ignorer la chronologie et à ignorer des facteurs déterminants de l'évolution historique, comme :

- l'importance de la question écossaise :
  - Edouard III avait initialement accepté l'accession de Philippe VI au trône de France et lui avait même prêté hommage au titre de la Guyenne. C'est parce que ce dernier a continué d'apporter son soutien aux écossais qu'Edouard III a déclenché la guerre.
  - A la fin de la guerre, sous Charles VII, l'apport des soldats écossais a été décisif, y compris à Orléans.
- la Guerre des Deux Roses (York contre Lancastre) de 1455 à 1485 qui affaiblit l'Angleterre et rend définitive la victoire française.
- l'évolution technologique sur l'artillerie qui a donné un avantage décisif aux troupes de Charles VII à la bataille de Castillon.

On ajoutera, bien sûr, que **l'usage à contretemps de ce type de présentation est complètement inadapté en classe de CM1** et ne peut qu'introduire la confusion dans l'esprit des élèves.

Les leçons de cette longue analyse :

- la synthèse est utile et féconde, mais ne doit en aucun cas conduire à falsifier les faits en les rendant au surplus incompréhensibles,
- la volonté de casser l'analyse chronologique aboutit à des inepties,
- revenir à des présentations plus simples et plus facilement assimilables constituera un progrès.

## ANNEXE B : Pour une réallocation des priorités dans l'enseignement primaire et au collège.

Des choix s'imposent pour atteindre les objectifs proposés. Ci-dessous quelques propositions en sus de ce qui est proposé dans le texte, notamment pour la maternelle :

- Dans le primaire :
  - Privilégier les savoirs fondamentaux dans les matières principales,
  - Donner très rapidement des textes (amusants) à lire et faire réagir sur les mots éventuellement nouveaux.
  - Utiliser à fond la dictée (préparée d'abord, mais aussi la dictée sur vocabulaire préparé dans un second temps, puis à partir du CM1 la dictée « normale ») TOUS LES JOURS.
  - Apprendre les tables systématiquement et sans nécessairement commencer par le bas<sup>157</sup> (sinon on traîne pendant six ou huit mois en dessous de 5). Exercices quotidiens.
  - Calcul mental dès que possible, tous les jours, en en faisant un jeu.
  - Utiliser les jeux de sociétés qui obligent à lire et compter.
- En sixième « *de consolidation* » :
  - 5 h par semaine pour le français, avec au moins 3 dictées par semaine,
  - 5h par semaine pour les mathématiques, avec chaque jour un exercice de calcul mental,
  - 5 heures d'anglais par semaine, dont 3h en format « ludique », y compris des chants, des saynètes, des films, etc.
  - 3 h par semaine d'histoire et géographie,
  - 3 h par semaine de sports dont 2h de sports collectifs, et jogging une semaine sur deux.
  - 1h de devoir sur table chaque semaine (on fait tourner les matières).
- En cinquième :
  - 4 h par semaine pour le français, avec au moins 2 dictées par semaine,
  - 5h par semaine pour les mathématiques, avec chaque jour un exercice de calcul mental,

---

<sup>157</sup> Constaté effectivement.

- 5 heures d'anglais par semaine, dont 3h en format « ludique », y compris des chants, des saynètes, des films, etc. dont une heure par semaine en demi-classe.
- 3 h par semaine d'histoire et géographie,
- 2 h par semaine de sports dont en alternance : sports collectifs, gymnastique et athlétisme.
- 2h de SVT
- 1h de devoir sur table chaque semaine (on fait tourner les matières).
- En quatrième :
  - 4 h par semaine pour le français, avec au moins 1 dictée par semaine,
  - 4h par semaine pour les mathématiques,
  - 4 heures d'anglais par semaine, dont 3h en format « ludique », y compris des chants, des saynètes, des films, etc.
  - 2 h par semaine d'histoire et géographie,
  - Introduction d'une seconde langue (3h par semaine)
  - Introduction physique + technologie (2h par semaine)
  - 2h de devoir sur table chaque semaine (on fait tourner les matières).
- En troisième :
  - 4 h par semaine pour le français, avec au moins 1 dictée par semaine,
  - 5h par semaine pour les mathématiques,
  - 4 heures d'anglais par semaine, etc.
  - 2 h par semaine d'histoire et géographie,
  - 3h par semaine de seconde langue
  - 3h par semaine de Physique + technologie
  - 2h de devoir sur table chaque semaine (on fait tourner les matières).

Bien sûr ce sont des suggestions à mettre en accord avec les programmes pour atteindre les objectifs proposés.

## ANNEXE C : Réforme de la DGF et des règles de gestion des communes

Les propositions ci-dessous sont **des suggestions préliminaires qui demandent à être étudiées et évaluées en faisant des simulations sur différentes catégories de communes.**

### Propositions concernant la DGF

Répartition de l'enveloppe globale en fonction d'un indicateur composite tenant compte de 5 indicateurs :

- La population ;  
P
- Le nombre d'élèves inscrits à l'école au 15 novembre de l'année précédente ;  
E
- La superficie de la commune en ha ;  
S
- Le nombre de km de voirie ;  
V
- La superficie des places et jardins en ha ;  
F

Chacun de ces indicateurs serait multiplié par un coefficient reflétant plus ou moins une partie des coûts induits.

Par exemple :

$$I = 110 \times P + 500 \times E + 10 \times S + 200 \times V + 50 \times F$$

La somme globale affectée nationalement à la DGF des communes serait répartie entre les communes à proportion de l'indice ainsi calculé.

La somme globale serait révisée chaque année proportionnellement de façon à maintenir un ratio constant entre le montant total de la DGF au niveau national et le PIB moyen des années n-2, n-3 et n-4, de façon à **garantir la prévisibilité du montant**. Pour démarrer sur des bases permettant l'ajustement, **le montant global initial servant de référence sera majoré de 10%**.

Etant donné que l'adoption de cette formule correspond à l'abandon du coefficient logarithmique et en conséquence un transfert au bénéfice des communes rurales, la mise en application doit impérativement prévoir un lissage de la transition sur 5 à 8 ans. A l'issue de cette période, l'indexation du montant global national pourrait se faire à partir d'une moyenne entre l'augmentation du PIB et l'augmentation des prix, de façon à contribuer à la réduction du poids des dépenses publiques.

**NB** : *Ce système est proche de ceux de plusieurs pays européens (Allemagne, Suède et Portugal). D'autres pays utilisent un nombre plus élevé de critères.*

## **Propositions concernant les subventions à l'investissement :**

La gestion des subventions à l'investissements nécessite une bureaucratie coûteuse et entretient un clientélisme technico-politique nuisible à la transparence.

Il est donc souhaitable de glisser progressivement, au fur et à mesure de la ré-autonomisation des communes, vers un système où l'investissement des communes sera subventionné un peu moins, **mais sans bureaucratie et en préservant l'autonomie de gestion des communes** :

- Voirie (y compris gros entretien/réhabilitation) : 40% de la valeur TTC.
- Patrimoine ancien : 60% de la valeur TTC
- Bâtiments communaux : 50% de la valeur TTC
- Isolation, énergie, etc. 65% de la valeur TTC
- Ecole, y compris matériel : 60% de la valeur TTC
- Matériel, informatique, autres : 30% de la valeur TTC

Les taux ci-dessus comprennent le FCTVA qui est donc supprimé.

Des simulations seront nécessaires pour éventuellement ajuster ces taux.

Des fonds de subvention à l'investissement pourront subsister au niveau du Département et de l'Etat à titre de complément pendant la période transitoire et éventuellement au-delà pour appuyer des politiques spécifiques, mais leur contribution ne pourra excéder 20% de la valeur TTC, pendant les 5 premières années, puis 15%.

Les subventions sont obligatoirement versées au courant de l'année suivante sur la base des montants effectivement décaissés, y compris le coût de gestion des travaux.

## Propositions concernant l'équilibre des comptes :

Il est créé un compte dit « Fonds de réserve ». Ce compte est alimenté à la clôture de chaque exercice par l'excédent de la section de fonctionnement. Il est débité, autant que de besoin pour financer l'investissement et, éventuellement, après accord du trésorier, pour financer un déséquilibre accidentel et exceptionnel de la section de fonctionnement.

Le budget de la section de fonctionnement comprend :

- En recettes, les recettes réelles de l'année (donc sans report).
- En dépenses, les dépenses réelles de fonctionnement prévues dans l'année.

Il est obligatoirement présenté en excédent :

- de 20% au moins des recettes tant que le Fonds de réserve ne dépasse pas 6 mois de recettes de fonctionnement.
- de 10% au moins des recettes tant que le Fonds de réserve ne dépasse pas 10 mois de recettes de fonctionnement.
- de 5% au moins des recettes au delà.

Il comprend obligatoirement une ligne « *imprévus* » comprise entre 5% et 15% des recettes.

Le budget de la section d'investissement est obligatoirement présenté en équilibre. Il est présenté en prévision et ne comprend donc pas en recettes les subventions relatives aux investissements de l'année qui seront perçues l'année suivante.

En fait, cela revient à mettre le report à nouveau dans un fonds de réserve.

**N.B. pour les fonctionnaires des finances :** *A court terme l'Etat n'y perd pas car le supplément de ressources consenti par une DGF qui va augmenter ne va pas diminuer la trésorerie de l'Etat, puisque le Fonds de réserve est déposé au Trésor. Pour beaucoup de communes, cela ne changera d'ailleurs rien, leur trésorerie étant souvent élevée.*

## Plafonds d'endettement:

Il sera établi par décret trois plafonds (trois ratios prudentiels) :

- un plafond d'endettement en % des recettes ;
- un plafond d'endettement net (encours de la dette-fonds de réserve) en % des recettes ;

- un plafond du service de la dette en % des recettes ;

Ces plafonds seront régulièrement révisés.

Pour éviter les emprunts « *toxiques* », les emprunts structurés ou en devises seront strictement interdits et les emprunts à taux variables déconseillés, sauf plafonnement des taux.

## **Structure des dépenses de fonctionnement**

Il sera établi par décret **un plafond portant sur les coûts salariaux (salaires + charges), y compris la rémunération des élus, en % des recettes.**

### **Dispositions transitoires :**

Des dispositions transitoires sur 5 ans seront établies afin de laisser du temps pour que l'Etat et les collectivités puissent s'adapter.