

LA REVUE DE LA

FONDATION
IFRAP N° 247

POURQUOI
et comment
évaluer
LA QUALITÉ
des services
PUBLICS



03 Étude

Pourquoi et comment évaluer la qualité des services publics

Comment évaluer la qualité d'un service public ?

Les méthodes pour évaluer la qualité des services publics

L'exemple de l'éducation

L'exemple de la santé

Quelles propositions pour améliorer la transparence des services publics ?

22 Dépenses publiques

Après les émeutes, ce sont les casseurs qui devront payer la note, pas le contribuable !

24 Fiscalité

Non à une taxe pour financer la transition climatique !

29 Investissements étrangers

En 2022, la France a créé moitié moins d'emplois par projet que l'Allemagne et le Royaume-Uni

33 Fiscalité

Le fardeau fiscal se concentre sur encore moins de ménages qu'auparavant

FONDATION
IFRAP pour la recherche
sur les administrations
et les politiques publiques

est une publication de la Fondation IFRAP.

Fondation reconnue d'utilité publique.

Mensuel. Prix au numéro : 8 €. Abonnement annuel : 65 €.

32-34 rue des Jeuneurs, 75002 Paris.

☎ 01 42 33 29 15 ✉ fondation@ifrap.org 🌐 www.ifrap.org

Directeur de la publication: Agnès Verdier-Molinié. **Directrice de la rédaction:** Sandrine Gorrieri. **Équipe de rédaction:** Philippe François (retraites, santé), Manon Meistermann (éducation), Samuel Servièrre (fiscalité). **Responsable du service abonnements:** Monique Olivet. **Conception éditoriale et graphique:** Tema6TM (0387691801). **Secrétariat de rédaction:** Aurélien Glabas (Pixel6TM). **Mise en page, rédaction graphique:** Pixel6TM. **Impression:** Socosprint Imprimeurs, 36 route d'Archettes, 88000 Épinal. **Dépôt légal:** à parution. **ISSN:** 1299-6734. **CPPAP:** 0125 G 82410.



Pourquoi et comment évaluer la qualité des services publics

Les dépenses publiques représentent en France 56,6 % du PIB. Elles sont plus élevées que la moyenne des pays européens. Mais la qualité des politiques publiques est-elle au rendez-vous ? L'argument selon lequel la France est l'un des pays de l'Union européenne les plus taxés, mais qu'en contrepartie il possède des services publics efficaces, n'est plus vérifié aujourd'hui. Selon le baromètre de l'institut Paul Delouvrier publié en 2022, l'image des services publics auprès des citoyens français est en baisse, après une amélioration constante depuis 2015. Les opinions favorables atteignent 46 %. Cette baisse concerne tous les domaines d'action, mais elle est particulièrement marquée dans deux secteurs : l'Éducation nationale et la Santé.

Dans un contexte où le « quoi qu'il en coûte » est terminé, le Gouvernement semble déterminé à une meilleure gestion de l'argent public. Cette prise de conscience a déclenché plusieurs initiatives, dont le lancement au mois d'avril dernier de la plateforme « en avoir pour mes impôts ». Mais cette mesure concerne seulement le coût des services publics proposés aux Français. Autre initiative gouvernementale, la revue de dépenses qui doit permettre de formuler des économies budgétaires. Mais pour y parvenir, encore faut-il s'appuyer sur des données fiables de qualité et de performance des services publics. Pour cela, il faut avoir accès aux données et permettre une évaluation partagée des services publics. Chaque citoyen devrait pouvoir consulter les données de gestion : non pas seulement le montant des dépenses publiques, mais aussi la qualité et la performance des services permettant de comparer les établissements publics entre eux (hôpitaux, collèges, lycées, collectivités, guichets administratifs...) et de pouvoir choisir les offres les plus efficaces. Dans

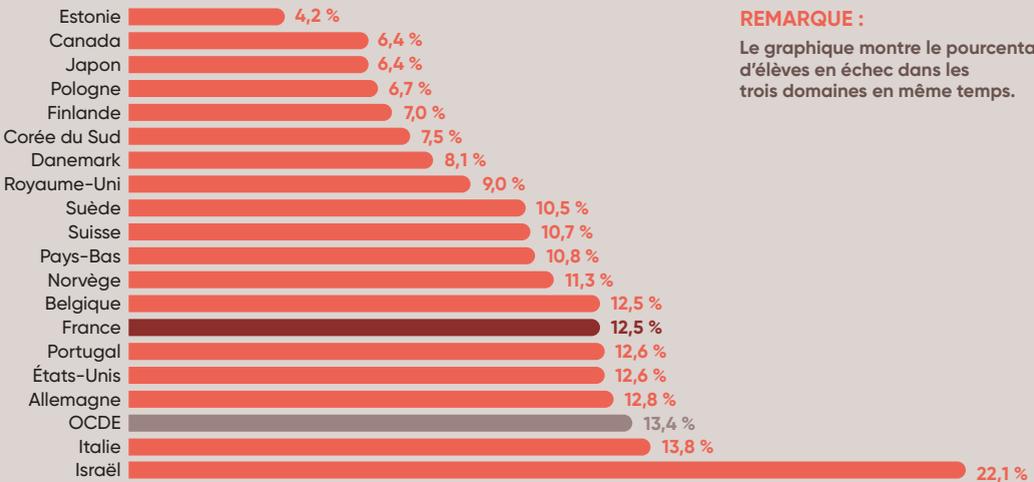
cette perspective, des classements tendraient à diminuer l'opacité de la dépense publique et à stimuler la qualité de services.

En France, les pratiques actuelles comprennent principalement des études de satisfaction des usagers. On peut penser au baromètre Marianne mené par le service « Expérience Usagers » de la direction interministérielle de la transformation publique et qui, depuis 2009, fait le point sur la qualité de l'accueil et de la relation usager dans une sélection de services publics. En 2019, 600 sites ont été testés, dont 149 services des impôts aux particuliers (plutôt satisfaisant) ou 157 tribunaux de grande instance (pas vraiment satisfaisante). Aucun site de santé n'a été concerné et pour l'éducation, ce sont les recitoyers (pas vraiment satisfaisant) et les bibliothèques universitaires (plutôt satisfaisant) qui ont été testés. Ces initiatives suffisent-elles pour informer les citoyens ? Pour aller plus loin, il est capital que le Gouvernement mette en place une politique d'open data ambitieuse et accessible, pour les principales administrations françaises, permettant à des acteurs externes à la vie politique d'accéder à ces données et de réaliser des études et des classements davantage tournés sur l'information des citoyens. En favorisant la transparence et en facilitant l'accès aux données des administrations, cela encourage l'émergence d'un débat informé et éclairé, sur les politiques publiques, l'amélioration continue des services publics grâce à des mécanismes de responsabilisation. Cela peut contribuer à une meilleure allocation des ressources, à l'identification des pratiques exemplaires et à la correction des dysfonctionnements. Elle favorise une gouvernance ouverte et responsable, permettant ainsi de répondre aux attentes des citoyens dans le contexte de l'amélioration des services publics sans augmentation des impôts.

La qualité des services publics

Dans le pays le plus taxé de la zone euro, avec des dépenses publiques de 56 % du PIB, la qualité des services publics est-elle au rendez-vous ? Le 23^e baromètre réalisé par Kantar pour l'Institut Paul Delouvrier en novembre 2022 montre que l'image des services publics auprès des citoyens français est en baisse de 6 points, à 46 % de bonnes opinions, baisse particulièrement marquée dans deux secteurs : l'Éducation nationale et la Santé.

CLASSEMENT PISA : TAUX DE MAÎTRISE INSUFFISANTE DANS LES TROIS DOMAINES SUIVANTS : LECTURE, MATHÉMATIQUES ET SCIENCES (2018)



REMARQUE :

Le graphique montre le pourcentage d'élèves en échec dans les trois domaines en même temps.

Source : PISA 2018, OCDE.

ÉCART DE DÉPENSES PUBLIQUES (« SPENDING GAP ») ENTRE LA FRANCE ET SES PARTENAIRES EUROPÉENS, ANNÉE 2021 (En % du PIB. Toutes APU)

	UE-27	Zone EUR-20	France	Écart FR / UE-27
Fonctionnement des administrations	6,0	6,1	5,8	-0,2
Défense	1,3	1,3	1,8	0,5
Ordre et sécurité publics	1,7	1,7	1,7	0,0
Affaires économiques	6,3	6,4	6,9	0,6
Protection de l'environnement	0,8	0,9	1,0	0,2
Logement	0,6	0,6	7,3	0,7
Santé	8,1	8,3	9,2	1,1
Culture, sport et religion	1,2	1,1	1,4	0,2
Éducation	4,8	4,7	5,2	0,4
Protection sociale	20,5	21,2	24,8	4,3
Total	51,5	52,3	59,0	7,5

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation de la qualité de l'action publique. Juillet 2023.

Comment évaluer la qualité d'un service public ?

Évaluer la qualité des services publics est une démarche qui soulève de nombreuses questions. Il faut d'abord se demander si la qualité est mesurée du point de vue de l'utilisateur ou du contribuable. Est-ce l'utilisateur qui se dit satisfait de la façon dont son dossier a été traité ou est-ce le citoyen-contribuable qui estime que les services publics français sont à la hauteur ? Est-ce le service public qui juge que ses objectifs ont été atteints ? Celui qui juge de la qualité n'est pas forcément celui qui en fait usage, ni qui y contribue le plus. De même, mettre en place une démarche qualité implique de mettre le client au centre des enjeux, une sémantique parfois éloignée de la façon dont les administrations voient les usagers.

L'évaluation de la performance des services publics oblige également à se fixer des objectifs et des moyens pour les mesurer : cela suppose de savoir formuler des indicateurs pertinents, et de savoir les mesurer, donc d'avoir des données disponibles. Par exemple pour l'école, l'une des rares évaluations mises en place est le site « la mallette des parents ». En 2009, à la création du projet, l'école d'économie de Paris a publié un rapport qui tentait d'identifier des indicateurs significatifs mais depuis, aucun suivi ne semble avoir été mené et la mallette est devenu un site de questions/réponses à destination des parents d'élèves plus qu'un véritable outil d'évaluation¹.

Une fois des indicateurs déterminés, il faut que les informations soient remises à jour, recensées, conservées (notamment en ligne) et que les données soient accessibles à un large public, ne restant pas le privilège d'un petit nombre de personnes. D'où l'importance ces dernières années des politiques d'open data.

L'évaluation ne doit pas non plus se confondre avec la certification, procédure par laquelle une tierce personne certifie qu'un service est en conformité avec les exigences données, de sécurité par exemple. Enfin, cela ne doit pas

contribuer non plus à en rajouter en matière de bureaucratisation des procédures.

On le voit, l'évaluation de la qualité des services publics est un champ d'investigation majeur. Inspirée de méthodes éprouvées dans le secteur privé, l'évaluation de la qualité dans le secteur public peut aussi conduire à une forme de mise en concurrence : ainsi dans les classements des hôpitaux ou des collèges, les usagers peuvent en quelque sorte « voter avec leurs pieds » en choisissant de s'adresser à un établissement mieux classé.

DES ÉVALUATIONS « ADMINISTRATIVO-CENTRÉES »

En France, l'évaluation des politiques publiques a connu un développement tardif par rapport aux États-Unis, pays pionnier de l'évaluation, et aux pays du nord de l'Europe. Dans les années 1980, l'évaluation est confiée au Commissariat général au Plan. Puis sous l'impulsion de Michel Rocard à la fin des années 1980, l'évaluation devient un instrument pour améliorer l'efficacité de l'action publique dans un contexte de contrainte budgétaire. D'autres démarches évaluatives suivront : RGPP en 2007, MAP en 2012, et DTIP en 2017².

Autre étape importante : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 introduit des indicateurs de performance qui permettent aux administrations de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. L'État se fixe des objectifs à atteindre, assortis d'indicateurs de performance. Mais les indicateurs de performance sont souvent centrés sur le fonctionnement même des administrations, peu convaincants sur la qualité des politiques publiques, quand ils ne sont tout simplement pas renseignés.

En parallèle, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit dans la définition des missions du Parlement, la référence expresse à l'évaluation. Le nouvel article 24 de la Constitution dispose que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* » Les projets de loi doivent également être accompagnés d'une « étude d'impact ». Ce mouvement explique que l'évaluation des politiques publiques se retrouve essentiellement en France au sein de rapports publics :

1. L'Éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance. Rapport de la Cour des comptes, décembre 2017.

2. Pour plus d'informations : L'évaluation des politiques publiques : un instrument au service de la réforme de l'État, vie-publique.fr, 7 juillet 2022.

rappports commandés par le Gouvernement, rapport d'inspection, rapports parlementaires... Cela pose la question de qui doit mener ces évaluations dont la qualité est déterminée par la rigueur et l'indépendance de l'évaluateur³. Celui-ci doit être à bonne distance du politique, il doit aussi être indépendant de groupes de pression. En France, les administrations bénéficient d'une présomption d'indépendance ce qui explique que les évaluations soient réalisées par des institutions publiques telles que la Cour des comptes, la Haute Autorité de santé ou encore le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'administration évaluant l'administration, il est malheureusement fréquent que les recommandations ne soient pas ou peu suivies d'effets. Une étude de France Stratégie de 2018⁴ montre que la place des administrations est importante dans l'évaluation des politiques publiques, là où ailleurs elle est davantage réalisée par les universités. L'organisme explique cette situation par la spécificité du service statistique public français, qui à la fois produit des données et réalise des études. Pour contourner cette méfiance vis-à-vis du privé et diffuser la culture de l'évaluation, il faut, comme le recommande France Stratégie, une recension des évaluations sous des formats plus intelligibles un accès facilité aux données pour les chercheurs, et multiplier les évaluations.

Les méthodes pour évaluer la qualité des services publics

Comment évaluer la qualité des services publics et partager l'information avec le plus grand nombre ? Plusieurs outils existent et c'est la combinaison de ces outils qui garantit le meilleur accès à l'information. On peut distinguer les indicateurs d'expérience, les indicateurs de processus, les indicateurs de résultat. C'est cette distinction qu'applique l'Institut Montaigne à l'évaluation du système de soins par exemple (bien que la démarche puisse être étendue à d'autres domaines)⁵ :

- Indicateurs d'expérience : manière dont le patient a vécu son séjour à l'hôpital le plus souvent restituée via des questionnaires de satisfaction.
- Des indicateurs de processus qui sont des informations renseignées par les professionnels sur le déroulement du processus de soin (infections, rechute, etc.).
- Des indicateurs de résultat qui sont des informations partagées par le patient et par le professionnel et qui mesurent l'impact de la prise en charge sur l'évolution (amélioration fonctionnelle, guérison, etc.).
- Enfin, si on évalue, il faut organiser l'aval, c'est à dire une mesure corrective : si c'est bien, on

Programme Services + : encore un effort

Lancé en 2021, le programme Services Publics+ vise l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Il est commun à l'ensemble des administrations publiques et mesure les résultats autour des attentes exprimées dans le Baromètre Paul Delouvrier : meilleur suivi des demandes, des services publics plus accessibles... La démarche est articulée autour

de la transparence des résultats. L'idée est d'identifier les axes de progrès à travailler par chaque administration. Les indicateurs sont affichés sur la plateforme Services Publics+ ainsi que dans les lieux d'accueil. C'est une première étape importante mais on peut regretter à ce stade que seules 28 administrations soient concernées, et toutes les administrations répertoriées n'ont pas encore – au moins

sur la plateforme – renseigné leurs indicateurs (travail, santé, police). De plus, les indicateurs sont peu nombreux et relèvent surtout de la satisfaction (baromètre Marianne) ou de la relation clients. Par exemple, pour les Urssaf : note de satisfaction, taux d'appels aboutis, taux de courriels ayant reçu une réponse en 48 heures. Il manque encore d'indicateurs de résultat mais l'initiative est à encourager.

3. Comment évaluer les services publics ? Jeudi 25 juin 2015, Émission Du grain à moudre, France culture.

4. La France évalue encore peu l'impact de ses politiques publiques, France Stratégie, décembre 2018.

5. Système de santé : soyez consultés ! Rapport avril 2019, Institut Montaigne

continue, si c'est pas bon, ou on ferme ou on met en place un accompagnement pour rectifier le tir.

celle-ci. Cet indicateur figure parmi la liste des indicateurs de la démarche Services publics.

Les études de satisfaction

Les études de satisfaction tendent à se multiplier pour évaluer la qualité de service et mesurer les marges de progression. Ces retours d'expérience peuvent être consécutifs à la visite d'un service public ou à une démarche administrative. Ils peuvent être plus transversaux et mesurer la satisfaction sur un ensemble de politiques publiques. Dans le premier cas, c'est l'usager-client qui est interrogé. Dans le second, c'est le citoyen-contribuable.

Ainsi, chaque année, l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale (IGGN) mène une campagne d'évaluation de la qualité de l'accueil. Des membres du personnel rencontrent ou entrent en contact avec des usagers afin de recueillir leurs opinions et leur niveau de satisfaction. En 2022, la campagne a inclus un échantillon de 3 345 usagers qui se sont rendus dans une gendarmerie ou qui ont pris contact avec

COMMENT SONT PERÇUS LES SERVICES PUBLICS DE LA FRANCE PAR COMPARAISON AVEC L'INTERNATIONAL

L'OCDE s'appuie sur une enquête *Gallup World Poll* qui recueille régulièrement des données relatives au degré de satisfaction des citoyens en ce qui concerne un certain nombre de services publics à travers le monde. Cette enquête permet de faire des comparaisons dans le temps. Selon ce classement, la France est 22^e pour le niveau de satisfaction à l'égard des soins de santé avec une opinion positive de 70 % en 2020. Elle est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE.

Les pays comme l'Allemagne, la Suède et le Danemark ont une moyenne de 85 % de satisfaction des citoyens pour leur système de santé. Du côté de l'enseignement, la France se positionne en 17^e position avec 71 % des citoyens satisfaits. Cela reste inférieur aux pays du nord de l'Europe qui obtiennent un pourcentage de satisfaction de 80 %. Néanmoins, la France est au-dessus des pays comme l'Espagne ou encore l'Allemagne.

EXEMPLE DE RETOUR DE SATISFACTION AU NIVEAU RÉGIONAL (BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ)

Pourcentage des usagers interrogés qui se déclarent satisfaits ou très satisfaits de l'accueil en unité	83 %
Pourcentage de victimes interrogées qui sont satisfaites ou très satisfaites du traitement de leur demande	95 %

Note : Résultats régionaux issus de la campagne annuelle d'évaluation de la qualité de l'accueil menée par l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale (IGGN). En 2022, la campagne a concerné un panel de 3 345 usagers et/ou victimes s'étant rendus ou ayant contacté une unité de gendarmerie.

De même, l'AP-HP met en ligne⁶ un classement de satisfaction des établissements du groupe hospitalier (voir ci-dessous).

À un niveau plus transversal, une enquête de satisfaction sur les services publics accueillant des citoyens a été réalisée par l'Institut « Le sens du service public », en collaboration avec l'agence OpinionWay⁷. Les résultats

SATISFACTION ET RECOMMANDATION DES PATIENTS À L'AP-HP HOSPITALISATION DE PLUS DE 48H (score sur 100)

Place	Hôpital	Nbre de répondants	Satisfaction globale	Recommandation
1	Necker (Paris)	3 031	78	89
2	Cochin (Paris)	4 822	78	87
3	HEGP (Paris)	1 135	76	86
21	Beaujon (Clichy)	799	68	77
22	Avicenne (Bobigny)	533	68	74
23	Jean Verdier (Bondy)	276	65	66
Total AP-HP		33 368	74	83

6. Questionnaire e-Satis de la HAS pour l'Hospitalisation +48h MCO (*Médecine Chirurgie Obstétrique) et la Chirurgie ambulatoire, AP-HP, décembre 2019.

7. Cette étude a été réalisée en ligne auprès d'un échantillon de 1 004 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

montrent que Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales (CAF) et les préfectures se trouvent en bas du classement en matière de satisfaction. En revanche, l'Assurance maladie occupe la première place du podium.

Une opinion des Français à l'égard des services publics en baisse

Mais le baromètre le plus connu à ce sujet est celui réalisé depuis 2004 par l'Institut Paul Delouvrier qui mesure l'opinion des Français à l'égard de leurs services publics et la satisfaction des usagers. C'est d'ailleurs l'un des intérêts majeurs de l'étude que de permettre de suivre dans le temps l'opinion des Français et la situation relative des principaux services publics. Le 23^e baromètre réalisé par Kantar pour l'Institut Paul Delouvrier en novembre 2022 montre que l'image des services publics auprès des citoyens français est en baisse. Depuis 2016, l'opinion des Français à l'égard de l'action de l'État dans ses différents domaines affichait une constante amélioration. En 2022, l'opinion moyenne des Français à l'égard des différents services publics enregistre une forte baisse. Elle perd en effet 6 points et retombe ainsi à 46 % de bonnes opinions, en dessous du niveau de 2019. Cette baisse n'épargne aucun domaine d'action, mais est particulièrement marquée dans deux secteurs : l'Éducation nationale et la Santé.

● Avec 39 % des Français qui ont une bonne opinion, l'Éducation nationale enregistre une baisse de 12 points en seulement un an (après

avoir déjà reculé de 4 points l'an dernier).

● S'agissant de la Santé publique, les jugements se dégradent également : avec une baisse de 11 points, ce sont désormais seulement 48 % des Français qui ont une bonne opinion de l'action de l'État dans ce domaine, un niveau similaire à celui enregistré avant la crise sanitaire.

Deux autres domaines enregistrent également des reculs notables : la justice, avec seulement 33 % des Français (-5 points) qui ont une opinion positive et l'environnement (39 %, -6 points).

Deux domaines d'action restent en tête :

● La police et la gendarmerie : 64 % des Français (-4 points) ont une bonne opinion de l'action de l'État dans ce domaine ;

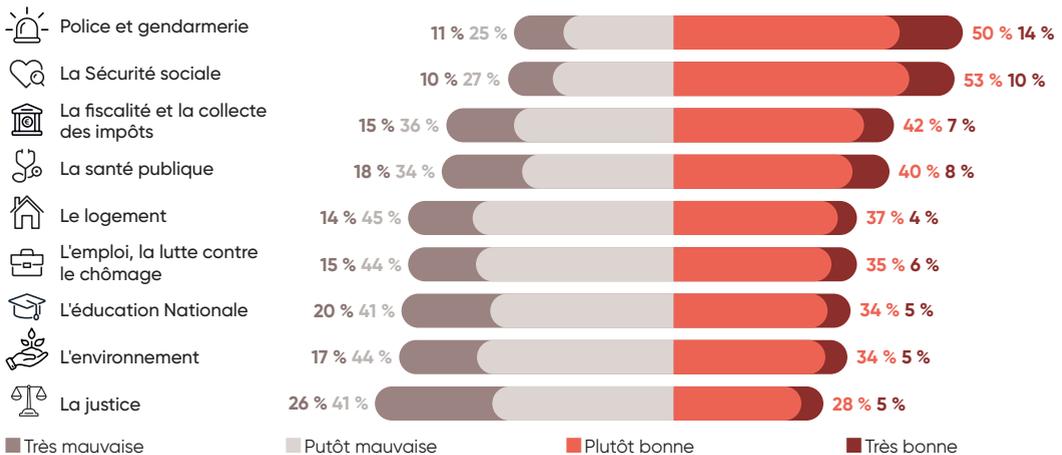
● La Sécurité sociale : 63 % d'opinions positives, en recul cependant de 4 points cette année.

Au final, 8 Français sur 10 continuent d'estimer qu'il est possible d'améliorer la qualité des prestations des services publics sans augmenter les impôts (en conservant le même niveau d'impôts pour 42 %, voire en le baissant pour 39 %). Moins de 4 Français sur 10 pensent que les services publics recherchent l'avis des usagers pour s'améliorer, savent reconnaître leurs erreurs et qu'ils rendent suffisamment de comptes aux citoyens sur leur activité et leurs performances.

Les classements pour évaluer la qualité des services publics

Plusieurs classements sont mis en place par la presse pour informer les citoyens. Le Figaro publie notamment tous les ans un classement

EXEMPLE DE RETOUR DE SATISFACTION AU NIVEAU RÉGIONAL (BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ)



Source : Kantar public institut Paul Delouvrier. Les services publics vus par les Français et les usagers, 23^e édition, novembre 2022.

des meilleurs lycées. Pour établir ce classement, plusieurs indicateurs fournis par les services statistiques du ministère de l'Éducation nationale sont pris en compte. Ces indicateurs comprennent le taux de réussite au baccalauréat en 2023, le taux de mentions, ainsi que la capacité de l'établissement à faire progresser les élèves et le taux d'accès au baccalauréat. Les indicateurs de résultats des lycées évaluent aussi la capacité de l'établissement à accompagner le plus grand nombre d'élèves depuis la classe de seconde jusqu'à l'obtention du diplôme. Un autre classement pour les collèges en fonction de l'examen du brevet des collèges dont les indicateurs sont publiés par l'Éducation nationale.

Pour une vraie politique d'open data

Ces enquêtes rencontrent à chaque fois un grand intérêt de la part des lecteurs pour des informations sur la qualité des services publics. C'est particulièrement vrai là où les usagers-citoyens peuvent « choisir avec leurs pieds » c'est-à-dire préférer s'orienter vers un autre établissement. Mais cela nécessite d'avoir des données consolidées et homogènes entre établissements, et notamment entre établissements publics et privés. Cela implique aussi d'avoir des données récentes et actualisées chaque année. Ces enquêtes s'appuient sur des données globales, mais ne permettent pas d'avoir des analyses approfondies sur le fonctionnement des services publics. Ces classements sont réalisés à partir d'indicateurs assez frustes, par exemple pour les classements des lycées, seule la performance au baccalauréat est renseignée, et non la qualité des

enseignements, le bien-être social de l'élève ou encore la gestion financière de l'établissement. Un accès à un éventail plus large de données est nécessaire.

Le rôle de la Cnil

En 2022, la société Sebdo du journal *Le Point* a fait une demande d'accès au PMSI (programme de médicalisation des systèmes d'information), contenant les dossiers médicaux anonymisés des 28 millions de patients hospitalisés chaque année dans les hôpitaux et les cliniques français. L'accès en est encadré par la Commission nationale informatique et libertés (Cnil), celle-ci a toujours donné un avis favorable à la transmission de ces données au

Point. En 2020, elle précisait même que la publication du palmarès annuel était un travail d'intérêt public, rappelle l'hebdomadaire dans un long article qu'il consacre au blocage rencontré en 2022⁸.

Mais depuis 2020, la loi a été durcie dans le prolongement des mesures prises depuis le mandat de Marisol Touraine en tant que ministre de la Santé : le Cesrees (Comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé) est désormais chargé de rendre, avant l'autorisation de la Cnil, des avis sur les projets d'études nécessitant le recours à des données personnelles de santé. Le Cesrees est composé d'une vingtaine de membres et d'un réseau d'experts extérieurs. Le secrétariat du comité est assuré par le Health Data Hub. Le Cesrees se prononce sur la méthodologie du traitement de ces données, comme sur « le caractère d'intérêt public » des analyses envisagées. Le Cesrees a considéré en 2022 que la

LA TRANSPARENCE EN EUROPE

Le partenariat pour un Gouvernement ouvert est une initiative internationale visant à promouvoir un Gouvernement ouvert et ses piliers que sont la transparence, la collaboration, la participation et la responsabilité. Il a été fondé en 2011 et compte actuellement 78 pays participants, dont la France depuis 2014. Tous les deux ans, les 78 pays membres sont chargés d'élaborer un plan d'action national qui vise à faire progresser la transparence et l'ouverture de l'action publique. Les membres ont élaboré 6 engagements pour contribuer à une action publique plus ouverte et plus transparente. Les pouvoirs publics doivent informer les citoyens sur la conduite des politiques publiques, ouvrir les données publiques, renforcer la transparence sur les résultats publics. Cela participe à la confiance dans l'action publique et dans le fonctionnement démocratique. De plus, à travers le baromètre des résultats de l'action publique, chaque Gouvernement est mobilisé pour fournir des informations territoire par territoire et en toute transparence.

8. Qui veut tuer le palmarès des hôpitaux ? *Le Point*, 20 janvier 2023.

méthodologie de ces traitements était contestable et qu'ils étaient « *dépourvus d'intérêt public* », avis suivi par la Cnil et dernièrement par le Conseil d'État. Pourtant la Cnil n'était en rien obligée de le suivre.

Toujours dans *Le Point*, Jean de Kervasdoué, initiateur du PMSI, ancien directeur des hôpitaux et professeur émérite au Cnam, est revenu sur les arguments du Cesrees et sur d'autres aspects du classement pour en défendre la valeur et conclure « *une mesure imparfaite qui tente de s'approcher de la vérité est infiniment préférable à pas de mesure du tout. Cet obscurantisme de la Cnil et de ce Cesrees conduit à la désinformation au nom d'une paralysante et impossible perfection méthodologique* ». Ce n'est pas le seul expert à avoir accueilli par des critiques la décision du Cesrees. Gilles Johanet, ancien procureur général auprès de la Cour des comptes et qui a dirigé à deux reprises la Caisse nationale de l'Assurance maladie déclarait : « *Il [le classement] a été contesté à ses débuts, car cela n'existait pas auparavant et il bousculait les habitudes. Cela irritait parfois, mais tout le monde le regardait. Puis il a fait son chemin, et la plupart des acteurs ont compris que c'était utile. Mais la pente naturelle de l'administration, c'est la mentalité de coffre-fort, qui consiste à garder ses données pour soi.* »

Le rôle de la CNIL dans cette affaire a été également souligné : celle-ci se retranche derrière les avis du Cesrees, mais plusieurs professionnels de santé critiquent l'attitude de la Cnil qui a parfois fait prendre un retard considérable sur des études internationales en santé, posant la question de la limite entre la validation du traitement des données et l'avis sur la méthodologie des enquêtes, ce qui dépasse ses fonctions. L'hebdomadaire *Le Point* rappelle aussi les positions contraires des associations de patients : certaines estimant que ce qui crée de l'insécurité, c'est le manque de transparence. D'autres, au contraire, appellent à la transparence tout en restant prudent « *sur une utilisation aveugle de notre patrimoine numérique* ».

L'exemple de l'éducation

Comment les Gouvernements évaluent-ils leur système éducatif ? Quelles sont les données

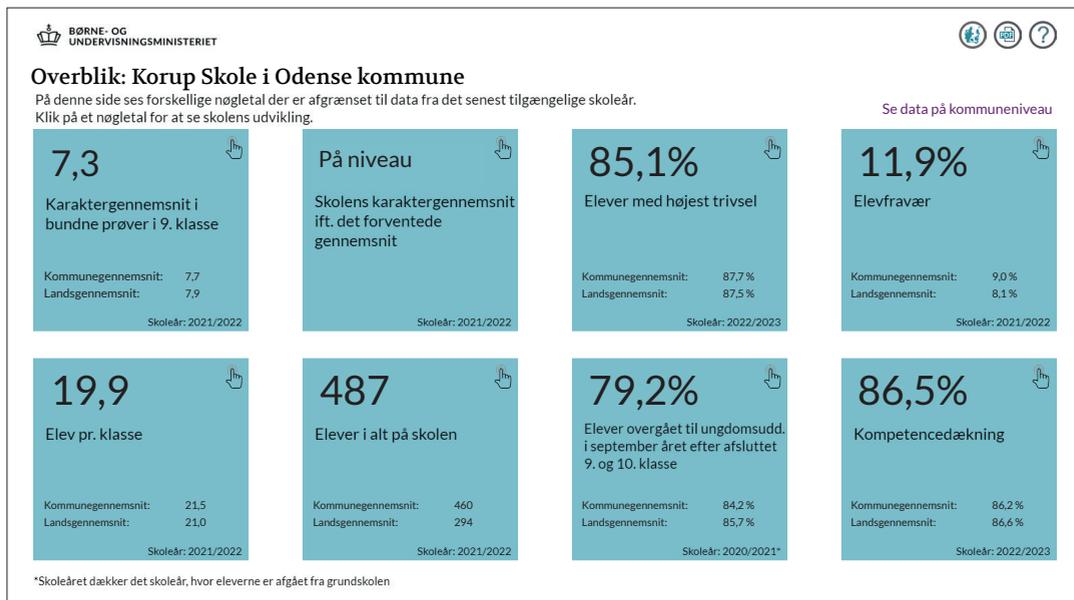
disponibles ? Les autorités publiques des différents pays européens ont mis en place des flux de données qui permettent, soit à l'autorité publique elle-même de proposer des interfaces où chaque citoyen peut consulter la dépense par élève par commune, le nombre d'élèves par classe dans chaque établissement scolaire... soit à des tiers (associations, fondation, média, etc.) de créer des plateformes indépendantes de comparaison des établissements et des cursus, mais aussi de mettre en place des concours et prix récompensant les meilleurs éléments du système éducatif.

Transparence complète sur les données des écoles : le cas du Danemark et des Pays-Bas

Au Danemark, c'est le ministère de l'Enfance et de l'Éducation qui propose directement une plateforme comparative, *Uddannelsesstatistik*, des données de son système éducatif. Le modèle est particulièrement abouti pour les écoles primaires du pays puisque la plateforme permet d'accéder à des statistiques par établissement, telles que la moyenne pondérée des élèves, le taux d'admission, le niveau de bien-être ou le nombre d'élèves par classe. Notons que le niveau de bien-être des élèves est évalué à travers une enquête nationale. La moyenne va de 1 à 5, où 1 représente le pire bien-être possible et 5 le meilleur bien-être possible. La valeur de l'établissement est ensuite présentée en un pourcentage qui indique la proportion d'élèves dont la moyenne est supérieure à 4. La moyenne nationale y est de 89,9 %.

Ces données sont également globalisées au niveau des communes avec, en plus, la dépense moyenne par élève ainsi que son classement par rapport à la moyenne nationale. Ces dépenses couvrent le salaire des enseignants, l'achat du matériel pédagogique (manuels, etc.), le nettoyage et l'entretien des bâtiments. On sait, ainsi que l'école primaire Korup Skole de la commune d'Odense compte, en moyenne, 19,9 élèves par classe et que la moyenne des élèves y est 0,4 point en dessous de la moyenne nationale. Concernant la commune d'Odense, on sait que la dépense par élève du primaire est de 80 089 couronnes, soit 754 couronnes de plus que la moyenne nationale, ce qui place la commune au 55^e rang des 98 communes du pays. L'utilisateur peut suivre toutes ces données depuis 2013.

EXEMPLE DE PRÉSENTATION DES RÉSULTATS SUR LA PLATEFORME UDDANNELSESSTATISTIK POUR LA COMMUNE D'ODENSE AU DANEMARK



Traduction (de gauche à droite) : moyenne pondérée aux examens finaux de 9^e année ; moyenne pondérée de l'école par rapport à la moyenne attendue ; part des étudiants avec le plus haut niveau de bien-être ; absentéisme des élèves ; nombre d'élèves par classe ; nombre total d'élèves ; nombre d'élèves passés au collège après avoir terminé la 9^e et la 10^e année ; niveau de compétence. Pour chaque case, figure la moyenne de la commune et la moyenne nationale.

Du côté des Pays-Bas, le niveau de transparence est similaire et les pouvoirs publics mettent à disposition des citoyens de nombreuses données relatives aux établissements scolaires via le Bureau exécutif de l'éducation, mais surtout via l'Inspection de l'Éducation dont les rapports sont téléchargeables, établissement par établissement et dont la synthèse est consultable en ligne : on y trouve notamment des indicateurs, évalués via des niveaux de satisfaction (rouge, orange, vert) sur la qualité de l'enseignement, la responsabilité et la communication des équipes et la santé financière de l'établissement.

Sur la base de ces données, deux associations, PO-Raad et VO-raad, ont développé le site, *Scholenopdekaart*, qui permet de comparer les plus de 7 000 établissements scolaires entre eux, notamment sur la satisfaction des élèves et de leurs parents, mais aussi sur le climat scolaire et la sécurité. Les deux associations ont, également, développé un site Internet,

Schoolbesturen op de kaart qui donne accès aux données des conseils scolaires. Ainsi, il est possible de suivre l'action d'un conseil scolaire, notamment la direction financière et l'utilisation des subventions publiques, et de le comparer aux moyennes nationales et locales.

En Allemagne, multitude de prix et classements

Une étude de l'université de Regensburg⁹ analysait, en 2021, la qualité des données éducatives en Allemagne en open data. Pour cela, l'étude s'est penchée sur un échantillon de 28 portails numériques (18 municipaux, 7 régionaux et 3 nationaux) ne disposant pas moins de 7 400 jeux de données éducatives. Si l'étude concluait à une sous-utilisation de ces données, notamment à cause de leur manque de lisibilité/traitement par un algorithme (présentation en pdf par exemple), cela prouve néanmoins que l'Allemagne est très en avance sur le sujet par rapport à la France. À titre de comparaison, le portail data.education.

⁹ Educational Open Government Data in Germany: The Landscape, Status, and Quality, Veja Cornelia, Hocker Julian, Schindler Christoph, Rittberger Marc. Université de Regensburg, 2021.

gouv français ne propose que 115 jeux de données contre 264 pour le site du ministère fédéral de l'Éducation allemand, plus 2 882 pour le site govdata.de et 816 pour la base regroupant les données municipales. Il est, par exemple, possible de connaître le taux de redoublement des élèves, dans le land de Thuringe, par niveau scolaire, mais aussi pour chacun des 12 districts scolaires. Grâce à ces données, l'établissement de classement et de comparaison par des associations ou médias est facilité et plus facilement diffusable auprès du grand public.

Le prix de la Fondation Robert Bosch

Le prix le plus reconnu et qui existe depuis 2006, est le prix de la Fondation Robert Bosch qui récompense les meilleurs établissements scolaires qui sont des modèles pour le développement scolaire et l'innovation pédagogique. Pour y parvenir, un jury composé de 50 professionnels du monde de l'éducation (devant les élèves, sciences de l'éducation, administration, etc.), évalue les réponses des établissements scolaires à cette question principale : « *Quelles stratégies et mesures contribuent à la réussite de l'enseignement et de l'apprentissage et à la qualité de l'organisation de l'enseignement, dans et hors, de la salle de classe ?* ». Au final, la qualité pédagogique et l'enseignement, la réussite des élèves, la qualité du climat scolaire et la prise en compte de la diversité sont mis en avant via des indicateurs distincts. Les méthodes mises en place dans les établissements récompensés sont, ensuite, accessibles, à tous les autres établissements grâce à des formations, des publications et une plateforme en ligne dédiée. L'objectif étant de valoriser les meilleurs établissements.

Depuis 16 ans, plus de 2 500 établissements ont candidaté à ce prix. En 2022, sur 81 candidatures, 20 établissements ont été retenus et 15 ont été récompensés avec, pour le premier, une dotation de 100 000 €, du 2^e au 4^e, une dotation de 30 000 €, chacun, et pour les autres, une dotation de 5 000 € chacun. Les cinq meilleurs établissements de l'année étaient donc : l'école européenne allemande installée de Singapour (une école internationale, privée et non lucrative), le collège-lycée évangélique Lichtenstern de Sachsenheim, l'école primaire et secondaire de Villingendorf, le lycée Montessori Angell de Fribourg-en-Brigau et l'école primaire Havelmüller de Berlin.

Les classements du site spécialisé Schulen.De

La start-up *Schulen.De* propose depuis 2018 et sur la base des données en open data, un classement des 3 800 établissements secondaires en Allemagne, soit 12 % des établissements scolaires du pays. Le site met à disposition des usagers plusieurs options de classements, par Länder, par établissements publics ou privés, pour les internats, par cursus (généraliste, linguistique, créatif, sportif, etc.). Pour établir ces classements, les établissements sont évalués en fonction de quatre indicateurs : les récompenses, distinctions et labels perçus, l'organisation des emplois du temps, le projet pédagogique plus une notation attribuée par les parents et les élèves (notamment sur l'engagement du corps enseignant, le climat scolaire, l'apprentissage, l'équipement et le niveau d'entretien...).

Chaque établissement dispose ensuite d'une fiche détaillée qui présente notamment son « plan pédagogique », la plage horaire des cours ainsi que tous les prix et récompenses reçus et les projets validés. On sait, ainsi, que l'établissement numéro un actuellement, le lycée Johann Michael Sailer de Dillingen en Bavière, a reçu de très nombreux prix : par exemple, en 2018, un prix récompensant les partenariats scolaires exceptionnels, en 2019, le prix de l'école numérique et le prix récompensant l'accompagnement des élèves pour leurs orientations et choix de carrières, en 2021, le prix « Good, Healthy School » récompensant le bien-être à l'école. Le lycée, comme tous les établissements, a la possibilité d'éditer lui-même sa fiche sous le contrôle des webmasters du site.

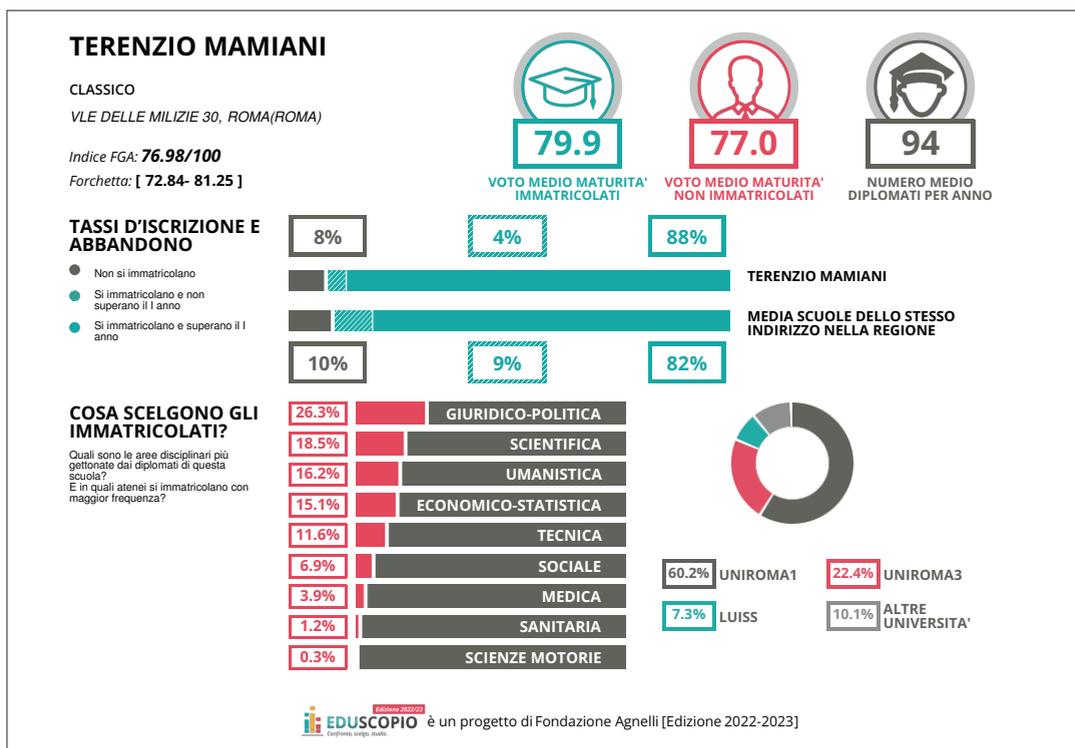
Comparaison des débouchés des lycées et de l'enseignement supérieur en Italie

Depuis 2014, la Fondation Agnelli spécialisée dans les questions d'éducation et le Centre interuniversitaire de recherche de l'université de Milan Bicocca, proposent sur le site, *eduscopio.it*, une comparaison des lycées qui préparent le mieux les jeunes à l'université. Ces comparaisons se basent sur : la moyenne des notes obtenues aux examens universitaires des diplômés de chaque lycée et le taux de réussite (indice FGA). L'objectif étant de proposer la meilleure formation du supérieur à chaque élève : ainsi, un jeune du lycée de Fano qui souhaite suivre une licence en sciences humaines peut savoir que, dans un rayon de 30 km de chez lui, 74 % des anciens élèves du

lycée Guido Nolfi à Fano réussissent leur 1^{re} année en sciences sociales contre 70 % pour ceux issus du lycée Terenzio Mamiani à Pesaro. À Milan, 90 % des anciens élèves du lycée Leonardo Da Vinci réussissent leur 1^{re} année en licence scientifique contre 46 % de ceux du lycée Enrico Fermi. Autre exemple, la meilleure université à Rome, selon les

indicateurs, est l'établissement Giulio Cesare. En effet, 88 % des inscrits réussissent leur première année, 6 points de plus que la moyenne des autres établissements de Rome. L'indicateur FGA est de 78,5, cela signifie que les étudiants obtiennent de bonnes notes, autrement dit, il a peu d'échec.

EXEMPLE DE PRÉSENTATION DES DÉBOUCHÉS, DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DES ANCIENS ÉLÈVES DU LYCÉE ITALIEN, TERENCEO MAMIANI, À ROME



Traduction pour le premier graphique, barre : taux d'inscription et de sortie, ils ne s'inscrivent pas (en gris), ils s'inscrivent et ne réussissent pas la 1^{re} année (vert haché), ils s'inscrivent et réussissent la 1^{re} année (vert). 1^{re} barre : lycée Terenzio Mamiani, 2^{de} barre : collèges de la même adresse dans la région.

Le site propose également de comparer l'efficacité et les retombées des cursus universitaires, en fonction du taux d'emploi des diplômés par filière et de la cohérence entre le diplôme et le travail obtenu. À Bologne, on sait alors que les diplômés de l'école technique commerciale, Rosa Luxembourg, pour la filière « Économique » mettent, en moyenne, 213 jours à décrocher leur 1^{er} contrat, qu'ils sont 12 % en CDI, 2 ans après l'obtention de leur diplôme, mais que 43 % d'entre eux n'ont pas un emploi conforme à leur

diplôme. À l'inverse, les diplômés de la filière « Industrie et Artisanat » de l'école De Amicis à Rome affichent un taux de cohérence entre le diplôme et le travail de 49 %.

Il faut souligner que les universités et les cursus diffèrent en termes de sévérité, de difficulté et de cohérence avec les études antérieures. Autant de facteurs qui ont un impact sur la capacité des étudiants à passer les examens et à obtenir de bonnes notes, mais les enquêteurs normalisent les facteurs pour avoir un scénario où les

étudiants de toute l'Italie suivraient le même cursus dans la même université, ce qui rend leurs performances comparables. La prise en compte de trois années successives permet d'évaluer la capacité pédagogique des écoles et de comparer l'aptitude d'une école à bien préparer aux études universitaires en révélant la performance moyenne de ses élèves.

En France, c'est encore l'omerta au ministère de l'Éducation nationale

En France, les classements générés par les médias sur les meilleurs lycées et collèges de France se basent sur le niveau de réussite, et de mention, aux examens du baccalauréat et du brevet. Ainsi, comme le cursus en primaire ne se termine pas par le passage d'un examen national, il n'existe pas de classement des meilleures écoles primaires de France... sauf à les classer en fonction de leur indice de positionnement social (IPS), soit selon le milieu socioculturel des familles qui y inscrivent leur enfant.

Si la Fondation IFRAP appelle à la prudence vis-à-vis de la justesse de cet indicateur¹⁰, il convient de revenir sur la libération de ces données : pour rappel, le ministère, suite à la demande d'un journaliste et après deux années de refus, a été condamné en juillet 2022 par le tribunal administratif de Paris à publier les indices de positionnement social (IPS) des écoles, des collèges et des lycées. À l'époque, le ministère justifiait son refus par sa crainte qu'une transparence sur ce sujet renforcerait l'évitement des établissements « défavorisés ».

Un refus de partage des données auquel la Fondation a elle-même été confrontée il y a 10 ans en demandant la publication de la masse salariale des enseignants par établissement scolaire. Un document qui existe au sein de chaque académie, qui n'est jamais publié, mais dont l'existence confirme que le ministère de l'Éducation nationale a une connaissance très exacte des écarts de financement entre les établissements. En effet, selon des informations obtenues par la Fondation IFRAP, la masse salariale des enseignants, par élève, variait du

simple au double entre le collège le mieux doté (9 692 €) et le moins bien doté (4 139 €), voire presque du simple au triple entre le lycée le mieux doté (12 703 €) et le moins bien doté (5 402 €)¹¹.

À la même époque, la Cour des comptes, elle-même, peinait à comparer la dépense par élève au primaire et au secondaire (en 2012, 2 867 € pour élève du premier degré de l'académie de Rennes contre 3 160 € pour l'académie de Nancy, en 2012) par académie et déplorait de nombreuses demandes qui n'aboutissaient jamais. 10 ans plus tard, la Cour des comptes dresse à nouveau la liste des manques : « *aucun outil ne recense les absences des enseignants ni leur coût* »¹² (4 milliards € par an selon l'enquête de la Cour), il n'existe pas, non plus, d'indicateur présentant uniquement la dépense strictement scolaire et encore moins d'information sur « *le coût par élève et par programme distinguant secteur public et secteur privé* ». Sur la plateforme data.education.gouv.fr, on ne trouve ainsi que les crédits des missions interministérielles (PLF) et les 10 plus hautes rémunérations du ministère. De même, le niveau scolaire des élèves est très peu suivi avec seulement une enquête réalisée tous les 3 ans et uniquement sur une partie du socle commun. La performance de la dépense n'est mesurée qu'à travers le taux de réussite au baccalauréat, le taux d'occupation des établissements scolaires est également inconnu : celui des établissements du second est bien donné, mais « *agrégé au niveau national [et] par conséquent dépourvu de signification* ». Il n'existe pas, non plus, de cohorte à plus de un an pour le suivi post bac, post licence, post master ou post doctorant empêchant l'évaluation des cursus du supérieur. En résulte : « *Une information tronquée, qui masque les enjeux et ne permet pas d'allouer les ressources de façon optimale ni d'évaluer la performance de la dépense d'enseignement.* »

Pourtant, l'action d'évaluation mobilise de nombreux personnels au sein du ministère. Le Comité d'évaluation de l'école, mis en place par la loi Blanquer, entérine des actions d'évaluation mais qui ne sont pas adossées à des améliorations

10. Premier point, cet indice « social » n'est pas unique et ces résultats se heurtent à ceux de l'indice social unique de l'éducation prioritaire (par exemple, 20 collèges classés en éducation prioritaire ont un IPS supérieur à la moyenne des collèges publics). Second point, si la règle du « 80 % des moyens pour l'enseignement public, 20 % pour l'enseignement privé sous contrat » était vraiment respectée, cela demanderait de basculer 1 600 établissements publics vers le privé sous contrat et influencerait automatiquement l'actuelle carte de l'IPS des établissements.

11. Éducation nationale : l'inégale répartition des moyens se prolonge au sein même des académies, octobre 2013, Fondation IFRAP, à consulter en ligne.

12. Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, juillet 2023, Cour des comptes.

de financement. Cette problématique renvoie à l'idée que si on évalue, il faut des sanctions/bonifications. Il faut aussi que tous les partenaires de l'éducation, y compris les collectivités, acceptent l'idée d'une évaluation.

L'exemple de la santé

Quel hôpital a la meilleure réputation ? Quel est le meilleur établissement de santé selon le traitement ? Vers qui me tourner en fonction de ma pathologie ? 66 % des Français ont le sentiment qu'il est difficile d'obtenir des informations sur la qualité des soins dispensés dans les établissements de santé, et 59 % jugent qu'il est difficile de choisir un médecin généraliste ou spécialiste pour une consultation, d'après un sondage réalisé par Kantar en mars 2019 pour l'Institut Montaigne. La majorité des pays européens permet la comparaison des centres de santé à travers des plateformes ou selon des classements, mais pas la France. Cela suppose en pratique une vraie politique d'open data et non une publication d'analyses cantonnées aux services de statistiques et de recherche des administrations concernées. Cette politique d'open data est d'autant plus accessible que le traitement numérique des informations est aujourd'hui généralisé. Par exemple, la France, avec une organisation de son système de santé autour d'un assureur unique, la CNAM, lui permet de centraliser des millions de données sur les parcours de soins. Encore faut-il pouvoir en donner l'accès.

L'accès aux données des hôpitaux : Des plateformes web dédiés au Danemark, en Suisse et aux Pays-Bas

Au Danemark, où le système d'Assurance maladie est universel et repose sur un principe d'assurance nationale financée par l'impôt, auquel les personnes résidentes sont obligatoirement soumises, c'est l'Agence des données de santé qui a développé le service *eSundhed*, source de connaissances statistiques sur la santé des Danois. Cette plateforme a été lancée en 2016 avec la collaboration des collectivités danoises. Les sujets traités correspondent à tous les services offerts par le système de santé danois. Ils mettent à disposition des études quantitatives et qualitatives notamment sur les hôpitaux

publics, les employés et les patients du secteur de la santé. En parallèle, ils effectuent des études de satisfaction auprès des patients. Les futurs patients doivent sélectionner dans le répertoire la spécialité médicale où ils vont effectuer leur examen. Ensuite ils choisissent les régions et les types d'hôpitaux qu'ils souhaitent. Le classement des hôpitaux s'affiche en fonction du temps d'attente pour l'examen et le temps d'attente pour le traitement.

Si on prend l'exemple d'un examen des fonctions cérébrales, le moteur de recherche propose 10 hôpitaux classés en fonction du temps d'attente. Parmi ces hôpitaux celui où le patient serait traité le plus rapidement est l'hôpital Sygehus Lillebælt puisqu'il a un temps d'attente de deux semaines pour cet examen. De plus, l'avis des patients sur les services de cet hôpital est positif avec un score moyen de 4,2 sur 5. Le site recommande les établissements en fonction de la localisation des usagers.

C'est une démarche similaire que l'on retrouve en Suisse : une association indépendante d'utilité publique de comparaisons d'hôpitaux suisses a mis en place la plateforme *quel-hopital.ch*¹³. Le portail réunit des indicateurs de qualité et les met à disposition des patients sous une forme de classement. Le site d'appuie sur des sources officielles : Office fédéral de la santé publique (OFSP) ; indicateurs de qualité des hôpitaux suisses de soins aigus, association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques, etc. Le visiteur du site peut choisir parmi des données précises, notamment la distance par rapport au domicile, les nombres de cas, la satisfaction des patients, la densité de personnel, taux d'infection et de réopération, etc. Il est possible de combiner plusieurs indicateurs. Le site génère une liste des 20 hôpitaux et cliniques correspondant à la sélection du domaine de santé. Tous les indicateurs de qualité sont présentés sous la forme d'une échelle allant de 0 à 5.

De plus, chaque année, la structure organise des enquêtes de satisfaction des patients sur leur séjour hospitalier. En 2021, 30 991 patients ont répondu à l'enquête et des données significatives sont disponibles pour 158 hôpitaux. Si le patient souhaite trouver le meilleur établissement

13. L'association est à but non lucratif et n'a aucun lien d'intérêts.

de santé pour l'intervention sur une fracture du col de fémur. Il y a 153 hôpitaux qui sont répertoriés pour ce traitement et 5 942 patients au total dans ces hôpitaux. En moyenne, cela se traduit par 39 patients par hôpital pour une fracture du col du fémur. C'est le centre hospitalier universitaire Vaudois qui se positionne en première place.

Les hôpitaux néerlandais ont créé le site *Web ziekenhuischeck.nl* qui compile les données issues de plusieurs enquêtes officielles. Ce programme est géré par l'association néerlandaise des hôpitaux. Il est possible de consulter les résultats de chaque hôpital sur ce site Web. Il rend également disponible la comparaison des

hôpitaux entre eux. Pour chaque hôpital, il publie des données qui relèvent de la satisfaction du patient, mais aussi des données sur le processus médicale (% de réadmission, % de décès, nombre de patients traités par pathologies) et pour certaines pathologies, des indicateurs spécifiques de résultat sont publiés, ce qui constitue une donnée supplémentaire capitale à l'évaluation de la qualité des hôpitaux publics. Par exemple le meilleur hôpital pour traiter le cancer de la peau est Antoine van Leeuwenhoek. Il obtient un score de 9,1 selon les patients hospitalisés. L'hôpital compte 7 580 admissions cliniques et 24 279 premières visites ambulatoires par an. Les hôpitaux peuvent également fournir eux-mêmes une explication à leurs scores.

EXEMPLE DE PRÉSENTATION DES RÉSULTATS SUR LE SITE NÉERLANDAIS ZIEKENHUISCHECK.NL, AU SUJET DU CANCER DE LA PEAU

	Antoni van Leeuwenhoek	Erasmus MC	Radboudumc	Norm / Gemiddelde
Huidkanker				
Aantal patiënten	887	327	223	
Aantal nieuwe patiënten melanoomcentrum	153	117	78	
Aantal patiënten in melanoomcentrum	893	532	366	
Aanvullende behandeling in melanoomcentrum	148	57	51	

La capture d'écran donne les informations suivantes (lignes de gauche du tableau) pour les 3 établissements sélectionnés, spécialisés en traitement du cancer la peau/mélanome : nombre de patients ; nombre de nouveaux patients au centre mélanome ; nombre de patients au centre mélanome ; nombre de patients avec un traitement supplémentaire. Les informations, quand elles sont disponibles, sont comparées à des moyennes nationales. Au total, plus d'une centaine d'indicateurs sont disponibles pour comparer les établissements.

Une obligation de publier les données hospitalières en Allemagne

En Allemagne, les hôpitaux ont l'obligation de publier leurs indicateurs de performance, et ce, tous les deux ans. Une publication en open data des données de santé qui permet la publication de plusieurs classements par différents acteurs

indépendants. Parmi les classements traitant les données des hôpitaux, on trouve celui de la Fondation Bertelsmann, celui du magazine Focus-Gesundheit, en collaboration avec l'institut de recherche FactField, ou encore le magazine Stern en collaboration avec l'institut de recherche indépendant Minq. En 2022, c'est

l'hôpital Charité de Berlin qui a été désigné meilleur établissement.

Le chercheur Frederik Roeder, économiste allemand de la santé, souligne qu'avec « *cette base de données, le patient peut non seulement comparer l'expertise des différents hôpitaux, mais savoir aussi si, dans la prestation des services, un hôpital se situe au-dessus, dans ou sous la moyenne par rapport à d'autres hôpitaux de sa région et de partout au pays* ». Cette transparence sur les données, permet aussi une amélioration des services puisque « *de 2013 à 2014 seulement, plus de 15 % des 416 indicateurs mesurés ont montré une nette amélioration.* »¹⁴

Cette démarche montre l'intérêt de valoriser les bons gestionnaires. En France, un hôpital est souvent cité en référence pour son modèle de management : il s'agit de l'hôpital de Valenciennes. A l'heure où la majeure partie des hôpitaux publics sont en crise, l'hôpital de Valenciennes¹⁵ a profité des possibilités données par la loi HPST (2009) de R. Bachelot pour revoir son organisation. Compte tenu de sa taille (budget annuel de 500 millions d'euros, 5 500 employés), ce défi était considérable. Pourtant désormais, chaque pôle d'activités cliniques a son budget, ses propres ressources administratives, informatiques et peut engager des dépenses en toute autonomie jusqu'à 75.000 euros. Au-delà, le projet est soumis à une instance médicale pour avis. Le retentissement de cette nouvelle organisation porte ses fruits sur l'activité de l'établissement et la qualité des soins : le CH de Valenciennes a vu son activité augmenter et se classait 2^e CH après Lyon-Sud en 2021 dans le classement du Point. Selon un rapport du Sénat, la nouvelle organisation a permis une dynamique positive pour l'établissement : excédents financiers, investissement en matériel médical, fidélisation du personnel, absentéisme en baisse, ...

Cet exemple montre qu'une plus grande souplesse dans l'organisation des soins associée à une plus grande transparence sur les résultats de chaque établissement peut être source d'émulation entre établissements publics et améliorer la qualité générale du système de santé.

Dans un premier temps, la France pourrait à l'occasion de sa discussion budgétaire sur la loi

de financement de la Sécurité sociale, s'inspirer de l'exemple du Royaume-Uni, où régulièrement, les indicateurs clés du NHS, système de santé étatisé anglais, sont publiés par le Parlement. Le rapport de juillet 2023 donne un résumé des statistiques dans les grands domaines suivants :

- Demande de soins hospitaliers d'urgence et planifiés, et mesures de la capacité du NHS.
- Temps d'attente et autres mesures de rendement pour les soins de courte durée.
- Effectifs et postes vacants. Toutes les données sont fournies par l'organisation NHS England qui mesure continuellement les données du secteur de la santé.

Le rapport publie la mesure des temps d'attente aux urgences à travers l'indice « attente de quatre heures ». Cette valeur représente le pourcentage de patients dont la durée totale aux urgences est de quatre heures ou plus (de l'arrivée au départ ou à l'admission ou au transfert). L'objectif actuel du Gouvernement est que 95 % des consultations soient effectuées en moins de quatre heures. Les attentes de quatre heures aux urgences sont devenues de plus en plus fréquentes ces dernières années. En 2011, 5,2 % des patients se rendant aux urgences d'un grand hôpital ont passé plus de quatre heures dans le service. En 2019, ce chiffre est passé à 24,7 % (voir page suivante). Cependant, plus de 95 % des attentes de quatre heures ont lieu dans les grands services, et les attentes plus longues sont beaucoup moins fréquentes dans les petits services qui traitent des cas moins graves. C'est pourquoi le classement examine uniquement les chiffres des grands établissements pour suivre les tendances.

Évaluation de la qualité des soins en France

Par contraste avec les exemples étrangers cités plus haut, la France ne procède pas de la même approche en matière d'évaluation et de diffusion d'informations sur la qualité des soins. On retrouve la publication de résultats de questionnaires de satisfaction, mais comme évoqué plus haut avec l'exemple de l'AP-HP, les résultats sont donnés au niveau de l'hôpital, et non au niveau de chaque service. Les résultats portent sur des aspects annexes à la seule prise

¹⁴. Choisir son hôpital comme on choisit son hôtel, IEDM 20 octobre 2016.

¹⁵. A Valenciennes, l'hôpital "modèle" où les soignants prennent les décisions, Challenges, 4 avril 2022

EXTRAIT DU RAPPORT PARLEMENTAIRE SUR LES INDICATEURS DE RÉSULTAT DU NHS - TEMPS D'ATTENTE DE PLUS DE 4 HEURES DANS LES SERVICES D'URGENCE

Part des attentes supérieures à 4h dans les principaux services d'urgence – meilleures et plus mauvaises performances, Juin 2023			
Hôpitaux avec les % d'attentes supérieures à 4h les plus élevées		Hôpitaux avec les % d'attentes supérieures à 4h les plus faibles	
University Hospitals Plymouth Trust	66,2 %	Sheffield Children's Trust	7,5 %
North Tees & Hartlepool Trust	59,3 %	Maidstone & Tunbridge Wells Trust	13,2 %
East & North Hertfordshire Trust	56,9 %	Alder Hay Children's Trust	14,4 %
York & Scarborough Teaching Hospitals Trust	55,5 %	Birmingham Women's & Children's Trust	17,2 %
United Lincolnshire Hospitals Trust	55,3 %	Northcumbria Healthcare Trust	20,8 %
Nottingham University Hospitals Trust	55,0 %	Homerton Healthcare Trust	23,3 %
Torbay & South Devon Trust	54,5 %	Harrogate & District Trust	23,4 %
University Hospitals of Derby & Burton Trust	54,3 %	North Bristol Trust	24,8 %
The Shrewsbury & Telford Hospital Trust	53,6 %	South Warwickshire University Trust	25,0 %
Barking, Havering & Redbridge Uni Hospital Trust	53,1 %	Epsom & St Helier University Hospitals Trust	25,6 %

en charge des soins (qualité de la chambre, repas, prise de rendez-vous, etc.).

Les autres données qui existent sont celles diffusées par la HAS, la Haute autorité de santé, qui a mis en place un portail nommé « *panorama de la qualité des 4 262 sites hospitaliers* ». Cependant si on clique sur un établissement donné, on obtient des informations peu accessibles pour le grand public : ex. rapport de certification. Les résultats de la certification mélangent des indicateurs du point de vue des patients (le patient est-il respecté ?) Et de l'établissement, et de l'équipe de soins (Les équipes évaluent-elles leurs pratiques ? L'établissement favorise l'engagement du patient ?) L'évaluation est faite par des professionnels pour des professionnels. En revanche, les indicateurs de prise en charge clinique sont assez peu nombreux : prise en charge de la douleur, événements thrombo-emboliques ou infections après une pose de prothèses du genou ou de la hanche, consommation de SHA¹⁶. Autrement dit, un patient souhaitant des informations sur une autre intervention que la prothèse totale de hanche ou du genou n'en saura pas plus ! C'est d'ailleurs une des difficultés puisque les rapports de certification ne concernent pas un service, mais un établissement tout entier ce qui ne permet pas de guider un patient qui chercherait le meilleur établissement pour une pathologie particulière.

De même, les informations de la HAS ne

constituent pas un classement à proprement parler : il faut donc faire un travail assez long de consultation des fiches de tous les établissements avant de voir s'ils sont susceptibles de traiter une pathologie donnée.

On a parlé du refus de communication des données PMSI dans le cadre du classement des hôpitaux de l'hebdomadaire *Le Point*. Mais les compagnies d'assurances et mutuelles pourraient elles aussi recommander tels établissements ou services en vue d'une meilleure prise en charge sanitaire à moindre coût pour l'assurance complémentaire. À l'aune de ces critères, peu d'informations existent : le site Internet *bonne-assurance.com* rédigé par un cabinet de courtage en assurances indique que le meilleur établissement de santé de France est l'Institut Arnault Tzanck situé à Mougins dans les Alpes-Maritimes. Mais le site met à disposition peu d'informations.

L'évaluation des soins pour la médecine de ville

La question de l'évaluation via des notations des professionnels de médecine de ville est un sujet hautement sensible. Néanmoins, elle donne un aperçu de ce que les patients estiment être un bon soin et de ce qui pourrait être amélioré. L'organisation *NHS England* en collaboration avec Ipsos a élaboré des études de satisfaction du domaine de la santé. Chaque

¹⁶. Rapport des résultats nationaux Indicateurs de qualité et de sécurité des soins en médecine-chirurgie-obstétrique dont la chirurgie ambulatoire Campagne 2022, HAS

année, ils examinent la perception des patients sur les services et l'accueil des GP's professionnelles de santé, mais aussi, information plus rare, sur l'écoute et les explications du médecin. De plus, l'interface permet de les placer par rapport à une moyenne nationale de satisfaction (www.gp-patient.co.uk/practices-search).

Une démarche similaire existe aux Pays-Bas où *La Fédération des patients* a mis en place une plateforme qui permet de partager son expérience auprès d'un professionnel de santé. Ces expériences sont validées avant publication. Puis elles alimentent un moteur de recherche qui permet de trouver un médecin en fonction de la spécialité, la localisation et des notes des patients. Par exemple il y a actuellement 8 333 médecins

généralistes aux Pays-Bas connus au sein de ZorgkaartNederland. La note moyenne de tous les médecins généralistes aux Pays-Bas est de 8,4 sur la base de 13 079 évaluations. Le premier médecin conseillé est à Vlaardingen, le Dr De Wit obtenant une note moyenne de 9,9 sur 49 évaluations. ZorgkaartNederland met également à disposition un outil d'aide à la décision en fonction du problème médical soulevé, de la localisation, des délais d'attente et de la notation des professionnels de santé. En France, une première étape pourrait être d'intégrer dans les CPTS, communautés professionnelles territoriales de santé, qui doivent contractualiser sur des objets de santé publique des incitations fonction des résultats sur la qualité des soins.

Les données de santé en France et en Europe

Le débat autour des données de santé est ancien en France : alors que le potentiel autour de ces données est vite apparu à mesure du développement des outils numériques, c'est sous le mandat de Marisol Touraine, ministre de la Santé, que les discussions ont été amorcées. Après la publication de plusieurs rapports publics sur ce sujet, ce sont surtout les obstacles qui ont été mis en avant : confidentialité des données, risque de détournement, etc. La France a pris beaucoup de retard sur ce sujet alors que les pays du nord de l'Europe sont très avancés en la matière. La question est revenue dans l'actualité en 2022 avec la publication par la Commission européenne d'un projet de règlement pour l'espace européen des données de santé (ou EHDS pour European Health Data Space), qui vise à encadrer l'utilisation des données de santé au sein de l'Union, que ce soit en vue

de la continuité des soins ou pour des activités de recherche et d'innovation.

Le premier objectif est de faciliter la circulation des Européens au sein de l'Union en leur permettant de conserver l'historique de leur dossier médical et de le partager avec des professionnels de santé. Pour que cela soit possible, les dossiers médicaux électroniques et les documents de santé devront être standardisés dans un format d'échange commun à tous les États membres qui devront intégrer le programme MaSanté@EU (MyHealth@EU), infrastructure et service européens pour le partage de données de santé pour des soins primaires. L'EDHS vise également à mettre en place un cadre juridique européen commun sur l'utilisation des données de santé pour la promotion de la recherche, de l'innovation, de politiques publiques, ou encore de la médecine

personnalisée. L'EHDS créera l'infrastructure européenne décentralisée HealthData@EU pour l'utilisation secondaire des données de santé. Celle-ci connectera les organismes d'accès aux données de santé qui seront responsables de délivrer des autorisations d'accès aux données de santé à des chercheurs, entreprises et autres institutions. Les CNIL européennes se sont prononcées sur le règlement du futur espace européen des données de santé. Bien que le règlement proposé par la Commission européenne soit jugé conforme aux principes du RGPD, l'avis souligne l'insuffisance des dispositions juridiques pour la protection des données personnelles des 500 millions d'Européens. Le document insiste sur la nécessité d'héberger les données de santé en Europe, en raison de leur sensibilité et de leur volume alors que l'hébergeur pressenti devait être une plateforme américaine.

Quelles propositions pour améliorer l'évaluation de la qualité des services publics ?

Les rapports de la Cour des comptes abondent de données sur la performance de notre système éducatif. L'association 60 millions de consommateurs a enquêté en 2022, sur la qualité de l'accueil téléphonique de l'Assurance maladie, l'Assurance retraite, Pôle emploi et la CNAF. Tous les ans, *le Figaro* ou *le Parisien* proposent des classements des meilleurs lycées ou collèges. En 2021, *Les Echos* inaugurait un palmarès des maisons de retraite. Des initiatives existent pour évaluer la qualité de nos services publics mais des réglementations qui ne favorisent pas la transparence des données et la mauvaise volonté de l'administration, empêchent de dresser des plateformes d'informations. Et ce, alors que l'insatisfaction des Français à l'égard d'un service public qui demande de plus en plus d'argent public, est grandissante. Pour y remédier, la Fondation IFRAP formule les propositions suivantes :

En matière de santé :

Les hôpitaux détiennent une multitude de données révélatrices de la qualité des soins, telles que les temps d'attente ou les résultats d'interventions chirurgicales.

● **S'inspirer de ce qui se fait au Royaume-Uni** : publier sur un seul site et un seul listing les données suivantes : demande de soins hospitaliers d'urgence et planifiés, mesures de la capacité des hôpitaux, temps d'attente, effectifs ainsi que les postes vacants.

● **Aller plus loin en mettant en place une obligation, comme en Allemagne, de publier sur le site de chaque hôpital un recueil de données statistiques** : en premier lieu, les comptes financiers et RSU de l'établissement, mais aussi les rapports qualité où les hôpitaux indiquent le nombre d'interventions qu'ils effectuent, l'équipement technique dont ils disposent ou encore le nombre de personnels disponible par rapport aux patients. Ensuite, les mesures de certification par service.

L'évaluation serait résumée enfin par un indicateur de moyens : nombre d'opérations/médecins par spécialité, un indicateur de satisfaction des patients, et enfin un indicateur de qualité médicale (taux d'infections, de réopérations, indicateurs de progrès de l'état de santé) et une référence à la moyenne nationale. Sur ce dernier point, les hôpitaux français pourraient se rapprocher de ce qui se fait aux Pays-Bas.

En matière d'éducation

Il est essentiel de réaliser un classement des collèges, lycées et universités en fonction d'indicateurs plus pertinents. Ces indicateurs pourraient inclure plusieurs aspects tels que le bien-être des élèves à l'école, la gestion financière de l'établissement, l'évolution académique des élèves pour chaque niveau scolaire, en mettant l'accent sur des matières clés telles que le français, les mathématiques et l'anglais. En outre, il serait judicieux d'analyser le taux d'absentéisme, ainsi que l'ancienneté des professeurs. Ces données pourraient servir de base pour élaborer des outils de comparaison permettant aux élèves et aux parents de juger les établissements et de choisir celui qui correspond le mieux à leurs attentes. En prenant en compte ces indicateurs, il serait aussi possible de fournir aux parties prenantes de l'éducation des informations essentielles pour évaluer la qualité des méthodes d'apprentissage des établissements scolaires et permettre de les piloter davantage.

● On peut s'inspirer du Danemark et des Pays-Bas qui ont mis en place, institutionnellement ou via des associations, **des cartes interactives qui permettent de consulter les données financières et de climat social de chaque établissement scolaire**.

● Comme en Italie, il est également possible de proposer **une plateforme équivalente pour comparer les cursus de l'enseignement supérieur et leurs débouchés**.

● Enfin, comme en Allemagne, il faut encourager **la création de prix et concours décernés par des associations avec, à la clé, des récompenses financières, pour les établissements les plus innovants et les plus performants**.

Au niveau local :

Il faut permettre aux citoyens de se doter des outils pour s'informer sur la qualité de gestion de leur collectivité :

Comment évaluer les collectivités locales ? L'exemple de l'Italie

Le portail web *OpenCivitas* a été lancé en 2009 pour définir les besoins de dépenses standards en fournissant des informations sur les gouvernements locaux italiens. Pour les citoyens, c'est un outil d'évaluation et de contrôle des choix des autorités locales. En effet, ils ont la possibilité de

comparer les dépenses et les services offerts par chaque collectivité locale. Pour les autorités locales, il s'agit d'un support opérationnel pour définir les meilleures stratégies de gestion et d'utilisation des ressources. Les données disponibles concernent plus de 6 600 municipalités,

73 provinces, 10 districts métropolitains. Ce portail permet de comparer deux ou plusieurs collectivités locales et d'étalonner les niveaux de dépenses et les services fournis. Ce service permet aussi de comprendre les facteurs socio-économiques qui affectent les besoins de dépenses globales.

Exemple avec la gestion des déchets : résultats pour la municipalité de Rome

INDICATOR - WASTE MANAGEMENT



- Les dépenses historiques : dépenses réelles pour fournir le service concerné aux citoyens, à l'exclusion des contributions des usagers et des intérêts passifs.
- Les dépenses standard¹ : estimation de la dépense de

la collectivité en fonction de ses caractéristiques territoriales.

- Le niveau des services fournis : mesure sur une échelle de 1 à 10 la quantité de services offerts par une municipalité par rapport à la moyenne des

municipalités ayant le même nombre d'habitants.

- Le niveau de dépenses : mesure sur une échelle de 0 à 10 les dépenses d'une municipalité par rapport aux dépenses.

● **Cela nécessite la mise en ligne d'un portail centralisé** regroupant toutes les données concernant la gestion des services publics, données financières, administratives ou managériales. Ce portail permettrait la comparaison entre les communes et

les ménages pourront évaluer comment les représentants politiques gèrent les finances publiques du territoire. De même, ce portail permettrait aux responsables d'améliorer leurs services en fixant des objectifs de convergence vers la moyenne.

¹ La dépense standard totale est calculée en agrégeant les coefficients de distribution des services individuels selon la procédure prévue par la Commission Technique Exigences Standard (CTFS) et ne correspond pas à la somme des dépenses standards de chaque service.

Après les émeutes, ce sont les casseurs qui devront payer la note, pas le contribuable !

Par **Agnès Verdier-Moliné**

En 2020, la Cour des comptes chiffrait à 10 milliards € les dépenses consacrées annuellement par l'État à la politique de la ville. À cela, il faut ajouter les dépenses du programme national de rénovation urbaine : 12 milliards entre 2003 et 2012, puis 9 milliards de 2016 à 2034, soit environ 700 millions € par an. Malheureusement, il n'y a pas de chiffrage global des dépenses publiques consacrées à la politique de la ville par l'ensemble des financeurs publics, notamment par les collectivités locales.¹

Néanmoins, on peut considérer que, depuis le début des années 2000, ce sont entre 150 et 200 milliards qui ont été dépensés pour la politique de la ville. Milliards auxquels il faudrait ajouter les dépenses de HLM, d'APL, d'aides sociales sous critères de ressources (environ 100 milliards € par an...). Des sommes colossales sont mises sur la table par la France pour apaiser et éviter les embrasements et la colère sociale.

Toujours plus d'argent public pour des quartiers qui font peur aux politiques de tous bords. Combien de fois n'avons-nous pas entendu : « *Ne parlez pas de lutte contre la fraude sociale ou de baisser les dépenses sociales, vous allez déclencher la révolution dans les quartiers* » ? Toujours plus d'argent public, toujours plus de dépenses sociales... Pour quels résultats ? Des émeutes récurrentes (2005, 2018, 2019, 2023...), de plus en plus violentes, avec pillages, vols, attaques ciblées sur les forces de l'ordre.

250 tabacs, 700 commerces, 147 bâtiments communaux, 200 écoles

Ces derniers jours, à la suite de la mort de Nahel, prétexte au déferlement de violence, 250 tabacs ont été cassés, 700 commerces vandalisés et pillés, mais aussi 147 mairies, bibliothèques et bâtiments communaux attaqués et plus de 200 écoles prises pour cible. Cela sans inclure les bus, les tramways (20 millions de dégâts annoncés rien que dans les transports d'Île-de-France), mais aussi les milliers de voitures brûlées : 1 350 dans la nuit du 30 au 1^{er} juillet, 1 900 dans la nuit du 29 au 30 juin... Encore une fois, les assureurs vont payer et Bruno Le Maire les exhorte à prolonger les délais de déclaration, à indemniser rapidement et à réduire les franchises.

Mais l'indemnisation des assurances ne suffira pas et certains se retourneront vers l'État en cas de dommages non couverts. En effet, l'État est « *civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis (...) par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés* », selon le Code de la Sécurité intérieure. En 2019, l'aide additionnelle de l'État aux collectivités s'élevait à 5,5 millions € pour 30 millions € de dégâts.

En 2005, le coût des émeutes avait été de 204 millions € pour les compagnies d'assurances. Celui des émeutes de 2023 pourrait dépasser la facture des « gilets jaunes » qui avait été de 249 millions €, concernant davantage les locaux d'entreprise et les habitations. A minima, le coût initial de ces nouvelles émeutes serait de 100 millions €, mais la facture in fine se rapprochera sans doute des 200 millions... Dont une bonne partie à la charge de l'État, et donc de tous les contribuables en dernier ressort. La région

Île-de-France a déjà annoncé un fonds de 20 millions € pour les commerces touchés. Pour le tourisme, la note sera aussi douloureuse, avec les annulations de réservations dans les hôtels.

Contrairement aux émeutes de 2005, qui restaient circonscrites à des quartiers pauvres, les émeutes de 2023 ont investi les centres-villes et les villes de taille moyenne. Comme on a pu le constater à L'Haÿ-les-Roses, ce sont les habitants jeunes et même très jeunes (un tiers des émeutiers arrêtés sont mineurs) des quartiers prioritaires de la ville qui viennent casser la mairie ou le commissariat, jusqu'à attaquer la maison du maire et sa famille avec une voiture bélier.

Un habitant sur cinq au RSA

La France compte 1 514 quartiers prioritaires avec 5,4 millions d'habitants (dans 859 communes) dans lesquels le taux de chômage des femmes est de 16,5 % et de 19,6 % pour les hommes (moyenne nationale à 7,1 %). 75 % de ces quartiers sont constitués de logements sociaux. Un habitant sur cinq y est bénéficiaire du RSA. Violences, pillages, détestation de l'État, destruction du bien commun... Comment accepter que certains habitants de ces zones, biberonnés à l'argent public de la politique de la ville et du social, financés par nos impôts, taxes et cotisations, se permettent de tels agissements en quasi-impunité financière ?

Dispenser de l'argent public sans contreparties, sans devoirs en échange, sans obligation de chercher un travail pour vivre, de bien éduquer

ses enfants dans le respect des lois est une très grave erreur que nous payons aujourd'hui. Les pays du nord de l'Europe versent des aides sociales avec l'obligation de chercher un travail en contrepartie et de déposer des CV toutes les semaines. Rien de cela en France, où tout est dû, tout est « gratuit », offert. Le président (LR) du conseil départemental de Haute-Marne, Nicolas Lacroix, demande à juste titre que les départements puissent suspendre ou supprimer les aides sociales des parents de mineurs après leur condamnation en lien avec les émeutes. Il faudrait ajouter à cela la suppression des droits connexes (tarifs de cantine, de transports publics, de salles de sport...).

Les couvre-feux pour les mineurs proposés par le garde des Sceaux et certaines villes vont dans le bon sens, mais il faudra aller plus loin et faire payer les parents des mineurs émeutiers, casseurs ou pilleurs. Le ministre de la Justice entend appliquer le Code pénal et poursuivre les parents pour défaut d'éducation. Peine encourue ? Deux ans de prison et 30 000 € d'amende.

Mais la seule vraie sanction qui vaille, pour que des millions, voire des milliards, d'euros cessent d'être gaspillés dans les prochaines années, sera de faire payer aux parents les dommages et intérêts des destructions et pillages commis par leurs enfants. Si l'on ne fait rien maintenant, la note à payer en milliards et en désintégration de la société sera de plus en plus élevée. Il est temps de passer aux principes de droits assortis de devoirs et de pilleur-payeur.

Non à une taxe pour financer la transition climatique !

Par **Samuel-Frédéric Servièrè**

Un récent rapport de l'économiste Jean Pisani-Ferry et l'inspectrice générale des Finances Selma Mahfouz propose, au titre du financement de la transition climatique, l'institution d'un impôt exceptionnel sur le patrimoine de 5 % sur l'actif financier net des ménages français, afin de collecter 150 milliards € cumulés, soit 5 points de PIB au total. Une bien curieuse proposition...

Le dilemme de la transition climatique projetée par le rapport

Comme le relève le rapport¹ : « Pour la France, qui pèse aujourd'hui moins de 1 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, il n'est pas possible d'ignorer que l'effort national d'atténuation du changement climatique n'a qu'une incidence marginale sur les émissions mondiales et le réchauffement : **ces derniers dépendent avant tout des actions de l'ensemble des autres pays.** »

De ce fait, les objectifs à atteindre ne doivent pas dépendre d'un objectif mondial de décarbonation de l'économie, mais plus simplement de « *considérer que le coût économique et social de l'action climatique doit être mesuré par rapport à un scénario [de référence ndlr] où l'absence d'une telle action n'aurait pas d'effets directs sur le réchauffement, qui serait déterminé par les actions des autres pays.* »

Le rapport est donc transparent lorsqu'il évoque que « *pour isoler les politiques d'atténuation, et les distinguer de ceux liés au réchauffement, il*

est également naturel de supposer que, dans le scénario de référence sans action nationale, le réchauffement et les dommages sont limités ». Il faut donc raisonner par rapport à un scénario sans action nationale et sans dommages supplémentaires associés, afin de pouvoir séparer l'évaluation économique du coût des dommages inévitables, de celui des mesures de réduction des émissions proposées.

On aimerait donc dire, tout ça pour ça... si l'enjeu en réalité n'était pas le contrôle et le monopole de normes à un échelon plus vaste, permettant de préserver de façon indirecte la compétitivité de l'économie française et européenne.

Reste que dans un contexte où la contrainte budgétaire est aujourd'hui forte, l'impact de la transition climatique arrive au plus mauvais moment pour les pouvoirs publics français :

- Côté recettes publiques, réorienter les comportements tout en procurant des recettes supplémentaires à la puissance publique pour les affecter au financement des politiques de transition, ne peut s'inscrire que dans une montée en puissance rapide des politiques de transition écologique et suivie dans le temps (30 ans), alors que ces mêmes recettes selon une logique « Pigouvienne » bien connue, rentreront assez vite en phase d'attrition. **On parle ainsi très concrètement de la perte graduelle du produit de la fiscalité sur les énergies fossiles pour 35 milliards € en 2021.**

- Côté social, le rapport note qu'« *à de rares exceptions près* », ces politiques « *ont cependant rapidement fait l'objet d'un rejet social et politique* », ce que révèlent les épisodes des bonnets rouges puis des gilets jaunes. De ce point de vue, l'étude récente publiée par

le Cepremap² relative à la réintroduction de la taxe carbone en France dans un contexte européen plus large de mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) dresse des conclusions parfaitement claires : « *en l'absence de [...] politique monétaire accommodante, redistribuer aux ménages modestes les recettes fiscales de la taxe carbone ferait perdre de la croissance et réduirait peu les inégalités.* »

● Côté dépenses publiques, l'addition proposée par le rapport est très lourde, entre 25 et 34 milliards € annuels à horizon 2030 sur une enveloppe de près de 67 milliards, notamment

parce que la puissance publique devra supporter pas moins de 4 types de coûts :

- le coût direct des administrations publiques (rénovation des bâtiments, infrastructures, recherche publique) ;
- le coût des dispositifs de soutien à l'investissement et à l'équipement des ménages et des TPE ;
- le coût d'appui à la transition vers l'économie verte (part entreprises du dispositif avec des subventions à la décarbonation de l'industrie, formation professionnelle (reconversion), mesures d'accompagnement etc.) ;
- le coût des investissements d'adaptation ;

COÛT ANNUEL DE LA TRANSITION CLIMATIQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES, 2030

En milliards €	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
Total (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Source : Rapport op.cit.

Note : il faut relever que l'investissement supplémentaire négatif pour l'équipement de véhicules électriques des ménages s'expliquerait par le report modal des ménages vers d'autres transports et par la baisse de leur mobilité (les ménages achetant moins de véhicules qu'en l'absence de transition).

Il en résulterait **une explosion de la dette publique** de près de 25 points de PIB, se répartissant entre 13 points au titre du cumul des dépenses prises en charge d'ici 2050, 8 points liés **à la perte de recettes induites par le ralentissement de la croissance potentielle**, et le reste soit 4 points, de dettes constituées à parts égales entre l'effet dénominateur (croissance moins rapide du PIB) et augmentation de la charge de la dette

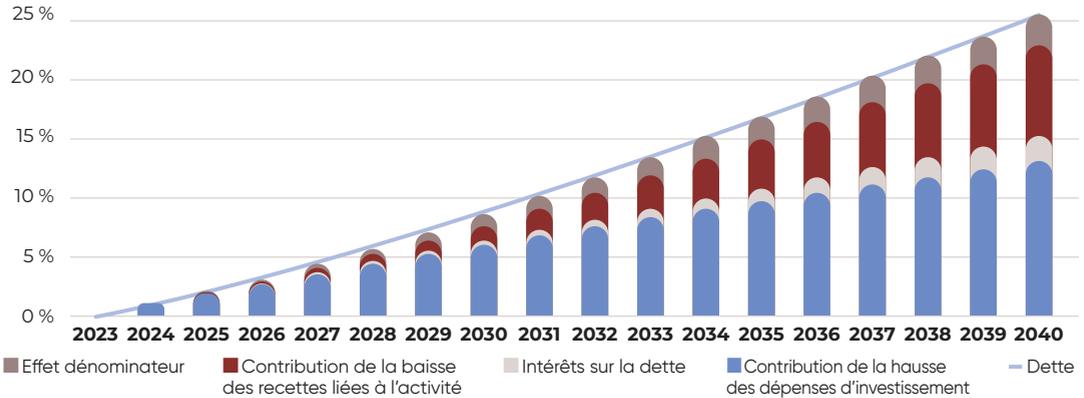
alourdissant le déficit public. À court terme, en 2030, la dette serait plus creusée de 9 points.

Un scénario nettement plus accusé que celui qui figurait il y a un an dans le rapport de l'IGF consacré au même sujet (mais avec des objectifs de convergence moins accusés). La dette n'augmentant que de 15 points au total et non de 25 comme dans le présent rapport³.

2. François Langot, Selma Malmberg, Fabien Tripier & Jean-Olivier Hairault, « Taxe carbone : quelles politiques macroéconomiques pour favoriser son acceptabilité ? », Observatoire Macro du CEPREMAP, n°2023-1, février 2023.

3. Enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone ; Selma MAHFOUZ Charles MURCIANO Thomas BRAND Aude COSTA de BEAUREGARD, Inspection générale des finances, août 2022

AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE ET CONTRIBUTIONS (en points de PIB) (en écart au scénario de référence)



Des modes de financements apparemment insuffisants

La mission tente de dégager les grandes sources de financements permettant de financer la trajectoire proposée de « neutralité » carbone. Première source d'investissement envisagée : le redéploiement des dépenses, notamment fiscales... comprendre la lutte contre les « dépenses » et les « niches fiscales » jugées « brunes » selon la taxinomie du budget de l'État. Le rapport dégage 10 milliards sur les dépenses de l'État, dont 6 sur les niches fiscales « essentiellement des détaxes de combustible pour certaines professions » (on pense par exemple au gasoil non routier, etc.). Il n'y aurait donc que 4 milliards de dépenses budgétaires brunes. S'y ajouteraient 9 milliards de dépenses brunes dans les investissements (formation brute de capital fixe) des collectivités territoriales (sur 50 milliards d'investissement local en 2021). Enfin sans doute 6 autres milliards à tirer des administrations de sécurité sociales, car le total revendiqué par la mission pour l'ensemble des administrations est de 25 milliards €.

Sur ce premier volet, la mission ne se fait pas trop d'illusions : « pour souhaitable qu'il soit, un financement intégral par redéploiement (i.e. par réduction de dépenses, brunes ou autres) apparaît cependant peu réaliste. »

Par ailleurs selon le rapport, décaler dans le temps le programme d'investissement de transition climatique, même dans le cadre d'un assainissement des comptes publics à court terme afin de reconstituer des marges de manœuvre budgétaire ne serait pas une bonne option car

« retarder au nom de la maîtrise de l'endettement public des investissements nécessaires à l'atteinte de la neutralité climatique n'améliorerait que facialement la situation, sans aucun bénéfice sur le fond. » Cette proposition étant justifiée par un parallélisme un peu forcé entre la dette publique d'une part et la « budgétisation » de la dette climatique d'autre part. Cette présentation permettant de définir un mécanisme d'équivalence comptable théorique plaçant le Gouvernement devant un dilemme insoluble : toute préférence pour le désendettement public, faisant croître la dette climatique hors bilan et inversement.

Les pouvoirs publics devraient cependant, selon les auteurs, affronter la dette climatique avant la dette publique car si « le financement par endettement (...) est (...) en principe souhaitable si le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance nominale (...) [et que] le contexte financier est évidemment bien différent de ce qu'il était il y a 18 mois, les facteurs structurels qui étaient à l'origine de la faiblesse des taux d'intérêt n'ont pas disparu ». Les rapporteurs encore une fois ne croient pas à une modification significative des conditions d'endettement des États en termes réels sur la période... ce qui semble constituer un pari risqué si le « tournant » climatique est pris avec des investissements globaux représentant près de 2 points de PIB mondial...

Troisième option, le recours à l'inflation : là encore mauvaise pioche, avec cette affirmation lapidaire « l'inflation n'est jamais un bon moyen de financer un supplément de dépenses ». En

réalité les auteurs font le pari d'une maîtrise efficace de l'inflation au niveau mondial dans les 2 ans (2024).

Une taxation exceptionnelle (pendant 30 ans) de 5 % du capital financier des 10 % les plus aisés

Reste enfin l'argument massue **du recours à la fiscalité qui se justifierait à plusieurs titres :**

- Des règles européennes modifiant le pacte de stabilité et de croissance ne laisseraient pas assez d'espace pour un financement par endettement du plan de transition climatique nécessaire.
- Le recours à l'endettement serait plus complexe à cause d'une hausse mondiale de l'investissement pour le climat à hauteur de 2 points de PIB mondial... ce qui ferait croître vigoureusement le taux d'intérêt réel.
- Avec un déficit de 4,7 % du PIB en 2022, la France n'a pas assez assaini ses finances pour se permettre de laisser filer son déficit public à nouveau.
- Enfin la position extérieure nette de la France est très dégradée (-40 points de PIB), si bien que le recours à un financement par endettement n'est pas souhaitable et qu'il vaudrait mieux en passer par une mobilisation de l'épargne domestique des ménages via l'impôt pour y parvenir.

Aussi, la mission propose **ni plus ni moins qu'une reconstitution d'un ISF** via la mise en place d'une contribution exceptionnelle (sur 30 ans) taxant le capital des 10 % les plus aisés (3 000 milliards sur 4 700 milliards) à hauteur de 5 % sur cet actif, représentant un rendement de 150 milliards (0,167 %/an). Cet ISF climatique⁴ devrait frapper le capital à hauteur de 5 milliards par an et s'ajouter à l'IFI que les ménages s'acquittent déjà sur leurs actifs immobiliers (1,8 milliard en 2022).

Un argument fiscal qui ne tient pas compte du potentiel de redéploiement des programmes en cours

La mission ne s'intéresse pas aux redéploiements éventuels de programmes en cours pour financer la transition climatique et ses 25 à 34 milliards d'ici 2030. Or, plusieurs programmes existent déjà, notamment via les déploiements du PIA 4,

du Plan de relance « France Relance » et du programme « France 2030 ». D'ailleurs comme le relève le comité de suivi du Plan de relance dans son 2^e rapport (décembre 2022⁵) : « S'agissant de l'articulation des plans, leur recouvrement partiel induit un risque de double compte des crédits alloués à chacun des plans. Ce risque est particulièrement marqué pour France 2030 et France Relance qui reposent pour partie sur un vecteur de financement commun : le PIA 4, principalement abondé par la mission « Investissement d'avenir » renommée en LFI 2022 « Investir pour la France 2030 ». » La fongibilité des crédits et leur partielle débudgétisation lorsqu'ils sont portés par la BPI ou la Caisse des dépôts, **rendent les redéploiements plus aisés**, même s'ils compliquent le suivi et l'évaluation.

On retrouve également les mêmes incertitudes s'agissant de possibles doubles comptes concernant le financement des infrastructures, de la rénovation énergétique des bâtiments privés ou publics. **En définitive, le rapport ne semble pas tenir compte des programmes en cours de déploiement à horizon 2027-2030 (soit une enveloppe totale de près de 123 milliards €) et ne met pas en exergue de façon claire s'il s'agit de dépenses supplémentaires ou en partie déjà budgétisées...**

Les réformes structurelles élevant le taux d'emploi pourraient être suffisantes

Dans une communication récente, l'économiste Gilbert Cette s'est interrogé sur la faiblesse du PIB/habitant en France et formulé quelques propositions fort intéressantes qui permettraient de contrer l'effet délétère sur les prélèvements obligatoires et la croissance potentielle des réformes climatiques proposées :

Il constate en particulier que l'écart de la mobilisation dans l'emploi de la population en âge de travailler en France « explique à lui seul plus de 10 points de pourcentage de PIB par habitant plus faible en France » qu'en Allemagne ou au Pays-Bas. Cela signifie « **qu'avec le taux d'emploi de l'Allemagne ou des Pays-Bas, ou d'ailleurs avec celui des pays nordiques et scandinaves, le produit intérieur brut de la France serait plus élevé d'au moins 10 % que ce qu'il est.** »

4. Jean Pisani-Ferry : « Nous préconisons un impôt exceptionnel sur le patrimoine financier des plus aisés pour la transition climatique », Le Monde, 22 mai 2023 ; pour le soutien de certaines ONG à cette mesure, voir par exemple le site d'Oxfam

5. Comité d'évaluation du plan France Relance - deuxième rapport, IGF-France Stratégie, décembre 2022

Or un PIB plus élevé de 10 % en France grâce au taux d'emploi « *augmenterait le revenu moyen des ménages français* » et compte tenu du taux de prélèvements obligatoires « *élèverait aussi spontanément, les recettes publiques de 100 à 120 milliards € par an.* » Il en conclut « *qu'une telle manne faciliterait considérablement le financement conjoint de politiques climatiques, de réformes ambitieuses [...] comme l'Éducation nationale ou la Santé, mais aussi le Désendettement public.* »

Les difficultés de financement identifiées par la mission Pisani-Ferry/Mahfouz, en seraient d'autant facilitées. Et les pouvoirs publics pourraient tout à la fois ajuster les comptes publics tout en soutenant la croissance potentielle et en finançant leurs priorités stratégiques dont la neutralité carbone. **L'urgence est donc l'augmentation du taux d'emploi rapide dans les prochaines années**, et pour y parvenir la poursuite des réformes des retraites, du chômage, du RSA et des minima sociaux sont décisives. Accroître la population active et la population en emploi devient ainsi un objectif prioritaire absolu pour la soutenabilité de nos finances publiques comme pour les politiques publiques novatrices et de rupture à mettre en place. Cela suppose d'augmenter le taux d'emploi des seniors entre

60 et 64 ans qui est de 33 % en France contre 61 % en Allemagne et 63 % aux Pays-Bas et à l'autre bout de l'échelle de la vie active, de développer l'emploi des jeunes (15-24 ans). En 2021 ce taux d'emploi en France était de 32,2 % contre 48,7 % en Allemagne et 71,7 % aux Pays-Bas. Un objectif qui s'ajoute à la baisse du taux de chômage à un niveau frictionnel de 5 %⁶.

Conclusion

Assez curieusement, le rapport prône le financement de l'urgence climatique par l'introduction d'un ISF climatique comme une option « *qui ne peut pas et ne doit pas être exclue* », alors même qu'il s'agit d'une ligne rouge posée par le Gouvernement qui souhaite en passer plutôt par le développement et la croissance. Encore plus curieux, aucun recouplement avec les programmes existants à même horizon (soit 123 milliards €) n'est effectué. Par ailleurs il s'avère que l'option la plus puissante non explorée par le rapport est l'élévation du taux d'emploi, ce qui permettrait de combattre les effets récessifs sur la croissance potentielle à court terme du plan climat. Peut-être s'agit-il de l'envie de ne pas afficher les gains potentiels à attendre de l'augmentation de l'employabilité en France, qu'il s'agisse des seniors, des jeunes ou de l'ajustement des minima sociaux et des prestations chômeurs pour favoriser l'accès et le maintien en emploi.

Dernière minute : faute de relais en France, Jean Pisani-Ferry passe à la vitesse supérieure à Bruxelles

Le 11 juillet 2023 Jean Pisani-Ferry a effectué une présentation de son rapport à Bruxelles. Tout en admettant qu'aucun travail similaire n'avait été effectué dans les autres pays européens, il se prononce pour un relâchement de la rigueur budgétaire, dans la mesure où « l'UE ne peut pas être à la fois championne du climat, du multilatéralisme

et de la vertu budgétaire ». La trajectoire de désendettement des états investissant dans le climat pourrait être rallongée, tandis que l'UE viendrait boucler les financements nécessaires : « nous pourrions imaginer un endettement de l'UE en tant qu'institution, mais pour cela il faudrait qu'elle puisse disposer de ressources propres. » Cela serait possible dans la mesure

où l'UE en tant qu'institution est partie prenante de l'accord de Paris : l'économiste avait proposé qu'une part des recettes du marché carbone européen soient redirigées vers les finances de l'UE. Une recette non pérenne donc, puisqu'elle se réduirait au fur et à mesure que l'Europe se décarbonerait. Pas sûr que cette approche emporte l'adhésion de autres états membres.

En 2022, la France a créé moitié moins d'emplois par projet que l'Allemagne et le Royaume-Uni

Par **Martin De La Garanderie**

Business France et le Gouvernement ont communiqué les statistiques sur l'investissement étranger en France pour l'année 2022. Ils se félicitent des 1 725 projets d'investissement conclus sur cette année¹. Le pays est de plus en plus attractif, avec une hausse continue depuis presque dix ans (si l'on excepte l'année 2020). Néanmoins, avec 33 emplois créés en moyenne par projet, la France reste loin derrière l'Allemagne (53 emplois), le Royaume-Uni (58 emplois) et surtout l'Espagne (120 emplois).

Un certain nombre d'indicateurs placent la France en tête de l'attractivité en Europe.

LES DÉCISIONS D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

	Projets	Emplois
2014	1 014	26 535
2015	962	33 682
2016	1 117	30 108
2017	1 297	33 474
2018	1 323	30 302
2019	1 468	39 542
2020	1 215	34 567
2021	1 607	45 008
2022	1 725	58 810

Des investissements plutôt dans le tertiaire, souvent d'origine américaine

Selon Business France², près de la moitié des nouveaux projets concernent le secteur tertiaire, ce qui représente 56 % des emplois créés ou maintenus. Les créations d'établissements représentent environ la moitié des projets mais 29 % des emplois créés ou maintenus seulement. 23 % des projets concernent les sièges sociaux français ou européens. Cependant, ce ne sont que 11 % des nouveaux emplois. À l'inverse, 26 % des investissements sont dirigés vers les activités de production, ce qui permet de créer ou de préserver proportionnellement plus d'emplois (30 %). Les emplois industriels sont particulièrement concernés : les extensions de sites de production déjà existants représentent 46 % des projets mais les deux tiers des emplois. La politique industrielle est donc indissociable de l'attractivité internationale de la France.

Cette attractivité touche surtout les partenaires historiques : les Américains ont lancé 280 projets en France, les Allemands, 256, et les Britanniques, 172. Au niveau du nombre d'emplois, 29 % de ceux recensés pour 16 % des projets créés le sont par les investisseurs américains, tandis que les investisseurs d'outre-Rhin sont à l'origine de 12 % des emplois pour 15 % des projets. Enfin, mention spéciale aux Pays-Bas, qui, avec 10 % des emplois créés ou maintenus en France, sont sur le podium des créateurs étrangers d'emplois en France. Les secteurs industriels les plus attractifs sont l'énergie et le recyclage, les équipements électriques et électroniques et l'agroalimentaire, qui représentent chacun 5 % des projets. À noter

1. En 2022, la France maintient son haut niveau d'attractivité dans un environnement international complexe, communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances, 27 février 2023.

2. Business France publie les premiers chiffres de son Bilan 2022 de l'investissement international créateur d'emplois en France, communiqué de presse de la DG Trésor, 27 février 2023.

que le secteur de l'énergie a été très dynamique (+87 %) sur l'année 2022. Les conseils et services aux entreprises constituent 10 % des projets (et quasiment un tiers des emplois), le commerce et la distribution 13 %.

En tout, sur les 58 810 emplois créés ou maintenus, nous retrouvons 12 057 CDI intérimaires. Tous les secteurs n'embauchent pas pour autant. De plus, lorsqu'on regarde les sommes investies, on a aussi des grandes disparités selon les projets d'investissement.

La question des relocalisations industrielles en France

Selon l'Observatoire de l'emploi et de l'investissement Tredeco, 2022 était une année positive pour l'emploi industriel en France³ : 150 sites industriels ont été ouverts, pour 70 fermetures, pour des usines de plus de dix salariés (soit un solde de +80). La hausse inédite des prix de l'énergie ne conduit pas à des fermetures d'usines, mais plutôt à une réduction de la production ou des reports d'investissements. Néanmoins, 2021 était une meilleure année : 182 ouvertures, contre 59 fermetures seulement (soit un solde de +123). L'année 2021 avait également été meilleure au niveau des relocalisations (90, contre 49 en 2022). Au niveau des délocalisations, la France est à son plus bas depuis plus de dix ans (10). Si l'on prend en compte les deux dernières années, la France a plus de 200 ouvertures de sites en net.

Le Gouvernement se félicite également du fait que les projets se répartissent sur le territoire national. 43 % des projets d'investissement seraient réalisés dans des communes de 20 000 habitants, pour 39 % des emplois. Dans l'industrie, cette tendance est encore plus nette : 74 % des projets industriels seront dans ces communes, ce qui représente 71 % des emplois associés.

Mais les extensions de sites représentent les deux tiers des décisions d'investissement. Par conséquent, les investissements étrangers génèrent moins d'emplois que dans d'autres pays. En 2022, seuls 38 100 emplois ont été créés par des entreprises étrangères, ce qui représente une baisse de 15 % par rapport à 2021, selon EY.

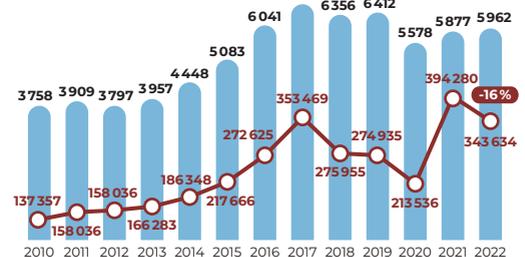
Il y a quelques jours, Bruno Le Maire avançait que, depuis 2021, 200 usines avaient ouvert et que 80 000 emplois avaient été créés dans l'industrie

(et même 300 usines et 90 000 depuis 2017). Il est vrai que sur les années 2021 et 2022, on arrive à un solde de cet ordre de grandeur (+203 sites industriels). Mais d'autres chiffres démontrent que la désindustrialisation continue malgré tout : entre avril 2022 et 2023, on a +60 % de défaillances d'entreprises dans l'industrie (3 439 défaillances), selon la Banque de France⁴.

C'est le deuxième secteur le plus à la peine après l'hébergement et la restauration. La réindustrialisation promue par Choose France est surtout là pour encaisser les chocs récents, subis par les entreprises françaises. D'ailleurs, la sortie du Covid et les prix de l'énergie se font encore ressentir : le mois le plus sanglant au niveau du cumul des défaillances sur 12 mois depuis fin 2019 est mars 2023.

Malgré tout, sur le sujet des emplois industriels, le ministre de l'Économie et des Finances a raison. Selon l'Insee, depuis la première élection d'Emmanuel Macron (T3 2017), la France a créé 89 700 emplois industriels salariés nets, et 79 000 depuis début 2021. En revanche, sur une période plus longue, on peut dire que la réindustrialisation n'en est encore qu'à l'état embryonnaire, au moins au niveau des emplois.

EY : NOMBRE DE PROJETS ET D'EMPLOIS ANNONCÉS PAR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS EN EUROPE ENTRE 2010 ET 2022



Source : EY European Investment Monitor, 2023

■ -10 % par rapport à 2017 ■ +1 % par rapport à 2021

Le rapport d'EY, baromètre de l'attractivité en Europe

Le récent rapport d'EY⁵ est un peu plus modeste que Business France pour l'attractivité de la France. En effet, le cabinet ne recense « que » 1 259 nouveaux projets sur l'année 2022, ce qui représente une hausse de 3 % par rapport à 2021.

3. La France continue de regagner des usines mais à un rythme moins rapide, Les Echos, 2 mars 2023.

4. Suivi mensuel des défaillances Juin 2023, BdF.

5. Baromètre 2023 de l'Attractivité de la France, site internet EY France

Grâce à ces projets, la France se maintient, aussi pour EY, en tête des pays les plus attractifs en Europe. Les Allemands sont à 832 projets, les Britanniques à 929, et tous deux subissent un recul en 2022 (respectivement -1 et -6 %). Et la France est également en tête concernant l'attractivité dans l'industrie manufacturière, avec 547 projets. Notons la présence de la Turquie à la deuxième place, avec 256 projets, tandis que le podium est complété par le Royaume-Uni (175). On constate en particulier les places fortes de l'attractivité en Europe. Paris se démarque : 326 projets en Île-de-France, contre 299 dans le Grand Londres et 277 dans le Bundesland de Rhénanie du Nord-Westphalie, qui est le poumon industriel de l'Allemagne.

Un autre indicateur permet de mesurer l'attractivité d'un pays sont les IDE, investissement direct étrangers, ou IDI (pour internationaux), tel que les appelle l'OCDE. La France est passée en tête du classement des pays les plus attractifs en montant des investissements, avec 42 milliards de dollars entrants en 2022, contre 34 milliards pour l'Espagne, 20 milliards pour l'Italie, 14 milliards pour le Royaume-Uni et seulement 11 milliards pour l'Allemagne, qui était pourtant première en 2021. Les IDE se divisent en quatre catégories : les IDE de création de filiale (*greenfield investments*), les IDE d'acquisition d'une filiale existante (*brownfield investments*), les IDE d'extension des capacités de production et les IDE de restructuration financière. Mais les IDE qui mettent le plus en avant l'attractivité sont les *greenfield investments*, où la France est malheureusement en retard sur ses voisins européens, et ce pour de nombreuses raisons.

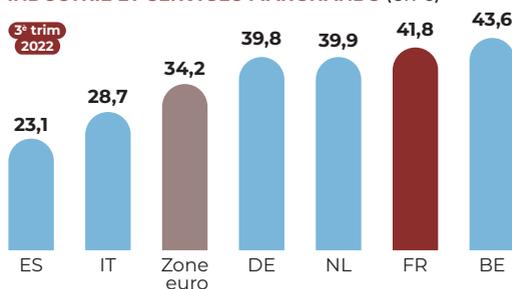
L'attractivité française fait face à des problèmes structurels

Derrière ces chiffres qui placent la France en tête d'à peu près tous les classements, se cache un défaut structurel de l'attractivité française, qui semble se définir par la quantité plutôt que par la qualité de ses projets. Tandis que l'attractivité française se constitue à près de deux tiers d'extensions d'anciens projets, celle de nos voisins allemand et anglais en est un parfait miroir, puisque chez eux, c'est l'inverse : deux tiers de nouveaux projets.

De même, la France s'illustre par rapport à ses voisins dans le nombre moyen d'emplois par

projet : 33 en France, 53 en Allemagne et 58 au Royaume-Uni. Quant à l'Espagne, elle est à 120 emplois en moyenne ! EY détaille les causes de cette différence : « structure de coût élevée » et « climat social volatile ». Ce coût élevé est celui du travail : 41,8 €/heure en France dans l'industrie et les services marchands, contre 39,8 € en Allemagne et 34,2 € dans le reste de la zone euro. Le cabinet de conseil incite le Gouvernement à accélérer sur des réformes d'allègements fiscaux pour les entreprises, sur le droit du travail.

NIVEAU DU COÛT DE L'HEURE DE TRAVAIL, INDUSTRIE ET SERVICES MARCHANDS (en €)



Source : Eurostat, calcul Rexecode, janvier 2023.

La souveraineté énergétique, facteur d'attractivité n°1 dans l'industrie

EY essaie également d'anticiper l'attractivité de la France dans les années à venir. Et si l'on en croit leur sondage auprès de dirigeants d'entreprises internationales, la volonté de s'implanter dans l'Hexagone continuera de croître. 61 % d'entre eux interrogés en 2022 envisageaient de s'y installer en 2023. En 2021, ils étaient 56 % à penser à s'installer en 2022 et seulement 44 %, interrogés en 2020, pensaient s'installer en France l'année suivante.

Quand on demande aux dirigeants ce qui rend l'industrie française attractive, la réponse la plus fréquente est sa disponibilité en énergie décarbonée, donc le nucléaire. La relance du nucléaire est donc un signal plus que positif pour nous, et surtout qui nous différencie de nos voisins qui tournent au gaz ou au charbon. Ce point est important pour compenser le déficit d'attractivité lié au coût du travail et la fiscalité. C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé le ministre du Commerce extérieur et de l'Attractivité Olivier Becht lors du sommet Choose France®. Lors de cette rencontre entre l'exécutif français

et des investisseurs étrangers, le chef de l'État a fait des annonces chocs : 13 milliards d'investissements après la session 2023, soit 3 milliards de plus que pour 2022. Parmi ces 28 investissements, on trouve le fabricant taïwanais de batteries ProLogium, qui va ouvrir une gigafactory à Dunkerque (5,2 milliards € et 3 000 emplois), l'installateur portugais de bornes électriques Powerdot (140 millions), le recycleur chinois de batteries XTC (1,5 milliard), le spécialiste des panneaux photovoltaïques Holosolis (710 millions, 1 700 emplois près de Sarreguemines), et

bien sûr la start-up italienne spécialisée dans la construction de réacteurs nucléaires modulaires Newcleo (3 milliards entre 2025 et 2030). Ces projets, qui misent sur l'ambition en termes d'industrie verte, représentent la moitié des 13 milliards annoncés. Certains grands noms de divers secteurs sont également concernés par ces annonces (Pfizer, Ikea, Mars, Continental, Nokia...). Soit 28 projets au total, selon le Gouvernement et près de 8 000 emplois. En revanche, tous les investisseurs n'ont pas annoncé le montant investi, ni la période précise de l'implantation.

Vers une croissance sans emploi ? La question du modèle industriel

S'oriente-t-on vers une industrialisation pauvre en emplois, au profit de la robotisation ? Parmi les pays développés à l'économie de marché, on trouve quatre grands schémas : Les pays industrialisés en voie de robotisation, qui se tournent vers de la production à forte valeur ajoutée (pays du nord de l'Europe, d'Amérique du Nord, d'Asie de l'Est...) ; Les pays industrialisés reposant sur une main-d'œuvre nombreuse, avec une automatisation relativement faible (Europe de l'Est, Asie du Sud-Est...) ; Les pays dont la production est spécialisée et reposant sur l'exportation de matières premières (Norvège, Islande, Australie...) ; Les pays post-industriels qui assument la forte tertiarisation de l'économie (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Israël...).

Au vu de la part de l'industrie manufacturière dans notre PIB (6,7 % en 2021), la France se rangerait plutôt dans la dernière catégorie. Mais justement,

il semblerait qu'on cherche à sortir de cette situation. Mais pour quel modèle ?

Visiblement, l'industrie française est encore loin d'une industrie à la pointe de l'automatisation. La France a un taux de robotisation assez proche de la moyenne mondiale, 163 robots dans l'industrie manufacturière pour 10 000 employés (141 dans le monde) en 2021, alors que les Allemands sont à 397, les Américains à 274, les Suisses à 240 et les Italiens à 217, sans même parler des pays d'Asie de l'Est (la Corée du Sud est à 1 000). Il semblerait que l'industrie française ait du mal à trouver son modèle industriel pour se démarquer de ses voisins. C'est pourquoi un grand nombre d'investisseurs se tourne vers la France plutôt pour sa compétitivité hors coût et ses savoirs, donc principalement en recherche et développement (R&D) : selon EY, la France est leader dans ce secteur, avec 144 projets, contre 127 outre-Manche et seulement 52 outre-Rhin.

Les entreprises présentes au sommet Choose France 2023 espèrent créer plus de 8 000 emplois, en investissant plus de 13 milliards €. Néanmoins, pour une bonne partie d'entre eux, les emplois créés seront surtout ceux d'ingénieurs, quand on sait qu'ils cherchent surtout à produire de manière plus « propre » en s'installant en France. Cela illustre parfaitement l'analyse d'EY : la France est attractive pour certains groupes industriels principalement pour son énergie décarbonée et ses ambitions dans l'industrie verte, et beaucoup moins pour la main-d'œuvre. Or, la réindustrialisation attendue par les Français l'est aussi pour la création d'emplois qu'elle devrait entraîner. En février 2022, selon un sondage Ifop-UIMM, 93 % des interrogés pensent que la réindustrialisation devrait aller de pair avec « une augmentation de l'activité économique, de créations d'emplois, notamment pour les jeunes, entraînant une baisse du chômage ».

Impôts sur le revenu

Le fardeau fiscal se concentre sur encore moins de ménages qu'auparavant

Par l'équipe de la Fondation IFRAP

En France, un nombre conséquent de ménages ne paient pas l'impôt... et ce, sans pour autant frauder. Cela n'est pas sans impact sur les foyers qui, eux, se retrouvent contraints de s'en acquitter. Explications avec Agnès Verdier-Molinié, directeur de la Fondation IFRAP, qui répond ici aux questions d'Atlantico.

L'IFRAP vient de publier une note sur le fait que 75 % de l'impôt sur le revenu est payé par 10 % des ménages. Quel est le détail de ces chiffres ? Et leur évolution dans le temps ? **Agnès Verdier-Molinié** : Oui le fardeau fiscal s'aggrave sur les 10 % qui gagnent le plus par an comme je l'évoque dans mon livre *Où va notre argent ?* (Éditions de l'Observatoire). La Direction générale des Finances publiques vient de mettre à jour les données relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour l'année 2021. Et ces données sont très instructives. En effet, avec une collecte pour le dernier décile de 60,75 milliards € pour une recette globale de 80,71 milliards €, les 10 % des plus riches paient bien 75,3 % de l'ensemble de l'IR. Ajoutons que ce chiffre est obtenu net des remboursements et des crédits d'impôts. Et cette proportion s'accroît avec le temps. En 2019, les 10 % les plus aisés s'acquittaient de 71,6 %... soit +3,7 points depuis la mise en place du PAS (prélèvement à la source), soit l'équivalent de +6,7 milliards €.

Rappelons que dans l'IR français, la collecte ne devient positive qu'à compter du 6^e décile. Que celui-ci depuis 2019 ne bouge quasiment pas (+90 millions € en 3 ans), tandis que les 7^e, 8^e et

9^e déciles ont vu leur fardeau fiscal s'alléger de respectivement -0,36 milliard, -1,02 milliard et -0,23 milliard en trois ans.

Comment expliquer cette concentration grandissante du nombre de contribuables imposés ?

A.V-M : La concentration de l'impôt sur les 10 % qui déclarent le plus de revenus vient en partie d'effets de structure : tout d'abord, la population réellement imposée est très basse en France, on parle de 44,2 % des foyers imposables pour 2021, contre 44,8 % en 2019. Ensuite, le prélèvement à la source n'est pas réellement contemporain contrairement à ce que ces initiateurs défendaient au lancement de la réforme. Si le prélèvement peut s'ajuster aux revenus en cas de coup dur ou de retour à meilleure fortune, en revanche le barème n'est revalorisé de l'inflation qu'avec 1 an d'écart. Ce qui est extrêmement dommageable quand on paie l'impôt sur les revenus touchés en temps réel. En période d'inflation forte comme en 2022 et au-delà, cela « fait entrer » mécaniquement plus de contribuables au sein des tranches d'impositions les plus hautes.

Par ailleurs, les impôts payés en bas de barème sont très faibles car l'IR comporte en France un taux zéro jusqu'à 10 777 € et, concrètement, un célibataire ne paie pas d'impôt sur le revenu jusqu'à 16 000 € de net imposable. Et ce, contrairement par exemple à la Belgique dont l'impôt sur le revenu débute par un taux de 25 % dès le 1^{er} € tout comme en Italie avec 23 % au 1^{er} €. Finalement, les premiers déciles de revenus ne paient pas d'impôt sur le revenu et Bercy leur verse même des crédits d'impôts ce qui fait que des déciles 1 à 5, le bilan pour le Trésor est négatif sur l'IR à hauteur de 1,5 milliard.

Sur quels contribuables la pression fiscale accrue pèse-t-elle le plus ?

A.V-M : La pression fiscale, comme nous l'avons évoqué plus haut, pèse le plus sur les 10 % des contribuables les plus fortunés. Cela correspond pour 2021 à un revenu fiscal annuel supérieur à 31 593 € par part fiscale. Cela correspond à un taux moyen d'imposition de 16 %.

Face à ce constat, que faudrait-il faire en matière fiscale ?

Si l'on effectue une rapide comparaison internationale, la France se trouve être un cas unique : 44,2 % seulement des ménages reçoivent un avis d'impôt sur le revenu à payer. Les autres reçoivent soit une notification de restitution (impôt négatif) soit un avis de non-imposition. En cela, la France diverge totalement de nos voisins européens. En Belgique, pour 2020, 78 % des foyers étaient imposés. Au Royaume-Uni, en 2018-2019, ils étaient 76,4 %.

Quelles seraient les solutions pour freiner cette concentration de l'impôt sur le revenu ?

Plusieurs solutions existent et pourraient se conjuguer pour pallier la concentration de la

pression fiscale sur les 10 % qui déclarent le plus de revenus :

- Adopter le principe d'une indexation contemporaine de l'IR sur l'inflation de façon glissante au mois le mois.
- Mettre fin à la non-déductibilité des 2,4 % de CSG qui pèsent actuellement sur les revenus d'activité et qui viennent gonfler artificiellement le revenu fiscal. Cela représenterait, d'après nos calculs de la Fondation IFRAP, une moins-value de 1,8 milliard € d'IR sur les salaires et de 2,05 milliards sur l'ensemble des revenus d'activités.
- Introduire une imposition minimale avec une entrée dans l'IR à 3 % par exemple. Cette fiscalisation au 1^{er} €, permettrait d'augmenter la base fiscale et mécaniquement de faire fondre la proportion de foyers non imposables.
- Rendre imposables les minima sociaux en faisant entrer les 130 milliards d'aides sociales versées en numéraires (APL, RSA, AAH, prime de Noël, prime de rentrée scolaire...) dans le net imposable à déclarer. Cela aurait plusieurs vertus : avoir enfin une vraie vision de qui touche quoi, contrôler mieux la fraude sociale et fiscale et verser toutes les aides sociales en crédit d'impôt dans une allocation sociale unique beaucoup moins coûteuse à distribuer sur base mensualisée.

Les Echos

11 mai Dissocier fraude fiscale et fraude sociale est une erreur

La Fondation IFRAP signait une tribune dans les pages des *Échos* sur les annonces du Gouvernement au sujet de la fraude.

franceinfo:

13 mai La France compte-t-elle « 5,1 millions de personnes ayant besoin d'un emploi » ?

La Fondation IFRAP répondait aux questions de *Franceinfo* sur le nombre de personnes à la recherche d'un emploi.

NOSTALGIE

15 mai Matinale

Agnès Verdier-Molinié, directeur de la Fondation IFRAP, répondait aux questions de *Nostalgie* à propos de la réunion Choose France.

LA CROIX

16 mai Les aides aux entreprises au menu des discussions

La Croix reprenait les travaux de la Fondation IFRAP sur les aides aux entreprises.

RTL

18 mai Les invités de RTL

Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de *RTL* dans la matinale.

l'Opinion

22 mai Loi de programmation militaire : le fonds spécial de 57 milliards d'euros rêvé par l'IFRAP

La dernière étude de la Fondation IFRAP sur la Défense était reprise dans les pages de *l'Opinion*.

L'EXPRESS

23 mai Chômage : la France, une exception à l'échelle européenne

L'Express reprenait les travaux de la Fondation IFRAP sur les politiques d'indemnisation chômage.

LCP

26 mai ISF vert : « Est-ce que le fait de plus taxer le capital nous a enrichis en France ? »

Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de *LCP* sur la proposition de mettre en place un ISF pour financer la lutte contre le changement climatique.

VALEURS

28 mai Baisse d'impôts : entre flou et incertitude

Valeurs Actuelles citait les travaux de la Fondation IFRAP sur les annonces du Gouvernement en matière fiscale.



29 mai Le Barbier du matin

Agnès Verdier-Molinié était l'invité de Christophe Barbier sur *Radio J*.

Europe 1

30 mai Fraude fiscale et fraude sociale, ça doit être le même combat !

Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de *Europe 1*.



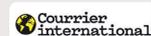
30 mai Trop de délais pour les papiers d'identité

Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de *France Bleu* sur les délais pour renouveler les papiers d'identité.



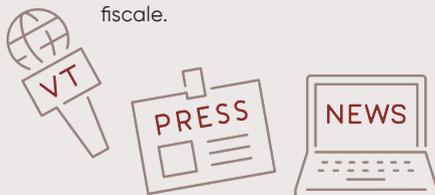
4 juin Lenglet Déchiffre

Agnès Verdier-Molinié était l'invitée de François Lenglet sur *LCI*.



9 juin Le nouveau budget de l'armée laisse la France « mal préparée à une guerre conventionnelle »

Courrier international reprenait les travaux de la Fondation IFRAP sur la loi de programmation militaire.



● Une mission

La Fondation IFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet, « effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le Gouvernement et le Parlement des mesures proposées », et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de plus de 30 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

● Une équipe

La Fondation IFRAP est dirigée par un conseil d'administration. Agnès Verdier-Molinié est le directeur de la Fondation. L'équipe de chercheurs réalise un travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et des chiffres

objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiés dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

● Des résultats

Nombre de propositions de l'IFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation.

- La création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale.
- L'inscription de l'obligation de transparence pour le financement des syndicats dans la loi.
- L'instauration d'un jour de carence dans la fonction publique.
- La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de finances locales.
- L'obligation de respecter les 1607 heures annuelles de travail dans la fonction publique locale.
- L'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé.

SOUTENIR LA FONDATION IFRAP

OUI, je m'abonne à la revue de la Fondation IFRAP pour 1 an, soit 65 €.

OUI, je soutiens la Fondation IFRAP et fais un don de €.

Règlement par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation IFRAP.

M. M^{me} M^{lle}

Nom

Prénom

Organisme

Forme juridique/n° Siren

Adresse

Code postal

Localité

E-mail

Téléphone

AVANTAGE FISCAL*

Vous êtes une personne morale: réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Vous êtes une personne physique: au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'IFI, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 50 000 euros, de 75 % de vos dons versés.

* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.



SC247

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, la Fondation IFRAP est habilitée à recevoir des legs. Faire un legs à la Fondation IFRAP: un geste fort pour transmettre vos valeurs au service de la prospérité de la France. Pour plus d'informations, contactez le 0142 33 30 39.

Bulletin à retourner à: Fondation IFRAP. 32-34 rue des Jeuneurs, 75002 Paris.