
Conseil de modernisation des politiques publiques du Mercredi 12 décembre 2007

I – Rapport présenté par M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

II - La démarche de la révision générale des politiques publiques

III – Liste des réformes adoptées lors du 1^{er} conseil de modernisation des politiques publiques

IV - La modernisation des ministères

La création du ministère de l'Écologie, du Développement et de
l'Aménagement durables et la modernisation de ses politiques

La modernisation du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

La création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité
nationale et du co-développement et de la modernisation de ses politiques

La modernisation du ministère de l'Intérieur (préfectures)

La modernisation de la Justice

La modernisation des services du Premier ministre

La modernisation du ministère de la Culture et de la Communication

La modernisation de la politique de Sécurité

La modernisation du ministère de la Défense

V - La modernisation de l'organisation locale de l'État



VI - Les orientations sur les grandes politiques d'intervention économiques et sociales

- La politique familiale
- L'assurance maladie
- La politique de l'emploi et de la formation professionnelle
- La politique de développement des entreprises
- La politique du logement
- La politique de solidarités

VII - La gouvernance des finances publiques

- La trajectoire des finances publiques
- La détermination d'un budget pluriannuel pour l'État
- L'amélioration de la gouvernance des dispositions financières en matières fiscale et sociale

VIII - Les fonctions support

- Le chantier de modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH)
- La modernisation des fonctions supports de l'État : la paye
- La politique immobilière
- La réduction de l'impôt-papier
- L'amélioration de l'accueil dans les services publics
- La réforme de l'organisation des achats de l'État
- La réforme de la chaîne des pensions

IX - Les groupes de travail de la RGPP

- Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales (groupe de travail de M. Alain LAMBERT)
- La simplification des procédures internes à l'État (groupe de travail de M. Bruno LASSERRE)



**Rapport présenté par M. Éric Woerth, ministre du Budget, des
Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de
la révision générale des politiques publiques**



Rapport présenté par M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la révision générale des politiques publiques

La révision générale des politiques publiques, lancée par le Premier ministre le 10 juillet dernier, constitue une démarche radicalement nouvelle dans la manière d'appréhender la réforme de l'Etat et des politiques publiques. Alimentée par les travaux de très grande qualité des équipes d'expertise mixtes, composées de membres des inspections et de cabinets de conseil, elle a donné lieu à des réunions à haut niveau toutes les semaines à l'Élysée ou à Matignon, avec le comité de suivi et les ministres concernés.

Les premiers enseignements d'une démarche radicalement nouvelle

Cette méthode de travail fonctionne : en quelque mois, elle a permis d'avancer résolument dans la modernisation des politiques publiques. Le Conseil des ministres du 20 juin avait notamment mentionné deux réformes pilotes : la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ; celle de l'ANPE et de l'UNEDIC. Dans ces deux domaines, la mise en place d'un guichet unique est en marche, grâce à des axes de réorganisation clairement définis par le gouvernement. Les travaux de concertation sont en cours et garantissent l'association de tous les acteurs. Ces réformes étaient attendues depuis bien des années, elles sont mises en œuvre à présent.

Le premier Conseil de modernisation, tenu ce mercredi 12 décembre 2007, a été l'occasion de prendre des premières décisions et orientations, ainsi que de préciser le calendrier des travaux à venir. Ce Conseil n'est que la première étape dans la démarche, de longue haleine, consistant à rénover les organisations et les modes d'intervention de nos politiques publiques.

Au vu des premières politiques publiques examinées, le Conseil de modernisation des politiques publiques, réuni sous la présidence du président de la République, réaffirme ses objectifs :

- une amélioration de la qualité des services publics, qui doivent être mieux adaptés aux besoins de nos concitoyens ;
- un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2010 ou au plus tard à 2012, par une plus grande maîtrise des dépenses publiques, les plus élevées de l'Union européenne, et par une diminution des effectifs de l'Etat grâce au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Le Conseil réaffirme que des dépenses publiques maîtrisées et mieux ciblées sont indispensables à l'amélioration du potentiel de croissance de la France ;
- une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

Ces trois objectifs sont bel et bien complémentaires, dans l'intérêt de toutes les parties prenantes (les usagers, les contribuables et les fonctionnaires). Ils supposent tous les trois de remettre à plat ce qui existe, de constater les insuffisances ou les dysfonctionnements et d'imaginer des réformes ambitieuses pour y remédier.



C'est en cela que la révision générale des politiques publiques est l'inverse d'une logique de rationnement, qui consisterait à sacrifier des objectifs légitimes de politiques publiques à celui de la diminution des dépenses publiques à court terme. Il constitue une véritable rupture avec la logique du « toujours plus », qui a fait la preuve de son incapacité à répondre aux besoins des citoyens et a conduit à accumuler une dette de plus de 1 200 milliards d'euros. Il faut analyser les fondements des politiques publiques, pour savoir comment durablement les réformer et les rendre plus efficaces, à un moindre coût. Les réorganisations décidées lors de ce Conseil le montrent : il est possible de rendre un meilleur service à un moindre coût, en organisant mieux le travail des administrations. La hausse des moyens dévolus à des politiques mal calibrées a trop longtemps été la solution de facilité pour ne pas remettre en cause l'organisation de l'Etat. Ce temps est révolu.

Cette démarche permet aussi de mieux valoriser le travail des fonctionnaires, en adaptant la nature de leurs tâches à l'évolution des besoins des citoyens et en payant mieux des fonctionnaires moins nombreux.

Ces évolutions s'inscriront dans un budget devenu pluriannuel pour les années 2009 à 2011. Ainsi, à la fin du premier semestre 2008, le gouvernement aura déterminé les grandes réformes structurelles. Chaque ministre disposera de sa feuille de route, avec les moyens qui lui seront alloués pour la mettre en œuvre au cours des trois prochaines années.

L'ensemble de ces transformations nécessitera une forte implication de tous les agents publics, et singulièrement des cadres. Le Président de la République, dans son discours de Nantes du 19 septembre 2007, a proposé de dessiner les contours d'un nouveau pacte de progrès avec les fonctionnaires. Dans ce contexte, le Conseil, s'appuyant sur les conférences en cours avec les partenaires sociaux de la fonction publique, a décidé de prendre des mesures concrètes destinées à faciliter la vie des agents et le fonctionnement des administrations en matière de gestion des ressources humaines. Les fonctionnaires bénéficieront ainsi, grâce à des mesures incitatives, d'un droit effectif à la mobilité. Ils seront mieux accompagnés dans le déroulement de leur parcours professionnel. Ils seront rémunérés à la performance et intéressés aux gains de productivité. Enfin, la fonction publique sera plus ouverte et plus diverse. Les mesures proposées à cet effet continueront de faire l'objet d'un dialogue intense avec les syndicats de fonctionnaires, dans le cadre des conférences en cours.

Les premières décisions de réorganisations des administrations

La plupart des ministères ou périmètres ministériels ont déjà donné lieu à un premier examen par le comité de suivi. Des premières décisions concrètes sont prises sur certains d'entre eux¹. Des propositions de modernisation sont également formulées sur des fonctions transversales. Une série de fiches, jointes, les retracent. Le Conseil les a validées et le gouvernement va immédiatement travailler à leur application. Elles reposent toutes sur la conjonction d'une amélioration de la qualité du service public et d'un moindre coût. Les axes de modernisation qui président à ces premières décisions sont les suivants :

- des administrations recentrées sur le cœur de leurs missions,
- des procédures plus modernes, au service des usagers,

¹ Services du Premier ministre, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, ministère de la justice, ministère de la culture et de la communication, ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de la défense.



- un État réorganisé et allégé,
- un État mieux géré, qui valorise le travail des fonctionnaires et qui utilise au mieux les ressources publiques.

Ces quatre axes et les réformes décidées sur la base de chacun d'entre eux sont détaillés ci-après. Des fiches thématiques explicitent ces réformes.

Les premières orientations de réforme des dispositifs d'interventions économiques et sociales

En matière de grandes politiques d'intervention, l'approche doit nécessairement être plus globale. Un premier comité de suivi a également été tenu pour chacune de ces politiques, au cours duquel les travaux demandés aux équipes d'expertises et aux ministères ont été précisés. Elles feront des propositions répondant à toutes ces orientations, retracées dans des fiches jointes et validées par le Conseil.

Les prochaines étapes

Les travaux visant à la révision générale des politiques publiques vont se poursuivre et continuer à mobiliser l'énergie de tout le gouvernement.

Lors du prochain Conseil, de nouvelles décisions seront prises sur les politiques publiques qui n'ont pas encore fait l'objet d'examen. Des décisions complémentaires seront également prises pour les ministères ayant déjà fait l'objet d'un examen.

Le prochain Conseil sera aussi l'occasion de faire un point sur l'avancement des décisions prises, notamment en matière d'organisation de l'Etat au plan local, sujet sur lequel les premières orientations doivent être déclinées précisément, à la faveur d'un dialogue avec toutes les parties prenantes.



Des administrations recentrées sur le cœur de leurs missions

Lorsque les administrations ont perdu de vue le cœur de leurs missions, lorsque des objectifs secondaires ou périphériques ont éloigné la politique publique de ses objectifs prioritaires, le recentrage des politiques publiques sur le cœur de leurs missions est à la fois une source de plus grande qualité et d'économies.

Le questionnement sur les objectifs a été réalisé de manière méthodique pour l'ensemble des politiques publiques, y compris les plus régaliennes. C'est sur cette base qu'il a été décidé de recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier pour améliorer leur capacité opérationnelle et désengorger les tribunaux par des voies alternatives de règlement à chaque fois que cela est possible.

Les réformes suivantes ont été adoptées :

Services du Premier ministre

- Suppression du Haut Conseil du secteur public
- Prise en charge des missions du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics par la Cour des comptes
- Suppression du Conseil national de l'évaluation, dont les missions seront reprises sous une autre forme dans le cadre d'un renforcement de l'évaluation des politiques publiques
- Suppression du Haut Conseil de la coopération internationale, remplacé par un conseil stratégique sur l'aide publique au développement
- Transfert de la DGAFP au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
- Modernisation de la mission d'édition, de diffusion et d'information du public assurée par la Documentation française et la Direction des Journaux officiels
- Suppression de huit des neuf centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA)

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

- Allègement du contrôle de légalité et centralisation de son traitement en préfecture
- Accroissement du potentiel opérationnel des forces de sécurité, par allègement des tâches administratives et des activités périphériques et substitution de personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles
- Meilleure utilisation des forces mobiles, affectées exclusivement aux missions de sécurisation et en conséquence partiellement redéployées vers les forces de sécurité publique



Un contrôle de légalité modernisé et recentré sur les sujets à risques

Aujourd'hui, les Préfectures et sous-préfectures exercent un contrôle de légalité exhaustif de tous les actes des collectivités locales, quelle qu'en soit la nature et quels qu'en soient les enjeux.

Afin de rendre ce contrôle plus performant, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de concentrer ce contrôle sur les dossiers qui présentent le plus de risques à savoir les marchés publics, l'urbanisme et l'environnement. A cette fin, l'exercice du contrôle de légalité sera recentré en préfecture et fera l'objet d'une organisation renforcée. Ces pôles rénovés assureront au profit des collectivités locales une fonction de conseil et de contrôle plus rapide et plus fiable.

Pour les collectivités locales, c'est un contrôle moins tatillon et des interlocuteurs plus experts en matière de contrôle comme de conseil.

Pour les Préfectures, c'est un travail plus valorisant car plus stratégique.

Accroissement du potentiel opérationnel des forces de sécurité

La délinquance évolue sur le territoire et connaît des formes de plus en plus violentes. La présence de la gendarmerie et de la police sur le terrain est limitée par des activités qui ne sont pas au cœur de leur métier de préservation de l'ordre public et de prévention de la délinquance. Par exemple, les activités administratives, les transferts de détenus, les gardes statiques, les gardes de centres de rétention administrative... Un constat semblable a été fait à propos des forces mobiles, qui ne consacrent qu'une part réduite de leur temps au maintien de l'ordre.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de recentrer l'activité des forces de sécurité sur leurs missions afin d'en accroître le potentiel opérationnel. Les personnels administratifs seront substitués aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles.

Autre exemple : le transfert de détenus sera limité par le recours à la visio-audience et fera l'objet d'une facturation interne entre les services concernés.

Une meilleure répartition territoriale sera par ailleurs recherchée par le redéploiement des forces de sécurité, notamment entre Paris et la petite couronne.

Pour le citoyen, c'est la garantie de forces de police présentes là ou c'est nécessaire sur le terrain.

Pour les policiers et les gendarmes, c'est la certitude de se concentrer sur le métier qu'ils ont choisi.



Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

- Révision des dépenses fiscales environnementales

Ministère de la justice

- Généralisation de commissions précontentieuses dans les ministères pour réduire la demande adressée à la justice administrative (en particulier au sujet de la fonction publique)
- Examen de la possibilité de déjudiciariser le divorce par consentement mutuel, qui pourra être réalisé devant les notaires lorsque l'ensemble des conditions du divorce fait l'objet d'un accord entre les époux
- Examen de la déjudiciarisation de certaines sanctions aux infractions routières, qui pourraient être remplacées par des sanctions administratives, tout aussi dissuasives et efficaces

Divorce par consentement mutuel : fini le recours au juge ?

Aujourd'hui la justice est engorgée, les délais sont souvent très longs, alors que certains sujets soumis aux juges ne sont pas conflictuels. Le divorce par consentement mutuel, par exemple, concerne 13 % des affaires dans les tribunaux de grande instance au niveau civil.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques souhaite que, pour le divorce par consentement mutuel, c'est à dire lorsque les époux sont d'accord sur l'ensemble des conditions du divorce, le recours au juge ne soit plus nécessaire et qu'il soit possible de procéder, simplement, à un enregistrement de l'acte devant un notaire. En cas de litige, le recours au juge sera toujours possible. Dans tous les cas, les époux pourront toujours recourir aux services d'un avocat.

Pour les usagers, c'est une procédure plus simple, plus rapide et moins traumatisante. Pour la justice, c'est plus de temps à consacrer aux affaires les plus complexes.



Des procédures plus modernes, au service des usagers

La simplification administrative et la modernisation des procédures constituent également une source de qualité et d'économies, que ce soit pour l'Etat ou pour les entreprises.

Les doublons inutiles doivent disparaître, comme pour l'instruction des dossiers de naturalisations : la double instruction conduit à un coût supplémentaire pour l'Etat et à des délais trop longs pour les demandeurs. Elle sera supprimée.

L'utilisation de nouvelles technologies constitue aussi une source d'économies importante, tout en modernisant le service public. Ainsi, la mise en place de sas automatiques dans les grands aéroports, rendue possible par la mise en œuvre des passeports biométriques, permettra à la fois d'accélérer le temps de passage au contrôle et de freiner la pression à l'augmentation des effectifs de contrôle induit par l'augmentation du trafic aérien. La mise en place d'éthylotests anti-démarrage dans les véhicules constitue également un outil particulièrement efficace pour lutter contre l'alcool au volant.

Enfin, une réforme de la gestion du permis de conduire sera mise en œuvre. La gestion actuelle, trop éclatée entre 800 centres, impose aux candidats des délais trop longs et un taux d'échec (50 %) trop élevé. Pour y remédier, une nouvelle organisation sera mise en place, qui permettra de réduire les délais et d'améliorer le taux de réussite.

Services du Premier Ministre

- Réforme de l'information délivrée par téléphone aux usagers

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

- Rationalisation du processus de délivrance des titres et rapprochement des guichets de délivrance des citoyens (mairies)

Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables

- Modernisation de l'organisation de l'examen du permis de conduire, confiée à un opérateur spécifique, afin de réduire les coûts et d'améliorer le taux de réussite

Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

- Automatisation des contrôles aux frontières par l'installation de sas automatiques dans les grands aéroports
- Réforme des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts
- Mise en place auprès des préfets d'une cellule experte en matière de contentieux des étrangers pour améliorer le taux de réussite des reconduites à la frontière
- Délivrance des visas : instruction et délivrance du titre de séjour concomitante pour les demandeurs d'un visa de long séjour qui ouvre droit à une autorisation de séjour
- Demandes de naturalisation : suppression de la double instruction exercée actuellement par les préfetures d'une part et par la direction des populations et des migrations d'autre part



Automatisation du contrôle des passeports aux frontières pour les ressortissants de l'Union européenne

Aujourd'hui à l'arrivée des grands vols internationaux, les passeports des passagers sont contrôlés aux guichets de la police aux frontières, ce qui génère des délais d'attente souvent très longs.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé qu'un contrôle automatisé, dans les grands aéroports internationaux français, sera associé avec la mise en place du passeport biométrique. La formalité se réduira au passage dans un « sas biométrique » : les passagers présenteront leur passeport devant une borne électronique qui permettra d'identifier les personnes d'assurer un contrôle de cohérence avec leurs empreintes digitales.

Pour les voyageurs, l'accueil sera amélioré avec la réduction des files et des délais d'attente, quelle que soit l'heure de leur arrivée.

Les agents de la police aux frontières pourront se concentrer sur les contrôles les plus sensibles et notamment le contrôle des ressources.

Suppression de la première demande de visa de long séjour

Aujourd'hui, quand un étranger demande une autorisation de rester pour une durée de long séjour en France, il doit obtenir un visa en se présentant au consulat français de son pays d'origine puis demander un titre de séjour à la préfecture de son lieu de résidence. Il s'agit de faire un double examen sur la base des mêmes pièces ! Cela concerne 150 000 entrées sur le territoire français en 2006.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé que le visa accordé par le consulat français vaudra aussi premier titre de séjour pour une durée d'un an. Naturellement cela ne supprime pas les démarches de renouvellement des titres de séjour.

Pour l'utilisateur, comme pour l'administration, c'est une procédure administrative en moins, du temps et de l'argent gagné pour tous.

Ministère de la Justice

- Allègement des procédures judiciaires : ouverture d'un chantier d'allègement du code de procédure pénale
- Mise en place d'études d'impact systématiques sur les conséquences des lois nouvelles pour les instances judiciaires
- Transfert des détenus : mise en place d'un système de facturation des transferts

Réduction de l'impôt papier

- Recensement de l'ensemble des obligations administratives imposées aux entreprises et identification des possibilités de rationalisation
- Mesure des charges administratives pour les obligations jugées prioritaires par les entreprises et les services instruisant les dossiers
- Mise en œuvre de plans de simplification pour les 1000 procédures les plus lourdes ou jugées les plus « irritantes » avec un objectif de réduction des charges de 25%



Un plan de réduction drastique des charges administratives pesant sur les entreprises

Aujourd'hui les obligations administratives qui pèsent sur les entreprises représentent du temps et un coût évidents pour les entreprises et pour l'administration. C'est un facteur pesant sur la compétitivité du pays. Un exemple parmi les 1 000 obligations identifiées comme étant les plus lourdes : avant même de commencer des travaux de construction ou d'agrandissement de locaux, une entreprise doit remplir une déclaration d'intention de commencer les travaux (DICT). Il y en a 6 millions par an, ce qui représente un coût de 348 millions d'euros pour les entreprises !

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de lancer un plan de réduction de la charge administrative due à la "paperasserie" : il s'agit de réduire de 25% les charges administratives qui pèsent sur les entreprises, ce qui permettrait de réinjecter près de 15 milliards d'euros dans l'économie. Toutes les voies possibles sont étudiées, de la suppression pure et simple à la simplification des formulaires, au raccourcissement des délais ou à la dématérialisation. Une première batterie de 200 mesures a été identifiée avec un potentiel de plus de 500 millions d'euros d'économies pour les entreprises et l'administration — des économies qui sont récurrentes, qui sont gagnées chaque année.

Pour les entreprises comme pour l'Etat, c'est un gain de temps et d'argent. C'est aussi une relation de confiance accrue entre eux.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique pilote ce chantier.

Amélioration de l'accueil dans les services publics

- Extension des garanties données au public sur la qualité de l'accueil : application systématique des 18 engagements de service et de suivi de l'accueil à toutes les administrations d'Etat (référentiel Marianne)
- Amélioration de l'accueil physique des administrations : élargissement des horaires d'ouverture des guichets en fonction des attentes locales des usagers et mise en place de plages horaires de rendez-vous pour tous les services accueillant du public afin de réduire les temps d'attente aux guichets
- Amélioration de l'efficacité de l'accueil téléphonique des administrations : mise en place dans chaque ministère d'un accueil téléphonique de qualité, élargissement des horaires d'ouverture du centre d'appel généraliste « 39-39 » (8h00 à 20h00 du lundi au vendredi et les samedis de 9h00 à 18h00), extension des services offerts par le 39-39 et limitation du coût d'appel vers les administrations au coût d'un appel local
- L'accueil physique et téléphonique de chacun des ministères fera l'objet d'une évaluation extérieure par un tiers, qui sera publiée annuellement.
- Renforcement de l'administration électronique : création d'un portail internet unique de renseignement administratif et d'accès aux téléprocédures, adoption d'une charte ergonomique unique pour tous les services en ligne, mise en place de l'accusé de réception électronique à toute demande formulée par courriel



Un État réorganisé et allégé

Les principes d'organisation de l'administration n'ont pas changé alors que des bouleversements très importants sont intervenus. La décentralisation qui a eu lieu depuis 1982 ne s'est pas traduite par une réduction des effectifs de l'Etat, qui ont crû depuis cette période, y compris dans les domaines qui avaient été transférés aux collectivités territoriales. Plusieurs démarches ont été initiées pour que la gestion de l'Etat soit moins centralisée, pour réorganiser les administrations de terrain. Force est de constater que ces évolutions se sont heurtées à l'inertie d'une administration d'Etat excessivement centralisée à Paris.

Pour cette raison, et pour permettre un pilotage effectif de l'administration par les ministres, le Président de la République a décidé que le nombre de structures d'administration centrale sera divisé par deux. Il a souhaité, par ailleurs, que les préfets disposent de plus de marge de manœuvre dans la gestion de l'Etat au niveau local. Ces deux éléments sont les fils conducteurs d'une profonde réorganisation de l'Etat.

Les administrations centrales seront réduites et concentrées sur leur rôle : concevoir les politiques publiques et contrôler leur bonne exécution. Les réformes des administrations centrales des ministères de la culture, de l'écologie, de la défense et de l'agriculture, pour ceux qui ont déjà été étudiés, illustrent parfaitement cette démarche d'allègement, qui prolonge la limitation à 15 ministres.

Le niveau de droit commun du pilotage local des politiques publiques de l'Etat sera le niveau régional. Le niveau départemental, niveau de mise en œuvre, ne sera plus organisé en fonction des périmètres des ministères, mais selon l'organisation la plus opérationnelle.

Pour ce faire, le niveau régional connaîtra une forte évolution, dans le sens d'un rassemblement plus resserré autour du préfet (passage de plus de 30 directions régionales et délégations à moins de 10) et d'une plus grande déconcentration à ce niveau. Les préfets de département seront placés sous l'autorité des préfets de région.

Le niveau départemental connaîtra également une modernisation importante. Les missions exercées à ce niveau seront réorganisées en cinq ou six grandes missions, non pas en fonction des périmètres des ministères, mais en fonction des besoins dans la mise en œuvre des politiques publiques, avec le souci d'avoir une organisation de l'Etat plus lisible et plus simple pour les citoyens et les collectivités locales.

Ainsi, l'expérimentation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), qui a été conduite et évaluée positivement notamment au regard de sa compatibilité avec un futur schéma d'organisation générale, sera-t-elle généralisée d'ici à 2010.

De plus, le préfet disposera de plus de moyens pour permettre une mobilité fonctionnelle des agents, qui pourront ainsi rester au sein de la même résidence administrative, tout en connaissant une évolution de leur carrière.

Cette nouvelle organisation, plus lisible, offrira aux collectivités locales des interlocuteurs mieux organisés pour répondre à leurs attentes. En effet, 25 ans après la décentralisation, la relation entre l'Etat et les collectivités locales a atteint l'âge adulte. C'est pourquoi le contrôle de légalité sera profondément allégé. Il sera recentré sur les actes relatifs à l'urbanisme et à l'environnement et ne portera plus systématiquement sur tous les actes de gestion des collectivités. L'Etat conservera pour autant tout son rôle de « conseil de légalité » auprès des collectivités, notamment les plus petites. De la même manière, l'Etat veillera à ne pas



multiplier les normes techniques, qui alourdissent mécaniquement le travail et bien souvent les dépenses des collectivités locales.

Les établissements publics de tous les ministères ne seront pas à l'écart de cette évolution. Il est nécessaire, en effet, de remédier à leur trop grand nombre, qui conduit à la fois à une perte de contrôle sur les politiques publiques et sur l'évolution des effectifs.

Les opérateurs qui interviennent sur le même champ pourront être fusionnés. Ainsi, les deux organismes payeurs d'aides aux agriculteurs seront rassemblés. Les offices agricoles également.

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

- Nouvel organigramme du ministère, centré sur les enjeux fondamentaux, qui permet le passage de 35 directions d'administration centrale à 5 grandes directions métier et un secrétariat général
- Création de directions régionales du développement durable, garantissant la cohérence des politiques du ministère au niveau territorial, qui reprendront les missions du ministère actuellement assumées par les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)
- Généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)
- Amélioration de la programmation et des procédures de choix des grands programmes d'investissement
- Mise en place d'une régulation indépendante des différents modes de transport, en commençant dans un premier temps par les activités ferroviaires

Faire du MEDAD un ministère centré sur le développement durable.

Le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'aménagement durables, créé il y a 6 mois, a pour objectif d'intégrer le développement durable dans toutes ses missions. Le ministère compte aujourd'hui 35 directions et services d'administration centrale et hérite des services déconcentrés chargés de l'équipement et de l'environnement.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de structurer ce nouveau ministère autour d'objectifs opérationnels comme le développement d'une politique des transports et de l'énergie favorable à l'environnement.

L'administration centrale du nouveau ministère s'organisera désormais autour d'un secrétariat général renforcé et de 5 grandes directions métiers (contre 35 directions et services auparavant !), dont, par exemple, la Direction du climat et de l'énergie qui se focalisera sur la lutte contre le réchauffement climatique.

La présence territoriale du ministère sera adaptée pour relayer efficacement les politiques développées au niveau central. Les directions régionales du développement durable regrouperont les missions actuelles du ministère exercées par les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).



Suite à l'expérimentation positive dans 8 départements, la décision a été prise de fusionner les services départementaux de l'Équipement et de l'Agriculture et de la Forêt. Objectif : donner plus de cohérence à la politique d'aménagement du territoire.

Cette nouvelle organisation sera progressivement mise en œuvre d'ici 2011.

Pour les usagers, ce sont des services plus intégrés, une gestion des risques mieux maîtrisée et un guichet unique jusqu'au niveau territorial.

Pour les citoyens, c'est la garantie que la préoccupation du développement durable sera prise en charge de manière cohérente à tous les échelons de l'administration.

Ministère de la culture et de la communication

- Réorganisation de l'administration centrale autour des principales missions, ce qui conduira à réduire le nombre de directions d'administration centrale de 10 à 4 ou 5
- Regroupement des 7 corps d'inspection du ministère
- Réforme de l'audiovisuel public extérieur pour créer des synergies entre les opérateurs et améliorer leur visibilité
- Fin de la gestion directe de musées par la Direction des musées de France. Selon les cas, ces musées seront transférés à des collectivités locales, regroupés avec des établissements publics existants, érigés en établissements publics autonomes ou confiés à la Réunion des musées nationaux (RMN)
- Modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux (RMN) par filialisation de certaines de ses activités commerciales et rapprochement avec le Centre des monuments nationaux
- Généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des opérateurs
- Rénovation du statut du CNC avec création d'un conseil d'administration
- Regroupement du Palais de la Découverte et de la Cité des Sciences et de l'industrie en un seul opérateur, présent sur deux sites
- Transfert de la propriété ou la gestion de certains sites patrimoniaux aux collectivités territoriales sur une base volontaire

Ministère de la Justice

- Optimisation des fonctions transversales en administration centrale dans le cadre d'un secrétariat général rénové
- Fédération des trois inspections du ministère au sein d'une inspection générale du ministère de la justice
- Révision de l'organisation des services territoriaux de la Justice autour de 9 ensembles interrégionaux



Ministère de l'agriculture et de la pêche

- Regroupement de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de la Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale, qui traitent toutes deux de la politique agricole, dans une Direction Générale de l'Economie et des Territoires
- Création d'un organisme unique de paiement des aides agricoles par fusion de l'Agence unique de paiement et du CNASEA
- Regroupement des offices d'intervention au sein d'un établissement unique
- Rapprochement de la direction des pêches et de l'aquaculture, de l'OFIMER, du Centre national de traitement statistique de Lorient et du Centre de surveillance des pêches du Cross-Etel, afin de mieux veiller au respect des directives communautaires
- Généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre- mer et des collectivités territoriales

- Transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes
- Adaptation de la répartition territoriale des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance, notamment par rééquilibrage des forces entre Paris et le reste de l'Ile-de-France
- Amélioration de l'efficacité de la sécurité routière : recentrage sur les risques les plus élevés (réseau secondaire, lutte contre l'alcool au volant)
- Optimisation de l'utilisation des moyens de la sécurité civile

Ministère de la Défense

- Lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale dans un format resserré sur le site de Balard et cession des immeubles libérés
- Renforcement de l'autorité du CEMA sur les chefs d'état-major
- Recentrage du secrétariat général pour l'administration (SGA) sur le pilotage des fonctions transverses (finances, ressources humaines, juridique) et renforcement de la fonction financière
- Réforme de la procédure de conception et de lancement des programmes d'armement clarifiant les responsabilités des différents acteurs autour d'équipes intégrées
- Création d'un comité exécutif restreint et d'un comité d'investissement auprès du Ministre
- Rationalisation de l'administration au service des anciens combattants en faisant de l'ONAC un guichet unique à maillage départemental de la prestation de services aux anciens combattants



Réforme de l'État territorial

- Faire du niveau régional le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans les territoires
- Affirmation de l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département
- Création d'un nombre très réduit de grandes directions régionales avec des périmètres de compétence correspondant largement aux périmètres des missions des ministères dans la nouvelle organisation gouvernementale
- Réorganisation des services de l'Etat dans les départements en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique



Un Etat mieux géré, qui valorise le travail des fonctionnaires et qui utilise au mieux les ressources publiques

L'Etat partage avec les entreprises des exigences d'efficacité et de qualité de la gestion. Il doit apprendre de leur expérience, notamment dans la modernisation de la GRH et des procédures internes. Celles-ci sont encore trop largement marquées par une culture procédurale, reflétant une défiance envers les managers publics et préjudiciable à l'efficacité de la gestion.

Il en est ainsi en ce qui concerne les achats. Plusieurs audits ont été conduits sur le sujet. Des initiatives ont été prises. Il convient aujourd'hui d'aller au bout de la logique et de mettre en place une agence des achats de l'Etat, qui arrêtera et mettra en œuvre une politique d'achats globale. Un responsable unique des achats au sein de chaque ministère appliquera cette politique, sous la double autorité du secrétaire général du ministère et de l'agence des achats. Cette organisation permettra à la fois de réaliser des économies importantes (estimées à 1,5 milliards d'euros) et d'avoir une politique d'achat plus cohérente dans tous ses autres objectifs, que ce soit la prise en compte du développement durable, la promotion de l'insertion sociale ou l'accès aux PME aux marchés publics. Sur ce dernier point, l'agence des achats sera chargée de créer un répertoire des fournisseurs de l'Etat, qui permettra à ceux-ci de ne plus devoir répéter des formalités pour chacun des appels d'offres. Ceci en réduira le coût et favorisera l'accès des PME. L'Etat doit aussi développer l'externalisation de certaines fonctions, qui exigent des compétences techniques particulières : cette démarche, entreprise avec succès par le ministère de la défense, sera conduite sur la gestion du parc automobile.

Il en va de même en matière de paye. 10 000 fonctionnaires sont actuellement chargés d'assurer la paye de l'ensemble des agents publics de l'Etat. Des gains de productivité et de qualité sur cette fonction peuvent être atteints par la mise en place d'un opérateur national de paye, qui rationalisera les procédures et les systèmes d'information pour dégager des gains de productivité très importants.

Par ailleurs, la gestion publique sera débureaucratisée. A titre d'illustration, un ministre pourra modifier l'architecture de ses services, sans être obligé de prendre un décret. Les consultations formelles seront supprimées lorsqu'une vraie consultation – à l'image du Grenelle de l'environnement par exemple – aura déjà eu lieu, ce qui permettra d'accélérer la prise de textes. Le remplacement du visa préalable du contrôle financier par un comité d'engagement sera expérimenté, puis généralisé si elle donne de bons résultats. Ceci permettra de nouer une véritable relation de confiance et de développer la responsabilité financière des ministères.

La mise en place d'agences de service public, sans personnalité morale, mais disposant d'une grande autonomie et d'une gouvernance assurant la responsabilité de leurs dirigeants, permettra de répondre aux besoins des administrations chargées de la mise en œuvre des politiques, tout en permettant à l'Etat de contrôler les objectifs et les résultats des politiques qu'il finance et dont il est responsable. Des expérimentations de ce nouveau mode de gestion publique seront mises en œuvre.

L'Etat est comptable de l'utilisation optimale des ressources publiques. Les mesures suivantes permettront de progresser dans la modernisation de la gestion publique, de faire des économies et d'offrir aux fonctionnaires des perspectives plus riches.



Rénovation de la gestion des ressources humaines

- Dynamiser les parcours professionnels et créer, pour chaque fonctionnaire, un droit effectif à la mobilité : impossibilité pour l'administration de s'opposer au départ d'un agent vers un autre emploi (sous réserve d'un préavis), suppression des entraves liées au statut du fonctionnaire pour exercer des missions de niveau comparable, mise en place de primes encourageant la mobilité ou accompagnant la réorganisation des services, création d'une indemnité de départ volontaire
- Développer la culture du résultat au sein de l'administration et le suivi individualisé des agents : substitution progressive d'un entretien d'évaluation à la notation, extension aux cadres de la rémunération en fonction des résultats, mise en place d'entretiens et de bilans de carrière, généralisation des cellules de conseil en carrière
- Ouvrir et diversifier le recrutement dans la fonction: professionnalisation du contenu des concours dès 2008, accroissement des échanges public-privé (possibilité de mise à disposition de salariés du privé dans l'administration), suppression des limites d'âge subsistant encore pour l'accès à la fonction publique, suppression des barrières liées aux critères physiques, mise en place d'un plan en faveur de la diversité des effectifs dans toutes les écoles de la fonction publique

Réforme de la paye et des pensions des agents publics

- Création d'un opérateur national de paye unique
- Constitution du compte individuel retraite de chaque fonctionnaire permettant une connaissance de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière
- Mise en place de centres d'appel téléphoniques et internet par lesquels les fonctionnaires retraités et actifs pourront obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel de pension
- A terme, mise en place d'un processus unique et rationalisé de liquidation des pensions

Réforme de l'immobilier de l'Etat

- Mise en place d'un Etat propriétaire unique
- Généralisation des loyers budgétaires
- Remplacement de la notion juridique d'affectation par des quasi-baux publics révisables et qui définiront les obligations de chaque partie (loyer, entretien)
- Recensement et dynamisation du patrimoine détenu par les grands opérateurs

Réforme de l'organisation des achats de l'Etat

- Création d'une véritable agence des achats de l'Etat chargée du pilotage et de la coordination des achats des administrations de l'Etat
- Nomination d'un responsable des achats dans chaque ministère
- Développement de l'externalisation du parc automobile de la gamme commerciale, sur le modèle du travail conduit par le ministère de la Défense en la matière



Simplification des procédures internes à l'Etat

- Expérimentation de la création d'agences de service public, sans personnalité morale, bénéficiant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrue
- Réalisation d'études d'impact préalables pour tous les textes, pour réduire l'inflation normative
- Limitation des consultations préalables à l'édiction d'un texte
- Allègement des règles relatives à l'organisation interne des ministères
- Simplification des procédures de passation des marchés publics, par des suppressions de consultations et d'obligations formelles inutiles
- Allègement du contrôle financier, avec l'expérimentation d'une suppression du visa préalable, remplacé par un comité d'engagement en amont

Réforme de la gouvernance des finances publiques

- Adoption d'un budget pluriannuel couvrant la période 2009 à 2011
- Définition de règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales, les mesures d'exonérations de cotisations sociales et les dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale : limitation dans le temps de ces mesures, obligation de réaliser une étude d'impact préalable et examen périodique de leur efficacité socio-économique
- Etude de faisabilité d'une norme de dépenses fiscales à réaliser dans le cadre du conseil d'orientation des finances publiques

Assurance Maladie

- Mettre en place des dispositifs de stabilisation automatique de l'assurance maladie reposant sur une meilleure maîtrise des dépenses
- Renforcer la lutte contre la fraude : renforcer la coordination des politiques de lutte contre les fraudes ; professionnaliser la fonction de contrôle par une mutualisation des moyens ; développer les outils de lutte contre la fraude

Famille

- Développer la lutte contre la fraude : généralisation des comités locaux de lutte contre la fraude ; automatisation des contrôles des caisses d'allocation familiales et développement de l'analyse des risques ; développement des échanges de données informatiques ; mise en place d'indicateurs de performance des contrôles

Solidarités

- Pénalisation financière des administrations de l'Etat qui ne s'inscrivent pas sur une trajectoire de respect de l'objectif d'insertion professionnelle des handicapés

Développement des entreprises

- Fusion d'OSEO et de l'All pour constituer un opérateur de référence en matière de soutien à l'innovation des entreprises, gérant les aides aux pôles de compétitivité actuellement gérées par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi



La démarche de la révision générale des politiques publiques



La démarche de la révision générale des politiques publiques

Quels sont les objectifs de la RGPP ?

La France se distingue en Europe et dans le Monde par le niveau très élevé de ses dépenses publiques – environ 54 % du PIB, ce qui se traduit à la fois par un taux de prélèvements obligatoires très élevé, qui pèse sur la croissance et le pouvoir d'achat et par un déficit qui continue à alimenter une dette qui a triplé de volume en 30 ans.

Pour sortir de cette situation, des réformes sont nécessaires. La réduction du poids de nos dépenses publiques ne peut pas se faire par un simple rationnement budgétaire, qui conduirait à paupériser le service public sans pour autant réduire suffisamment le niveau des dépenses.

Ce constat n'est pas original : le Canada, la Suède l'ont fait avant nous. Il les a conduits à privilégier une remise en cause profonde des politiques publiques, pour les rénover. Ces pays ont fait la preuve qu'une révision ordonnée de l'existant permettait à la fois de réduire le niveau des dépenses publiques et d'améliorer la qualité du service public. Ils ont ainsi pu financer leurs nouvelles priorités politiques.

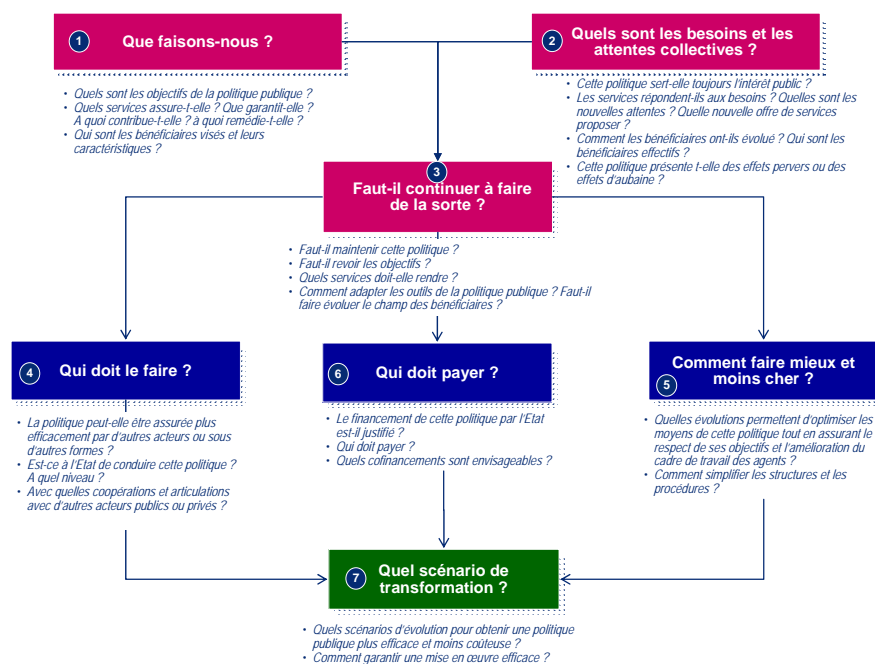
L'objectif de la révision générale des politiques publiques est donc simple : faire mieux avec moins. Concilier l'amélioration du service public lorsqu'elle est nécessaire avec l'économie de moyens dès qu'elle est possible. Ceci passe à la fois par des gains de productivité de l'administration (en réalisant le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite) et par une meilleure utilisation de chaque euro d'argent public.

Les réformes issues de la RGPP seront traduites dans le premier budget pluriannuel de la France qui couvrira la période 2009-2011.

Comment procède-t-on ?

La démarche repose sur la combinaison de l'audit et de la décision politique. Vingt-six équipes d'auditeurs, composés de fonctionnaires issus du corps d'inspections et de consultants privés, soit plus de 200 personnes, sont mobilisés. Ils utilisent tous la même grille de 7 questions simples pour passer au crible les politiques publiques :





Il ne s'agit donc pas en premier lieu de réfléchir en termes de structures, mais en termes d'objectifs de politiques publiques. Ces équipes d'audit présentent leurs travaux dans le cadre d'un comité de suivi co-présidé par le Secrétaire général de l'Élysée et le Directeur de cabinet du Premier Ministre, qui représentent le président de la République et le Premier ministre. Y participent les ministres concernés, ainsi que des membres permanents : le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général, le secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, les deux rapporteurs des commissions des finances des Assemblées – Gilles Carrez et Philippe Marini – ainsi que Michel Pébereau, Président du conseil d'administration de BNP-Paribas et Philippe Parini, Receveur général des Finances.

Les décisions prises lors du comité de suivi sont soumises à l'approbation au Conseil de modernisation des politiques publiques, qui rassemble autour du président de la République l'ensemble du Gouvernement et les membres du comité de suivi.

Où en est-on ?

Chaque sujet est vu au moins deux fois par le comité de suivi avant la préparation du projet de loi finances pluriannuel 2009-2011.

Les premières réunions ayant pu être nourries par les résultats des équipes d'audit se sont tenues à la fin du mois de septembre.

Liste des équipes d'audit ou des groupes de travail	
Ayant déjà fait l'objet de décisions en comité de suivi	Décisions attendues pour le prochain conseil de modernisation
Agriculture	Action extérieure de l'État
Assurance maladie	Administration pénitentiaire
Culture et communication	Aide publique au développement
Écologie, développement et aménagement durables	Défense
Gestion publique	Développement des entreprises
GRH	Éducation nationale
Immigration et intégration	Emploi et formation professionnelle
Intérieur (hors sécurité)	Enseignement supérieur et recherche
Justice	Famille
Organisation de l'État au niveau local	Outremer
Sécurité	Réseaux financiers
Services du Premier Ministre	Santé, jeunesse et sports
Relations État-Collectivités territoriales	Solidarités
Défense	Ville et logement

A ce stade d'avancement de la RGPP, les secteurs couverts représentent environ 20 % des dépenses du budget général de l'État concernées par la RGPP. Le chiffrage des réformes sera réalisé lorsque celles-ci seront précisément définies, y compris dans leurs modalités. Elles ont vocation à s'inscrire dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale à partir de 2009.

Le deuxième conseil de modernisation sera l'occasion d'annoncer des réformes sur les sujets qui n'ont pas encore pu faire l'objet d'une instruction en comité de suivi, et de poursuivre les annonces sur les secteurs déjà en partie traités.



Liste des réformes adoptées lors du 1^{er} conseil de modernisation des politiques publiques



Réformes du 1^{er} Conseil de modernisation des politiques publiques

Services du Premier ministre

- Suppression du Haut Conseil du secteur public
- Prise en charge des missions du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics par la Cour des comptes
- Suppression du Conseil national de l'évaluation, dont les missions seront reprises sous une autre forme dans le cadre d'un renforcement de l'évaluation des politiques publiques
- Suppression du Haut Conseil de la coopération internationale, remplacé par un conseil stratégique sur l'aide publique au développement
- Transfert de la DGAFP au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
- Réforme de l'information délivrée par téléphone aux usagers
- Suppression de huit des neuf centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA)
- Modernisation de la mission d'édition, de diffusion et d'information du public assurée par la Documentation française et la Direction des Journaux officiels

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (Préfectures)

- Allègement du contrôle de légalité et centralisation de son traitement en préfecture
- Rationalisation du processus de délivrance des titres et rapprochement des guichets de délivrance des citoyens (mairies)

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

- Nouvel organigramme du ministère, centré sur les enjeux fondamentaux, qui permet le passage de 35 directions d'administration centrale à 5 grandes directions métier et un secrétariat général
- Création de directions régionales du développement durable, garantissant la cohérence des politiques du ministère au niveau territorial, qui reprendront les missions du ministère actuellement assumées par les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)
- Généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)
- Amélioration de la programmation et des procédures de choix des grands programmes d'investissement
- Révision des dépenses fiscales environnementales
- Mise en place d'une régulation indépendante des différents modes de transport, en commençant dans un premier temps par les activités ferroviaires
- Modernisation de l'organisation de l'examen du permis de conduire, confiée à un opérateur spécifique, afin de réduire les délais et d'améliorer le taux de réussite



Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement

- Automatisation des contrôles aux frontières par l'installation de sas automatiques de contrôle dans les grands aéroports
- Réforme des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts
- Mise en place auprès des préfets d'une cellule experte en matière de contentieux des étrangers pour améliorer le taux de réussite des reconduites à la frontière
- Délivrance des visas : instruction et délivrance du titre de séjour concomitante pour les demandeurs d'un visa de long séjour qui ouvre droit à une autorisation de séjour
- Demandes de naturalisation : suppression de la double instruction par les préfetures d'une part et par la direction des populations et des migrations d'autre part

Ministère de l'agriculture et de la pêche

- Regroupement de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de la Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale, qui traitent toutes deux de la politique agricole, dans une Direction Générale de l'Economie et des Territoires
- Création d'un organisme unique de paiement des aides agricoles par fusion de l'Agence unique de paiement et du CNASEA
- Regroupement des offices d'intervention au sein d'un établissement unique
- Rapprochement de la direction des pêches et de l'aquaculture, de l'OFIMER, du Centre national de traitement statistique de Lorient et du Centre de surveillance des pêches du Cross-Etel afin de mieux veiller au respect des directives communautaires
- Généralisation de la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

Ministère de la culture et de la communication

- Réorganisation de l'administration centrale autour des principales missions, ce qui conduira à réduire le nombre de directions d'administration centrale de 10 à 4 ou 5
- Regroupement des 7 corps d'inspection du ministère
- Réforme de l'audiovisuel public extérieur pour créer des synergies entre les opérateurs et améliorer leur visibilité
- Fin de la gestion directe de musées par la Direction des musées de France. Selon les cas, ces musées seront transférés à des collectivités locales, regroupés avec des établissements publics existants, érigés en établissements publics autonomes ou confiés à la Réunion des musées nationaux
- Modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux (RMN) par filialisation de certaines de ses activités commerciales et rapprochement avec le Centre des monuments nationaux
- Généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des opérateurs
- Rénovation du statut du CNC avec création d'un conseil d'administration
- Regroupement du Palais de la Découverte et de la Cité des Sciences et de l'industrie en un seul opérateur, présent sur deux sites
- Transférer la propriété ou la gestion de certains sites patrimoniaux aux collectivités territoriales sur une base volontaire



Politique publique de la sécurité

- Transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes
- Accroissement du potentiel opérationnel des forces de sécurité, par allègement des tâches administratives et des activités périphériques et substitution de personnels administratifs aux policiers et aux gendarmes qui exercent des activités non opérationnelles
- Adaptation de la répartition territoriale des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance, notamment par rééquilibrage des forces entre Paris et le reste de l'Île-de-France
- Meilleure utilisation des forces mobiles, affectées exclusivement aux missions de sécurisation et en conséquence partiellement redéployées vers les forces de sécurité publique
- Amélioration de l'efficacité de la sécurité routière : recentrage sur les risques les plus élevés (réseau secondaire, lutte contre l'alcool au volant)
- Optimisation de l'utilisation des moyens de la sécurité civile

Ministère de la justice

- Optimisation des fonctions transversales en administration centrale dans le cadre d'un secrétariat général rénové
- Fédération des trois inspections du ministère au sein d'une inspection générale du ministère de la justice
- Révision de l'organisation des services territoriaux de la Justice autour de 9 ensembles interrégionaux
- Généralisation de commissions précontentieuses dans les ministères pour réduire la demande adressée à la justice administrative (en particulier au sujet de la fonction publique)
- Allègement des procédures judiciaires : ouverture d'un chantier d'allègement du code de procédure pénale
- Mise en place d'études d'impact systématiques sur les conséquences des lois nouvelles pour les instances judiciaires
- Transfert des détenus : mise en place d'un système de facturation des transferts
- Examen de la possibilité de déjudiciariser le divorce par consentement mutuel, qui pourra être réalisé devant les notaires lorsque l'ensemble des conditions du divorce fait l'objet d'un accord entre les époux
- Examen de la déjudiciarisation de certaines sanctions aux infractions routières qui pourraient être remplacées par des sanctions administratives tout aussi dissuasives et efficaces

Ministère de la Défense

- Lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale dans un format resserré sur le site de Balard et cession des immeubles libérés
- Renforcement de l'autorité du CEMA sur les chefs d'état-major
- Recentrage du SGA sur le pilotage des fonctions transverses (finances, ressources humaines, juridique) et renforcement de la fonction financière
- Réforme de la procédure de conception et de lancement des programmes d'armement clarifiant les responsabilités des différents acteurs autour d'équipes intégrées
- Création d'un comité exécutif restreint et d'un comité d'investissement auprès du Ministre
- Rationalisation de l'administration au service des anciens combattants en faisant de



l'ONAC un guichet unique à maillage départemental de la prestation de services aux anciens combattants

Réforme de l'Etat territorial

- Faire du niveau régional le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans les territoires
- Affirmation de l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département
- Création d'un nombre très réduit de grandes directions régionales avec des périmètres de compétence correspondant largement aux périmètres des missions des ministères dans la nouvelle organisation gouvernementale
- Réorganisation des services de l'Etat dans les départements en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique

Réforme de la gouvernance des finances publiques

- Adoption d'un budget pluriannuel couvrant la période 2009 à 2011
- Définition de règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales, les mesures d'exonérations de cotisations sociales et les dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale : limitation dans le temps de ces mesures, obligation de réaliser une étude d'impact préalable et examen périodique de leur efficacité socio-économique
- Etude de faisabilité d'une norme de dépenses fiscales à réaliser dans le cadre du conseil d'orientation des finances publiques

Réforme de la gestion des ressources humaines

- Simplification des mises à disposition des fonctionnaires et possibilité de mises à disposition de salariés du privé dans l'administration
- Création, pour chaque fonctionnaire, d'un droit effectif à la mobilité : impossibilité pour l'administration de s'opposer au départ d'un agent vers un autre emploi (sous réserve d'un préavis), suppression des entraves liées au statut du fonctionnaire pour exercer des missions de niveau comparable, mise en place de primes encourageant la mobilité ou accompagnant la réorganisation des services, création d'une indemnité de départ volontaire
- Développement du suivi individualisé des agents et de la culture du résultat au sein de l'administration : substitution d'un entretien d'évaluation à la notation, extension aux cadres de la rémunération en fonction des résultats, mise en place d'entretiens et de bilans de carrière, mise en place d'une révision générale du contenu des concours
- Amélioration de l'ouverture de la fonction publique à la diversité des profils : suppression de toutes les limites d'âge pour l'accès à la fonction publique, suppression des barrières liées aux critères physiques, mise en place d'un plan en faveur de la diversité des effectifs dans toutes les écoles de la fonction publique

Réforme de la paye et des pensions des agents publics

- Création d'un un opérateur national de paye au service de la restructuration de la chaîne paye
- Constitution du compte individuel retraite de chaque fonctionnaire permettant une connaissance de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière
- Mise en place de centres d'appel téléphoniques et internet par lesquels les fonctionnaires retraités et actifs pourront obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel de pension



- A terme, mise en place d'un processus unique et industrialisé de la liquidation des pensions

Réforme de l'immobilier de l'Etat

- Mise en place d'un Etat propriétaire unique
- Généralisation des loyers budgétaires
- Remplacement de la notion juridique d'affectation par des quasi-baux publics révisables et qui définiront les obligations de chaque partie (loyer, entretien)
- Recensement et dynamisation du patrimoine détenu par les grands opérateurs

Réduction de l'impôt papier

- Recensement de l'ensemble des obligations administratives imposées aux entreprises et identification des possibilités de rationalisation
- Mesure des charges administratives pour les obligations jugées prioritaires par les entreprises et les services instruisant les dossiers
- Mise en œuvre de plans de simplification pour les 1000 procédures les plus lourdes ou jugées les plus « irritantes » avec un objectif de réduction des charges de 25%

Amélioration de l'accueil dans les services publics

- Extension des garanties données au public sur la qualité de l'accueil : application systématique des 18 engagements de service et de suivi de l'accueil à toutes les administrations d'Etat (référentiel Marianne)
- Amélioration de l'accueil physique des administrations : élargissement des horaires d'ouverture des guichets en fonction des attentes locales des usagers et mise en place de plages horaires de rendez-vous pour tous les services accueillant du public afin de réduire les temps d'attente aux guichets
- Amélioration de l'efficacité de l'accueil téléphonique des administrations : mise en place dans chaque ministère d'un accueil téléphonique de qualité, élargissement des horaires d'ouverture du centre d'appel généraliste « 39-39 » (8h00 à 20h00 du lundi au vendredi et les samedis de 9h00 à 18h00), extension des services offerts par le 39-39 et limitation du coût d'appel vers les administrations au coût d'un appel local
- L'accueil physique et téléphonique de chacun des ministères fera l'objet d'une évaluation extérieure par un tiers, qui sera publiée annuellement.
- Renforcement de l'administration électronique : création d'un portail internet unique de renseignement administratif et d'accès aux téléprocédures, adoption d'une charte ergonomique unique pour tous les services en ligne, mise en place de l'accusé de réception électronique à toute demande formulée par courriel

Réforme de l'organisation des achats de l'Etat

- Création d'une agence des achats de l'Etat chargée du pilotage et de la coordination des achats des administrations de l'Etat
- Dans chaque ministère où il n'existe pas, nomination d'un responsable des achats ayant compétence sur l'ensemble des achats courants du ministère
- Développement de l'externalisation du parc automobile de la gamme commerciale, sur le modèle du travail conduit par le ministère de la Défense en la matière

Simplification des procédures internes à l'Etat

- Expérimentation de la création d'agences de service public sans personnalité morale, bénéficiant d'une autonomie et d'une souplesse de gestion accrue



- Limitation des consultations préalables à l'édition d'un texte
- Allègement des règles relatives à l'organisation interne des ministères
- Simplification des procédures de passation des marchés publics, par des suppressions de consultations et d'obligations formelles inutiles
- Allègement du contrôle financier, avec une expérimentation de suppression du visa préalable, remplacé par un comité d'engagement en amont

Politique publique de la santé

- Mettre en place des dispositifs de stabilisation automatique de l'assurance maladie reposant sur une meilleure maîtrise des dépenses
- Renforcer la lutte contre la fraude : renforcer la coordination des politiques de lutte contre les fraudes ; professionnaliser la fonction de contrôle par une mutualisation des moyens ; développer les outils de lutte contre la fraude

Politique publique de la famille

- Développer la lutte contre la fraude : généralisation des comités locaux de lutte contre la fraude ; automatisation des contrôles des caisses d'allocation familiales et développement de l'analyse des risques ; développement des échanges de données informatiques ; mise en place d'indicateurs de performance des contrôles

Politique publique des solidarités

- Pénalisation financière des administrations de l'Etat qui ne s'inscrivent pas sur une trajectoire de respect de l'objectif d'insertion professionnelle des handicapés

Politique du développement des entreprises

- Fusion d'OSEO et de l'All pour constituer un opérateur de référence en matière de soutien à l'innovation des entreprises, gérant les aides aux pôles de compétitivité actuellement gérées par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi



La modernisation des ministères



La création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et la modernisation de ses politiques

Quelles sont les missions exercées ?

La création du nouveau ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD) qui regroupe les anciens ministères chargés de l'écologie, de l'équipement et de l'énergie constitue une innovation essentielle. Sont ainsi mises sous la même autorité ministérielle quatre politiques majeures pour le développement durable :

- la politique de l'écologie ;
- la politique de l'habitat et des transports ;
- la politique d'aménagement du territoire ;
- les politiques énergétiques de la France.

Grâce à ces leviers fondamentaux, le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables doit garantir la prise en compte de la dimension de développement durable dans l'ensemble des politiques publiques afin de favoriser une croissance qui soit à la fois vigoureuse et respectueuse de l'environnement.

Pourquoi changer ?

La création de ce grand ministère constitue un big bang administratif. Pour que l'ambition qui a présidé à cette création puisse être remplie, il ne peut s'agir de juxtaposer les politiques et les structures existantes. Il faut que ces politiques et ces structures soient recomposées dans le sens du développement durable.

La création du MEDAD doit donc s'accompagner d'une organisation administrative qui permette de répondre aux priorités définies lors du Grenelle de l'Environnement, que ce soit au niveau central ou au niveau local. Elle doit également être l'occasion de revoir la manière de conduire nos politiques publiques – par exemple la programmation des infrastructures de transport – pour prendre en compte ces nouvelles orientations.

Par ailleurs, la révision générale des politiques publiques doit également être l'occasion de répondre aux situations dans lesquelles le service rendu engendre une insatisfaction. C'est le cas en matière de gestion de l'examen du permis de conduire. Le système actuel, géré par l'administration, conduit à des délais très longs d'attente (entre 1 et 5 mois) et à un taux d'échec très élevé (plus de 50 %), ce qui engendre des coûts importants pour les candidats.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Les orientations pour le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, dès la première phase de la révision générale des politiques publiques sont donc les suivantes :

- traduire dans l'organisation du ministère la nouvelle ambition de la France en matière de développement durable ;



- dans le domaine de la gestion des infrastructures, respecter les objectifs que s'est fixés la France en matière de développement des solutions de transport alternatives à la route à l'horizon 2012 et mettre en place une évaluation robuste et une véritable programmation économique et financière des projets d'investissement publics ;
- introduire une régulation économique indépendante du secteur des transports en cours de libéralisation ;
- veiller à ce que les dépenses fiscales soient favorables à l'environnement.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Pour atteindre ces objectifs, **le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable sera profondément réorganisé**. Au niveau central, les 35 directions actuelles céderont la place à une organisation fondée sur les grands objectifs de politiques publiques du ministère. Le ministère sera ainsi structuré autour de cinq grandes directions métier et d'un secrétariat général renforcé. Ainsi, une grande direction du climat et de l'énergie sera créée et se focalisera sur la lutte contre le réchauffement climatique. Une autre grande direction, des infrastructures, des transports et du report modal permettra une meilleure prise en compte des nécessaires reports entre les modes de transports. Une direction générale des risques environnementaux sera également créée. Cette nouvelle architecture constitue une illustration très aboutie de l'intérêt de réduire le nombre de structures d'administrations centrales pour mieux les recentrer sur leurs priorités.

Au niveau territorial, le nouveau périmètre ministériel se traduira par la **création de grandes directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables**, par regroupement des actuelles directions régionales de l'équipement (DRE), des directions régionales de l'environnement (DIREN) et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour la partie qui relève des missions du MEDAD. Cette grande direction constitue la garantie que la nouvelle cohérence du ministère autour de l'enjeu du développement durable se retrouvera au niveau territorial. Les **directions départementales de l'équipement seront fusionnées avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt**, afin de donner plus de cohérence à la politique d'aménagement du territoire. L'expérimentation réalisée dans 8 départements s'avère, en effet, positive. **L'organisation de Météo-France sera revue, dans le sens d'un allègement progressif de ses implantations départementales** compte tenu des évolutions technologiques, qui ne rendent plus aussi utile un maillage très fin.

L'organisation de l'examen de passage du permis de conduire sera modernisée et confiée à un opérateur spécifique, qui devra mieux gérer les files d'attente des candidats à l'examen.

Dans le domaine des **transports**, une régulation économique plus efficace de la concurrence est nécessaire. Elle sera obtenue par la mise en place d'une **régulation indépendante** pour les différents modes de transport, en commençant dans un premier temps par les activités ferroviaires.

La programmation et le financement des grands projets d'investissement seront améliorés par **l'instauration d'un référentiel de calcul économique, la simplification et l'approfondissement des procédures de choix des investissements et par la mise en place d'une programmation à dix ans des projets d'infrastructure**. Ces procédures permettront de mieux mettre en œuvre les engagements pris par le Président de la République dans le cadre du Grenelle de l'environnement.



Enfin, les **dépenses fiscales seront passées au crible** dans le cadre du chantier de révision générale des prélèvements obligatoires, dans le souci de revenir sur des dépenses fiscales ayant un impact environnemental négatif ou insuffisant.

Quels sont les avantages attendus ?

La réorganisation du ministère permettra de donner plus de cohérence à son action dans toutes ses composantes. Elle permettra aussi de dégager d'importantes économies au travers de la mutualisation des fonctions support, tant au niveau central qu'au niveau territorial.

La modernisation de l'examen du permis de conduire permettra d'améliorer la qualité du service délivrée aux usagers au meilleur coût.

Enfin, l'efficacité des décisions économiques sera accrue par la révision des procédures de choix des infrastructures, une meilleure régulation de la concurrence dans les différents modes de transport et un meilleur ciblage des dépenses fiscales en faveur du développement durable.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivent jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008. Ils porteront notamment sur le permis de construire, la mission d'ingénierie concurrentielle, la politique de l'eau et le pilotage des opérateurs.

Les projets seront progressivement mis en œuvre entre 2008 et 2011.



La modernisation du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Quelles sont les missions exercées ?

La politique publique de l'agriculture et de la pêche comporte sept grandes missions :

- valoriser les produits agricoles et agroalimentaires en encourageant leur adaptation aux attentes des marchés et mettre en œuvre les dispositifs de la politique agricole commune ;
- assurer la gestion durable des ressources et des territoires et l'adaptation des exploitations et des modes de production ;
- gérer et préserver la forêt ;
- valoriser la production de la pêche et assurer le développement économique et social de la filière ;
- veiller à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation ;
- assurer l'enseignement agricole ;
- coordonner l'évolution et le développement équilibré des territoires ruraux.

Ces missions sont assurées par le ministère, ses services déconcentrés et plusieurs organismes tels que les offices d'intervention agricoles qui sont chargés de la gestion des interventions nationales, des instruments communautaires de régulation des marchés et de la concertation avec les professionnels.

Pourquoi changer ?

L'agriculture est au cœur de nouveaux défis : le défi alimentaire mondial, le défi environnemental et de la lutte contre le réchauffement climatique et le défi énergétique. Le président de la République a fixé les principales orientations qu'il voulait donner à la politique agricole commune lors de son discours de Rennes. Une discussion s'engagera au second semestre 2008 sur les principes fondateurs de la politique agricole commune de 2013, à l'occasion d'un grand débat d'orientation sur l'avenir des politiques communautaires et de leurs financements.

L'organisation administrative française et les interventions en matière agricole doivent prendre en compte l'évolution de ces enjeux pour accroître leur efficacité.

Les organismes publics intervenants dans le secteur de l'agriculture et de la pêche doivent être moins dispersés, pour limiter le nombre d'interlocuteurs et assurer une plus grande lisibilité et une véritable cohérence de la politique publique pour les agriculteurs, les pêcheurs, les industriels et les consommateurs.

Par ailleurs, la politique de contrôle en matière de pêche présente de graves lacunes, qui ont été sanctionnées en juillet 2005 par une condamnation de la France par la Commission européenne à une lourde amende de 20 millions d'euros assortie d'une astreinte semestrielle de 57,7 millions d'euros pour non respect des obligations en matière de « poisson sous taille ». Pour éviter qu'une telle condamnation ne se reproduise, l'organisation et le pilotage des contrôles doivent être améliorés.



Quelles sont les orientations de la réforme ?

La modernisation engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques vise à donner un nouveau dynamisme au ministère pour accompagner une politique agricole, alimentaire, et de développement durable des territoires ruraux. Il s'agit de traduire cette cohérence en simplifiant l'organisation de l'administration centrale, en renforçant la fonction de pilotage dans un niveau régional unique, et en rénovant l'implantation départementale, proche des usagers, dans un cadre rénové, interministériel.

Dans un second temps, elle aura également pour objectif d'améliorer l'efficacité des politiques d'intervention agricoles et les mécanismes de gestion des crises, qui seront audités avant le prochain Conseil de modernisation des politiques publiques.

Dans les deux cas, les réformes s'inscriront dans le cadre d'une politique agricole, alimentaire et rurale rénovée.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Cinq grands projets de réforme répondant à ces objectifs seront mis en œuvre :

- au niveau central :

- **le regroupement de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de la Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale, qui traitent toutes deux de la politique agricole, dans une Direction Générale de l'Economie et des Territoires ;**
- **une modification du périmètre des directions** pour faire correspondre les structures aux programmes ;
- une adaptation des missions définies par la LOLF à la nouvelle organisation ;

- la création d'un organisme unique de paiement des aides agricoles, regroupant l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA) permettra l'identification d'un interlocuteur unique pour les agriculteurs dans la gestion et le paiement des aides communautaires directes (1^{er} pilier de la politique agricole commune) et des mesures de soutien au développement rural (2^{ème} pilier de la PAC) ;

- le regroupement au sein d'un établissement unique des offices d'intervention agricoles ;

- l'affirmation de l'unicité du pilotage des contrôles en matière de pêche en rapprochant de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture le Centre national des traitements statistiques de Lorient et le Centre de surveillance des pêches du CROSS Etel ;

- une modernisation des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche au travers:

- d'un renforcement du pilotage régional de toutes ses politiques ;
- d'une fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt avec les directions départementales de l'équipement.



Quels sont les avantages attendus ?

La fusion de l'AUP et du CNASEA conduira à une optimisation de la gestion des aides communautaires et de leurs contreparties nationales au travers d'un payeur unique ce qui diminuera les coûts de gestion. Elle permettra également de professionnaliser les contrôles et d'améliorer leur coordination et leur qualité par le regroupement des moyens des offices, de l'État et des organismes de paiement sous la même autorité. Enfin, la réforme limitera les coûts de structure par rapport au montant des aides gérées par rationalisation de ses fonctions support et révision de la cartographie de ses implantations immobilières. Une économie de 70 millions d'euros est attendue en trois ans.

Le groupement des offices d'intervention agricoles permettra de créer des synergies entre les différentes structures qui exercent aujourd'hui, filière par filière, des métiers de même type, et de générer des économies d'échelle à travers un rapprochement des fonctions support et une unification des délégations régionales. La qualité du service rendu aux agriculteurs sera accrue car ils n'auront plus qu'un seul interlocuteur polyvalent.

Le rapprochement des instances en charge du pilotage des contrôles sur la pêche vise essentiellement à améliorer la qualité des contrôles, afin d'éviter une nouvelle condamnation de la France par les instances communautaires. Par ailleurs, cette mesure contribue aux objectifs de préservation de la ressource halieutique, de stabilité économique du secteur de la pêche et d'aménagement du territoire littoral. Le rapprochement génèrera des économies par réduction des fonctions supports et suppression des doublons en matière de connaissance économique et de contrôle.

Dans le cadre d'une politique agricole, alimentaire et rurale rénovée, la modernisation des services déconcentrés du ministère permettra de conforter le niveau d'administration régional porteur de toutes les compétences du ministère, afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de son action territoriale. Elle devra aussi correspondre à un mouvement de déconcentration de tâches actuellement assumées par le niveau central alors qu'elles relèvent de la mise en œuvre des politiques publiques.

La fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales de l'équipement dans le cadre général de réforme de l'Administration départementale permettra de donner plus de cohérence à la politique publique du développement durable et d'aménagement du territoire.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivront jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008. Ils porteront sur les dispositifs d'intervention agricole, les mécanismes de fixation des prix et la gestion des crises agricoles.

- L'affirmation de l'unicité du pilotage du contrôle en matière de pêche pourra entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2008.

Pour les autres chantiers, il faut distinguer la phase de préfiguration, qui débutera pour tous dès le début 2008, et la réalisation, qui s'effectuera selon le calendrier suivant :

- l'administration centrale sera réformée au 1^{er} juillet 2008 ;

- la fusion de l'AUP et du CNASEA et le regroupement des offices agricoles pourront entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009 ;



La création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et la modernisation de ses politiques

Quelles sont les missions exercées ?

Le nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement exerce trois missions principales :

- la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile, qui comprend la délivrance des visas, l'examen des demandes d'asile et la police des étrangers ; cette politique a pour objectif de maîtriser l'immigration, de lutter contre l'immigration illégale et de favoriser l'immigration économique ;
- la mise en œuvre de la politique d'intégration et d'accès à la nationalité française, à destination des étrangers souhaitant s'installer durablement en France et au-delà solliciter l'acquisition de la nationalité française ;
- la promotion d'une politique de codéveloppement avec le pays d'origine dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires

Pourquoi changer ?

La politique d'immigration et d'intégration fait intervenir de nombreux acteurs et de nombreux ministères dont les missions sont insuffisamment coordonnées. Elle comporte des procédures souvent complexes. C'est le cas notamment en matière de délivrance des visas et de titres de séjour : des informations identiques sont demandées deux fois, des dossiers similaires sont instruits par deux administrations différentes. C'est également le cas pour les demandes de naturalisation, qui font l'objet d'un double examen.

La gestion des centres de rétention administratifs (CRA) est également insatisfaisante et fait appel aux compétences de très nombreux ministères (Immigration, Intérieur, Défense, Justice, Santé). Leur coût est très élevé : ainsi, un rapport récent évaluait que le coût d'une place en CRA pouvait varier entre 74 000 € et 190 000 € d'un centre à l'autre.

Par ailleurs, le taux d'échec en matière de retour à la frontière est particulièrement élevé.

La création d'un ministère unique constitue une opportunité essentielle pour remédier à ces dysfonctionnements et améliorer la politique d'immigration et celle d'insertion des immigrés.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Six mois après la création du nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, les grandes orientations prises concernent :

- la mise en place d'une administration centrale performante au mois de janvier 2008, comportant un secrétariat général, deux directions et plusieurs services, qui doit être exemplaire s'agissant de la création d'un nouveau ministère. Elle doit être capable d'assurer une meilleure coordination des autorités administratives en charge de la politique



d'immigration et de simplifier les procédures relatives à l'entrée et au séjour en France tout en garantissant un niveau de sécurité élevé ;

- la modernisation et le renforcement de l'efficacité des procédures en matière d'immigration et d'intégration ;
- l'amélioration de la coordination entre les différents services concernés pour conduire à bien la politique d'immigration du Gouvernement.

Des orientations seront également définies en matière d'intégration, mais elles ne seront disponibles que lors du prochain Conseil de modernisation.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Des réformes seront mises en œuvre pour limiter les tâches administratives redondantes, les politiques d'immigration et de naturalisation faisant aujourd'hui appel plusieurs services dont la coordination doit être améliorée. Elles concernent :

- **la délivrance des visas** : pour les demandeurs d'un visa de long séjour qui ouvre droit à une autorisation de séjour, l'instruction et la délivrance du titre de séjour sera effectuée en même temps que l'instruction du visa, par une seule administration, au sein des consulats ;
- **les demandes de naturalisation** : elles font actuellement l'objet d'une double instruction, par les préfectures d'une part, par la direction de la population et des migrations au niveau centralisé d'autre part. Ce doublon sera supprimé, ce qui permettra de réduire les délais, tout en veillant à préserver l'égalité de traitement entre les demandeurs.

Concernant les contrôles aux frontières, assurés par la police aux frontières (PAF), **il sera procédé à l'installation de sas biométriques automatiques dans les grands aéroports**, permettant un meilleur accueil des voyageurs (réduction des files d'attente aux guichets de la police de l'air et des frontières), un contrôle de meilleure qualité à un meilleur coût.

Les modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative seront pour leur part modernisés, notamment pour ce qui concerne les escortes (c'est-à-dire les déplacements des CRA vers l'extérieur), quels que soient les services qui en sont chargés. Par ailleurs, des cellules d'appui aux préfectures seront mises en place pour l'ensemble des CRA afin de faciliter et de coordonner le suivi des dossiers individuels et notamment des procédures d'éloignement, pour améliorer la réussite de ces procédures et éviter tout échec dû à une erreur de procédure. Enfin, en cohérence avec les propositions formulées dans le cadre de la RGPP « sécurité », les fonctionnaires de police ne seront mobilisés au sein des CRA que pour les tâches pour lesquelles ils sont indispensables.

Quels sont les avantages attendus ?

La simplification des procédures permettra de clarifier le paysage institutionnel et d'alléger des tâches purement administratives, afin de recentrer l'action du ministère sur ses priorités et sur ses missions opérationnelles. Elles permettront une amélioration des délais et du temps d'attente, une amélioration de la qualité de service et des économies en termes d'effectifs.

L'harmonisation de la gestion des CRA permettra de mieux lisser l'activité des forces de sécurité, de réduire certains coûts excessifs et de garantir un meilleur suivi de l'activité des centres.



Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la Révision générale des politiques publiques se poursuivent jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008. Ils porteront notamment les interventions menées en vue de favoriser l'intégration des étrangers souhaitant s'installer en France, l'aide médicale d'État et les systèmes d'information utilisés dans les services du ministère.

Les projets seront progressivement mis en œuvre entre 2008 et 2011.



La modernisation du ministère de l'Intérieur (préfectures)

Quelles sont les missions exercées ?

Le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales exerce au travers du réseau des préfectures et sous-préfectures deux types de missions :

- la mise en œuvre de ses missions régaliennes propres : réglementation, gestion des titres (cartes grises, cartes nationales d'identité...), conseil et contrôle des collectivités territoriales, organisation des élections ;
- la coordination interministérielle des politiques publiques mises en œuvre au niveau local.

Il est également chargé de la sécurité publique et de la sécurité civile, étudiées dans le cadre de la politique publique de la sécurité.

Pourquoi changer ?

Le réseau des préfectures, comme la combinaison de fonctions propres au ministère et d'une fonction de pilotage interministériel, constituent un modèle original d'organisation de l'État au niveau local, qui a fait ses preuves et reste adapté.

Néanmoins, il est souhaitable de faire évoluer les missions qu'assure ce réseau vis-à-vis des usagers et des collectivités territoriales, dont il est l'interlocuteur privilégié, afin de renforcer son efficacité. Il faut notamment tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation et du développement considérable des nouvelles technologies qui a fait évoluer la notion de proximité.

Vis-à-vis des citoyens, les processus de délivrance de titres ne sont pas pleinement satisfaisants : les usagers doivent se déplacer dans les préfectures ou les sous-préfectures où les délais d'attente sont parfois longs, alors qu'ils peuvent plus facilement se rendre dans leur mairie ou utiliser internet.

Vis-à-vis des collectivités, le contrôle de légalité exercé par l'État sur leurs actes présente trop souvent une faible valeur ajoutée : au lieu de se concentrer sur les actes les plus risqués, l'État tente de tout contrôler malgré de faibles moyens et donc contrôle mal. Par ailleurs, au-delà de cette fonction de contrôle, les collectivités attendent de l'État une relation de confiance et des prestations de conseil. Une réforme de ces procédures est donc indispensable.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Dans ce contexte, la réforme du réseau des préfectures et des sous-préfectures consiste à alléger et à moderniser leurs missions, pour assurer une meilleure qualité du service rendu aux usagers. Il s'agit :

- de moderniser les procédures de délivrance des titres, pour simplifier les formalités et raccourcir les délais,
- d'alléger le contrôle de légalité tout en le rendant plus efficace.



Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Le premier axe de réforme vise à **rationaliser les processus de délivrance des titres aux particuliers**. Dans un souci d'efficacité, la fabrication des passeports et des cartes nationales d'identité seront centralisées, les points d'accueil des usagers étant en revanche situés au niveau communal. Pour les cartes grises, le recours aux professionnels du secteur ou à l'internet pour les transactions entre particuliers sera développé.

Le contrôle de légalité sera désormais centralisé au sein des préfectures. Il sera automatisé sur certains actes courants (contrôle budgétaire, par exemple) et **recentré sur les actes qui présentent les enjeux les plus importants** (comme certains marchés publics, l'urbanisme et l'environnement) afin que l'État concentre ses moyens sur les actes les plus risqués. L'État marquera ainsi une plus grande confiance et moins de contrôle tatillon sur les actes des collectivités locales, notamment sur leurs actes de gestion, comme l'a annoncé le président de la République au Congrès de l'Association des Maires de France.

Ces réformes conduiront nécessairement à une évolution du rôle des sous-préfectures, dans le sens d'une position davantage de conseil aux collectivités locales et de coordination de l'action de l'État au plus près des territoires.

Quels sont les avantages attendus ?

La réorganisation de la délivrance des titres est une source importante de productivité et d'efficacité des services de l'État. En s'appuyant sur de nouveaux processus de fabrication, elle permettra notamment de faire face à l'arrivée des nouveaux titres sécurisés sans dégrader la qualité du service rendu aux citoyens et en l'améliorant dans un certain nombre de cas.

La réforme du contrôle de légalité contribuera à professionnaliser et accroître l'efficacité du contrôle, essentiel dans le cadre des relations avec les collectivités territoriales.

Enfin, la réorganisation du rôle respectif des préfectures et sous-préfectures, dans un contexte plus large de réforme de l'administration territoriale de l'État, permettra de recentrer chaque niveau sur les missions pour lesquelles il est susceptible d'apporter une réelle valeur ajoutée, tout en rationalisant et en simplifiant les compétences de chacun.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivront jusqu'au deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques du mois d'avril 2008. Ils porteront notamment sur l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et l'évolution du rôle des sous-préfectures.

Les réformes seront mises en œuvre dès 2009 ; s'agissant de réformes qui nécessitent des réorganisations importantes (industrialisation des titres notamment), elles ne produiront leurs effets que progressivement.



La modernisation du ministère de la Justice

Quelles sont les missions exercées ?

Les principales missions de la justice sont les suivantes :

- résoudre les conflits, sous un certain nombre de contraintes dont l'adaptation de la résolution à l'âge des délinquants ;
- garantir la liberté individuelle.

La justice les exerce à travers les différentes juridictions (civiles, pénales, administratives), et au-delà, via la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'administration pénitentiaire, ainsi que divers dispositifs dont l'objet est de favoriser l'accès au droit (maisons de la justice et du droit, commissions départementales d'accès au droit) ou d'apporter une aide spécifique à certaines populations (aide juridictionnelle, aide à la réinsertion, aide aux victimes).

Il s'agit d'une politique d'essence régaliennne, exercée par des magistrats indépendants. Elle constitue une mission prioritaire de l'État dont ce dernier ne peut se dessaisir. La Constitution fait par ailleurs de l'autorité judiciaire le garant de la liberté individuelle de chaque citoyen.

Pourquoi changer ?

La justice doit faire face à une multiplication des contentieux, notamment due à une inflation normative importante. La demande de justice, c'est-à-dire le nombre d'affaires portées devant les juges, s'est accrue de 17 % en matière civile et de 21 % en matière administrative entre 2000 et 2004. Il en résulte un engorgement des tribunaux, qui peut entraîner des conséquences préjudiciables sur les délais et la qualité du traitement des affaires.

La modernisation de l'implantation territoriale des tribunaux, dans le cadre de la redéfinition de la carte judiciaire, constitue une première réponse pour améliorer la qualité des jugements.

La justice reste néanmoins complexe pour les citoyens, qui la jugent parfois trop lente. Cette lenteur et cette complexité sont naturelles, voire nécessaires en ce qui concerne les contentieux les plus graves. Mais pour mieux traiter ceux-ci, il paraît nécessaire de réduire la demande adressée aux tribunaux dès que c'est possible, c'est-à-dire dès que des moyens moins traumatisants, moins coûteux, plus rapides peuvent légitimement apporter une réponse. Cette déjudiciarisation paraît d'autant plus nécessaire soit lorsque les affaires ne correspondent pas à la résolution d'un conflit, soit lorsqu'elles sont le plus susceptibles d'instrumentalisation de l'action judiciaire par des parties trouvant plus d'intérêt dans les délais ou des coûts supplémentaires pour la partie adverse que dans l'application du droit.

Par ailleurs, la procédure pénale actuelle paraît à tous inutilement complexe et peut faire l'objet d'une simplification pour que les obligations qu'elle met en œuvre soient strictement fonction des besoins.



Parallèlement, des questions d'efficience peuvent aussi se poser. Ainsi, le ministère de l'intérieur considère souvent que les transports de détenus, commandités par les juges et mis en œuvre par les forces de police sont trop coûteux. De fait, les décideurs ne sont pas les payeurs et une rationalisation de cette situation peut être recherchée.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Les modernisations qui peuvent être mises en œuvre en matière de justice s'organisent autour de trois axes principaux :

- une réduction de la demande adressée à la justice, à chaque fois que c'est possible, par la mise en place de mesures pour prévenir les conflits en développant d'autres moyens qu'un recours au juge ;
- la simplification et l'allègement des procédures judiciaires ;
- comme pour l'ensemble des ministères, une amélioration de l'organisation du ministère de la justice, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Le ministère de la Justice réorganisera son administration centrale et ses services déconcentrés. L'administration centrale sera réformée afin d'optimiser la gestion des fonctions transversales au sein d'un secrétariat général rénové. Seront ainsi regroupées les fonctions de synthèse budgétaire, de statistique, de pilotage informatique et immobilier.

Les trois inspections du ministère seront fédérées au sein d'une "inspection générale du ministère de la justice" afin de favoriser le décloisonnement des différentes directions.

L'organisation territoriale des services déconcentrés du ministère sera revue en lien avec la carte administrative autour de 9 ensembles interrégionaux. Des plates-formes mutualisées seront mises en place pour favoriser les synergies et améliorer l'efficacité de l'administration de la justice.

Pour prévenir la hausse des contentieux, les études d'impact présentées lors du dépôt de nouveaux projets de loi ou de règlement devront faire apparaître systématiquement l'impact des nouvelles normes sur le travail de la justice, en particulier le volume prévisible de nouveaux contentieux. Ce dispositif doit permettre de mieux prendre en compte le poids que de nouvelles obligations imposées réglementairement ou légalement sur les tribunaux, pour que cet élément soit pris en compte dans la décision.

Par ailleurs, pour limiter le contentieux administratif, des **commissions précontentieuses seront mises en place dans les administrations**, en particulier dans le secteur de la fonction publique. Il s'agit notamment d'éviter qu'une certaine négligence administrative, y compris lorsque l'issue judiciaire est certaine, débouche sur des procédures autrement plus coûteuses pour la société qu'une meilleure administration.

Une révision du code de procédure pénale, dont tout le monde reconnaît aujourd'hui l'excessive complexité, sera engagée, pour garantir encore davantage le respect des droits, tant des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction que des victimes, et améliorer l'efficacité des tribunaux.



Enfin, **une réforme sera entreprise concernant les transferts de détenus** : outre la réduction du nombre de transferts, qui est possible en recourant à la visioconférence, un système de facturation interne à l'administration sera mis en place pour faire supporter le coût de ces transferts, non par la police et la gendarmerie, comme c'est actuellement le cas, mais par la justice. Ceci permettra de rapprocher le décideur et le payeur en la matière, et une rationalisation des coûts pourra ainsi être effectuée.

Après la réforme de la carte judiciaire, le ministère de la Justice examinera, en concertation avec les magistrats, les fonctionnaires de justice et les professions judiciaires, les **modalités d'une nouvelle répartition des contentieux entre les différents niveaux de juridiction**.

Dans ce cadre, la chancellerie examinera également la possibilité de **déjudiciariser un certain nombre de contentieux ou un certain nombre d'actes**. Le ministère de la Justice examinera la possibilité de **déjudiciariser le divorce par consentement mutuel** pour permettre de divorcer sans passer devant le juge lorsque les époux sont d'accord sur l'ensemble des conditions du divorce. Le ministère de la Justice examinera également la **déjudiciarisation de certaines sanctions aux infractions routières** qui pourraient être remplacées par des sanctions administratives tout aussi dissuasives et efficaces.

Quels sont les avantages attendus ?

Les réformes proposées permettront de clarifier et de simplifier l'organisation de la justice, mais également d'améliorer le service rendu aux justiciables, en simplifiant un grand nombre de procédures aujourd'hui trop complexes.

La réforme du divorce par consentement mutuel permettra une simplification importante des procédures et un traitement beaucoup plus rapide. Elle entraînera aussi un allègement des dossiers confiés aux juges, qui leur permettra de se consacrer davantage aux dossiers les plus complexes : en 2005, les divorces par consentement mutuel ou sur requête conjointe représentaient presque 60 % des 155 253 divorces prononcés, soit plus de 13 % des affaires civiles portées devant les TGI, ou encore 6,4 % de l'ensemble du contentieux porté devant les juridictions civiles de droit commun (hors tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes).

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivront jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques. Ils porteront notamment sur le développement du précontentieux, l'allègement et la simplification des procédures judiciaires, le développement de la conciliation et de l'arbitrage, la gestion de l'administration pénitentiaire, la mesure de la performance des chaînes pénale et civile. Les réformes de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère de la justice seront précisées.

Les réformes seront mises en œuvre progressivement à compter de 2008-2009.

L'obligation de l'étude d'impact des nouvelles lois en matière de contentieux entrera en vigueur au cours de l'année 2008.

Un groupe de travail conjoint Intérieur-Justice fixera d'ici le 1er juillet 2008 au plus tard les modalités pratiques de détermination du coût pour les services de police et de gendarmerie des transferts de détenus. Une expérimentation sera ensuite conduite.



S'agissant de la nécessaire refonte du code de procédure pénale, une commission, composée de parlementaires et de juristes, sera mise en place très prochainement. Elle devra élaborer d'ici le 1^{er} janvier 2009 un projet de nouveau code de procédure pénale. Le Parlement examinera le texte en 2009, de façon que le nouveau code entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010.



La modernisation des services du Premier ministre

Quelles sont les missions exercées par les services du Premier ministre ?

Les services du Premier ministre se composent de multiples organismes, qui ont pour mission fondamentale de coordonner le travail de l'appareil gouvernemental. Les principaux organismes directement rattachés au Premier ministre sont le Secrétariat général du Gouvernement, chargé de l'organisation du travail du Gouvernement et du conseil juridique, le Secrétariat général à la Défense nationale, chargé de la coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité et le Secrétariat général des affaires européennes, chargé du traitement interministériel des dossiers européens.

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique fait appliquer les grandes règles du statut général de la fonction publique et anime la gestion des ressources humaines de l'État. La Documentation française et les Journaux officiels sont chargés d'éditer et de diffuser les normes juridiques et de délivrer une information administrative générale.

À ce panorama s'ajoute de multiples organismes et comités aux missions diverses.

Pourquoi changer ?

Ce paysage est aujourd'hui trop confus et source de coûts inutiles du fait de la dispersion des organismes rattachés au Premier ministre. Ceux-ci ont des objectifs parfois éloignés de la mission de coordination de l'appareil gouvernemental.

Il existe par exemple 24 structures de prospective, d'analyse stratégique et d'évaluation placées auprès du Premier ministre. Or ces structures sont hétérogènes et ont des champs de réflexion qui se recoupent au moins partiellement entre eux et avec les missions de certains services ministériels. Aucune n'est appelée à intervenir dans le cadre des procédures normales de préparation des décisions et des textes gouvernementaux. Leur rattachement direct au Premier ministre ne se justifie donc pas toujours.

Par ailleurs, le maillage territorial des centres interministériels de renseignement administratifs (CIRA), créés en 1959 pour délivrer des renseignements administratifs par téléphone, s'est étendu jusqu'en 1991 pour réduire le coût des appels téléphoniques pour les usagers, qui dépendaient alors de la distance. Aujourd'hui, les CIRA ne sont plus joignables que par le biais du numéro 39-39 et les usagers peuvent aussi se renseigner par d'autres voies, comme l'Internet. Ce maillage est donc moins justifié.

Enfin, la mission d'édition publique et de diffusion exercée par la Documentation française ne peut plus s'exercer à l'heure de la diffusion par Internet de la même manière qu'à l'époque du « tout-papier ». Une modernisation intense de cette mission s'impose.



Quelles sont les orientations de la réforme ?

Pour permettre de le clarifier et le rendre plus efficace et plus économe, la réforme engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques vise à :

- recentrer les services du Premier ministre sur leur mission fondamentale de coordination de l'appareil gouvernemental ;
- moderniser la mission d'édition publique des organismes placés sous la compétence du Premier ministre, en tenant compte des possibilités de dématérialisation offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Pour recentrer les services du Premier ministre sur leur cœur de métier, **certains organismes devenus obsolètes seront supprimés**. Ce sera le cas :

- du Conseil national de l'évaluation, actuellement en sommeil, dont les missions seront reprises sous une autre forme dans le cadre d'un renforcement de l'évaluation des politiques publiques ;
- du Haut conseil du secteur public, qui ne s'est plus réuni depuis 2002 ;
- du comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics, dont les missions sont largement redondantes avec celles des corps d'audit et surtout de la Cour des comptes et pourraient être reprises par la Cour ;
- du Haut Conseil de la Coopération internationale, remplacé par un conseil stratégique sur l'aide publique au développement qui sera un lieu de débat avec toutes les composantes de la société civile sur les grands axes de notre stratégie d'APD.

D'autres organismes seront réorganisés. Le Centre d'analyse stratégique, qui a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle, deviendra le chef de file d'autres conseils, avec lesquels il pourra mutualiser ses moyens.

Enfin, **certains organismes seront transférés aux ministères**, pour plus de cohérence. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sera ainsi rattachée au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, en toute cohérence avec sa compétence en matière de fonction publique.

En matière de renseignement administratif, **une réforme de l'information délivrée par téléphone aux usagers** sera engagée, dans l'objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité du renseignement téléphonique. Les neuf Centres interministériels de renseignement administratifs (CIRA) seront regroupés en un centre unique pour leur permettre d'atteindre une taille critique et de rassembler toutes les compétences en un seul lieu.

L'organisation de la mission d'édition, de diffusion et d'information assurée par la Documentation française et la Direction des Journaux officiels sera revue, dans l'objectif d'une meilleure utilisation des moyens dématérialisés d'accès à l'information.

Quels sont les avantages attendus ?

Les services du Premier ministre ainsi reconfigurés pourront se recentrer sur leur mission essentielle de coordination interministérielle. Grâce aux transferts de plusieurs organismes aux ministères concernés, la cohérence dans le pilotage des missions de l'État sera renforcée.



Des économies seront réalisées sur les fonctions support des organismes rattachés au Premier ministre, grâce à de plus grandes mutualisations.

Des gains budgétaires et une amélioration de la qualité du service sont attendus de la réforme de la mission d'information du public.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivront jusqu'au deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques du mois d'avril 2008. Ils porteront notamment sur la réforme du Secrétariat général à la Défense nationale, en lien avec le Livre blanc sur la Défense nationale actuellement en préparation, et sur le Secrétariat général des affaires européennes.

Les organismes dissous pourront l'être dès le 1^{er} janvier 2008. Les autres volets de la réforme entreront progressivement en vigueur à compter de 2009, après concertation avec les agents concernés.



La modernisation du ministère de la Culture et de la Communication

Quelles sont les missions exercées ?

Le ministère de la Culture et de la Communication exerce trois grandes missions, auxquelles s'ajoute une quatrième mission plus récente :

- une mission de préservation et de mise en valeur du patrimoine historique ;
- une mission de soutien à la création artistique dans toutes ses composantes ;
- une mission d'éducation artistique et de transmission des savoirs ;
- une mission de développement de l'économie de la culture et des industries culturelles et de communication.

Ces missions sont exercées dans l'objectif de favoriser l'accès à la culture.

Pourquoi changer ?

La révolution numérique est la mutation la plus forte de la dernière décennie et son impact se fera durablement sentir dans le champ artistique et culturel. La RGPP donne une opportunité pour le ministère de la Culture et de la Communication de se positionner sur cet enjeu majeur : protéger et promouvoir la culture sur les nouveaux réseaux d'information.

Aujourd'hui, le ministère de la Culture évolue dans un contexte caractérisé par le nombre élevé et le poids de ses 79 opérateurs, une montée en puissance des collectivités territoriales et une dépense dynamique. Il est accaparé par des tâches de gestion, au détriment de ses missions de pilotage stratégique. Les opérateurs du ministère ne sont pas suffisamment responsabilisés sur les objectifs qui leur sont fixés.

Les coûts administratifs ont fortement progressé. Ainsi, ces dix dernières années, les dépenses de fonctionnement (qui incluent une partie artistique) sont passées de 44 % à 53 % dans le total des dépenses consacrées à la culture.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Pour tenir compte de ce nouvel environnement et pour remédier à ces contraintes, les objectifs de modernisation sont multiples. Ils visent à :

- recentrer l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication sur ses fonctions plus prospectives de pilotage et de stratégie, en tenant compte de la nouvelle organisation budgétaire ;
- donner aux opérateurs du ministère plus de leviers de développement en les responsabilisant davantage ;
- veiller à ce que les interventions soient mieux orientées pour maximiser leur effet de levier sur la création, la préservation du patrimoine et le développement des industries culturelles ;
- mieux maîtriser les coûts tant au sein de l'administration centrale que des opérateurs en développant les projets de mutualisation.



Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Pour atteindre le premier objectif, **l'administration centrale du ministère de la Culture sera réorganisée pour passer de dix directions à quatre ou cinq grandes directions** centrées sur les principales missions du ministère. Les doublons entre la direction de l'administration générale, les directions opérationnelles et les opérateurs seront supprimés. Pour gagner en efficacité et en qualité dans la gestion, les fonctions support seront centralisées et rationalisées. Les différents corps d'inspection du ministère, au sein des sept services d'inspection, seront regroupés en clarifiant leurs missions.

Les administrations centrales seront recentrées sur leurs missions de pilotage et de stratégie. Ainsi, la **direction des musées de France ne traitera plus depuis Paris la gestion quotidienne de certains musées mais sera recentrée sur la fixation des orientations générales**, la définition des résultats à atteindre et leur évaluation.

Les musées, actuellement directement gérés par cette direction, seront désormais rattachés à la **Réunion des musées nationaux qui sera par ailleurs modernisée par la filialisation de certaines de ses activités commerciales.** Ce rattachement sera mis en œuvre pour l'ensemble de ces musées, à l'exception de ceux qui seront **transformés en établissements publics administratifs, confiés à d'autres établissements publics existants**, soit enfin, proposés **en gestion, selon des modalités à définir, aux collectivités territoriales** afin de permettre leur insertion complète dans le tissu touristique et culturel local. En outre, un **rapprochement sera recherché entre la Réunion des musées nationaux et le Centre des monuments nationaux.**

La **réforme de l'audiovisuel extérieur** permettra d'utiliser au mieux les synergies entre les opérateurs français, francophones et européens, et d'améliorer la visibilité de notre effort en la matière.

La responsabilisation des opérateurs passera par plusieurs leviers. Tous les opérateurs devront être dotés d'un **contrat pluriannuel de performance**, qui leur fixera des objectifs précis et sera le cadre de la mesure de leur performance. **Une lettre de mission** personnalisée sera adressée à tous les dirigeants.

L'organisation de certains opérateurs culturels sera modernisée. À titre d'exemple, le **statut et les modes d'intervention du Centre national de la cinématographie seront rénovés : le CNC sera doté d'un véritable conseil d'administration.** Les circuits financiers afférents aux ressources alimentant le compte d'affectation spécial du CNC seront simplifiés afin de permettre une réduction des coûts de collecte et de gestion.

De même, le **Palais de la Découverte sera regroupé avec l'établissement public de la Cité des sciences et de l'industrie.** Ce regroupement permettra de créer un opérateur de référence en matière de culture scientifique et technique, présent sur deux sites.

Enfin, **certains musées et monuments nationaux pourront être confiés aux collectivités territoriales**, pour leur permettre de mieux s'insérer dans le tissu touristique et culturel local. Le transfert de propriété ou simplement de gestion se fera sur la base du volontariat, par convention entre l'État et les collectivités territoriales qui souhaiteront développer l'activité de ces musées et monuments.



Quels sont les avantages attendus ?

Les réformes de structure permettront de passer d'une administration de gestion à une administration stratégique.

La responsabilisation des opérateurs leur permettra de dynamiser leurs ressources propres, de stimuler la performance des services rendus et d'améliorer la qualité globale de leur gestion.

Des économies de gestion et de structure pourront être réalisées au travers des rapprochements et des fusions de directions et d'opérateurs.

Le transfert de la propriété ou de la gestion des musées et monuments permettra de mieux les insérer dans leur environnement immédiat et de dynamiser leur développement.

Au total, les marges de manœuvre dégagées permettront de mieux financer les arts dans leur excellence et leur diversité, tout en favorisant l'accès des publics aux œuvres.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivront jusqu'au Conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008 et porteront notamment sur les grandes politiques culturelles (patrimoine, communication, spectacle etc.) et sur l'organisation des directions régionales des affaires culturelle.

Les réformes entreront progressivement en vigueur entre 2008 et 2011.



La modernisation de la politique de Sécurité

Quelles sont les missions exercées ?

La politique de sécurité recouvre deux missions principales :

- la sécurité intérieure, qui comprend la lutte contre la délinquance générale et la délinquance de voie publique, la lutte contre les violences, la criminalité organisée, l'économie souterraine, la lutte contre l'immigration illégale, la lutte contre le terrorisme, le maintien et le rétablissement de l'ordre, la sécurité routière ;
- la sécurité civile, qui a pour mission d'organiser la protection des populations contre différents risques (naturels : incendies, inondations, tempêtes, industriels et technologiques, etc.). Elle met en œuvre et coordonne les moyens de secours essentiellement composés des moyens des services départementaux d'incendie et de secours sous l'autorité opérationnelle des préfets, renforcés par des unités de réserve nationale (UISC et flotte aérienne).

Pourquoi changer ?

La sécurité des biens et des personnes est au cœur des préoccupations des citoyens et constitue une mission fondamentale de l'État. Les évolutions dans son organisation doivent viser à accroître son efficacité et l'adapter aux nouvelles exigences de notre environnement.

Les grandes tendances d'évolution de la délinquance sont les suivantes :

- la délinquance évolue, se concentre et connaît une part croissante de violence, ce qui suppose des réorganisations fonctionnelles et opérationnelles, et des forces de sécurité mieux formées et moins dispersées ;
- l'efficacité en matière judiciaire est conditionnée par une parfaite coordination des forces de sécurité, ainsi que sur le développement d'outils scientifiques et techniques adaptés ;
- la lutte contre l'alcool au volant constitue un enjeu majeur pour continuer à réduire les pertes humaines sur les routes.

Face à ces tendances, les objectifs prioritaires de la politique de sécurité intérieure sont les suivants :

- faire baisser la délinquance générale de 5 % en deux ans, avec une focalisation particulière sur la délinquance de voie publique (- 10 % en deux ans) et les violences aux personnes ;
- lutter contre la criminalité organisée, l'économie souterraine et l'immigration illégale ;
- garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire.

Pour atteindre ces objectifs, l'enjeu pour la politique de sécurité intérieure est de passer à un mode de fonctionnement moderne reposant sur une plus grande souplesse dans la réponse aux enjeux et utilisant mieux les nouvelles technologies de sécurité. Cette transformation suppose des changements profonds d'organisation et de méthodes de travail.

Or, l'utilisation des forces de sécurité et leur répartition sur le territoire ne sont pas optimales.

Les policiers actifs et gendarmes sont encore trop souvent employés à des fonctions administratives ou à des activités périphériques (gardes statiques, escortes, etc.), qui ne relèvent pas de leur fonction centrale : garantir la sécurité des Français.



En ce qui concerne les forces mobiles, le maintien de l'ordre public, qui a justifié leur création, ne représente que 15 % du temps de travail en métropole. Elles ne sont par ailleurs pas toujours stationnées dans les zones où leur présence effective est la plus indispensable.

En matière de sécurité routière, les deux tiers de la mortalité sont constatés en zone rurale, qui ne concentre qu'un tiers des forces spécialisée dans la lutte contre l'insécurité routière.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Ces orientations de la révision générale des politiques publiques sont les suivantes :

- mieux organiser la complémentarité des forces de sécurité, en particulier de la police et de la gendarmerie ;
- améliorer l'organisation et l'efficacité des fonctions support dans les forces de police et de gendarmerie, notamment par plus de mutualisations et l'utilisation d'outils de financement innovants ;
- adapter les modalités d'intervention et la répartition des forces de sécurité sur le territoire pour mieux répondre aux attentes et aux besoins réels des citoyens ;
- poursuivre et améliorer l'effort important engagé en matière de sécurité routière en adaptant les contrôles aux nouvelles formes de délinquance.

En matière de sécurité civile, les réformes doivent viser essentiellement à optimiser l'utilisation des moyens techniques mis à disposition des services.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

La gendarmerie nationale sera placée sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire des gendarmes. Cette évolution permettra d'aller au bout de la logique impulsée depuis 2002 d'une meilleure coordination entre les deux grandes forces de sécurité. Le maintien distinct de ces deux forces n'est aucunement remis en cause et constitue un atout pour garantir la meilleure sécurité aux Français. Mais leur commandement doit être placé sous la même autorité. Ce rapprochement permettra aussi de dégager des gains de productivité sur les fonctions supports de la police et de la gendarmerie, au travers d'une mutualisation des achats et des matériels, d'une uniformisation des systèmes informatiques, ou encore d'une harmonisation en matière de formation des personnels.

Au-delà de cette réorganisation institutionnelle, l'axe essentiel de la réforme est **une meilleure utilisation et une meilleure répartition des forces de sécurité**. Pour y parvenir, les réformes suivantes sont retenues :

- **adapter la répartition et l'organisation territoriales des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance.** La répartition des crimes et délits sur le territoire évolue. L'organisation des forces de sécurité doit permettre de la souplesse dans leur déploiement afin qu'il y ait plus de policiers et de gendarmes là où le besoin en est le plus fort. En particulier, une plus grande fluidité sera recherchée dans l'utilisation des forces de police entre Paris et les autres communes d'Ile-de-France ;
- **accroître le potentiel opérationnel des forces de sécurité**, pour augmenter leur présence effective sur le terrain et leur action sur les missions prioritaires : cela suppose de réduire les charges correspondant à des activités périphériques à la mission cœur de métier, ou qui peuvent être exercées par d'autres que des policiers ou des gendarmes formés pour le travail de terrain. Ainsi, il convient d'approfondir la substitution des personnels administratifs aux policiers ou aux militaires qui exercent des activités non opérationnelles ;



parallèlement, le maintien du potentiel de la police nationale doit s'appuyer sur des évolutions technologiques importantes : vidéosurveillance, développement des fichiers et de l'informatique, notamment dans le traitement de la délinquance sérielle ;

- **adapter les forces de sécurité aux besoins de sécurisation**, notamment en libérant les forces mobiles de fonctions annexes (gardes statiques, secours en montagne, sécurité routière...) pour recentrer leur utilisation aux missions de maintien de l'ordre public et de sécurisation. Ce recentrage permettra également, par redéploiement, de renforcer le potentiel opérationnel en matière de sécurité publique.

Le troisième axe de réforme permettra **d'améliorer l'efficience de politique de sécurité routière**. Il implique de revoir le positionnement des forces de sécurité en privilégiant davantage le réseau secondaire, le plus accidentogène, par rapport au réseau autoroutier. Il convient également d'adapter leur présence et leurs interventions à la nature des besoins : l'adéquation des contrôles aux risques en termes d'horaire (la nuit), de localisation (les zones les plus dangereuses) sera améliorée. Ces évolutions seront possibles grâce à une meilleure coordination dans le cadre du rapprochement police – gendarmerie, mais aussi du contrôle automatisé et des nouvelles technologies, permettant par exemple de dématérialiser la chaîne de traitement des contraventions. L'amélioration de la sécurité routière passera également par le développement de l'utilisation d'éthylotests anti-démarrage dans les véhicules.

Enfin, en matière de **sécurité civile**, des actions seront entreprises pour **optimiser l'utilisation des moyens aériens**. Ces réformes porteront notamment sur la maintenance des aéronefs (optimisation de son efficience). Par ailleurs, une mutualisation des moyens de la sécurité civile, de la gendarmerie et du SAMU permettra une plus grande réactivité et une meilleure utilisation du matériel.

Quels sont les avantages attendus ?

Les réformes proposées permettront de clarifier et de simplifier l'organisation des forces de sécurité grâce une plus grande convergence entre police et gendarmerie. Elles permettront d'adapter la présence des forces de sécurité sur le territoire, et ainsi d'atteindre les objectifs ambitieux de réduction de la délinquance fixés par le président de la République, en accroissant le potentiel opérationnel des forces de sécurité à moindre coût. Ceci se fera dans le cadre d'une plus grande valorisation du travail des policiers et des gendarmes, qui sera davantage recentré sur leur cœur de métier.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux de la révision générale des politiques publiques se poursuivent jusqu'au prochain Conseil de modernisation des politiques publiques. Ils porteront notamment sur la police judiciaire, les outils de la police technique et scientifique, la sécurité routière, la formation des forces de sécurité, leur répartition sur le territoire, l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et le schéma d'organisation informatique du ministère.

Le regroupement des moyens et des effectifs de sécurité sous l'autorité du ministre de l'intérieur aura une traduction concrète dès le projet de loi de finances pour 2009, dans le cadre d'une mission « sécurité » désormais ministérielle.



L'ensemble des réformes décidées sera mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Certaines pourront le cas échéant faire l'objet d'une application dès l'année 2008 : ce sera le cas notamment pour la sécurité routière ou encore de l'optimisation du calendrier de maintenance des aéronefs de la sécurité civile.



La modernisation du ministère de la Défense

L'examen des propositions de réformes concernant le ministère de la Défense en comité de suivi s'est déroulé trop tardivement pour que des orientations globales aient pu être proposées en conseil de modernisation. Néanmoins le comité de suivi a souhaité proposer d'ores et déjà au conseil de modernisation deux évolutions importantes.

L'organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense

La répartition actuelle des compétences entre les grands subordonnés du ministre de la Défense n'est pas suffisamment claire. Les rôles respectifs du chef d'état-major des Armées (CEMA), du délégué général pour l'Armement (DGA), du secrétaire général pour l'Administration (SGA) et du délégué aux Affaires stratégiques (DAS) ne permettent pas toujours d'identifier les responsabilités, notamment en matière de programme d'armement.

Il en résulte un processus de décision éclaté et complexe ainsi que des lacunes dans la consolidation de l'information financière.

Par ailleurs, la prééminence du chef d'état-major des armées établie par le décret n°2005-520 du 21 mai 2005 n'a pas trouvé sa pleine application, chaque état-major d'armée conservant encore des compétences et responsabilités redondantes avec celle de l'état-major des armées.

Enfin, l'administration centrale est implantée sur de multiples sites en région parisienne, ce qui occasionne des surcoûts en matière de soutien.

Quelles sont les décisions prises ?

- lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale dans un format resserré sur le site de Balard et cession des immeubles libérés ;
- renforcement de l'autorité du CEMA sur les chefs d'état-major ;
- recentrage du SGA sur le pilotage des fonctions transverses (finances, ressources humaines, juridique) et renforcement de la fonction financière ;
- réforme de la procédure de conception et de lancement des programmes d'armement clarifiant les responsabilités des différents acteurs autour d'équipes intégrées ;
- création d'un comité exécutif restreint et d'un comité d'investissement auprès du Ministre.

Quels sont les avantages attendus ?

- meilleure gouvernance, notamment en matière de programmes d'armement ;
- réduction des effectifs de l'administration centrale et des états-majors centraux ;
- réduction du coût des soutiens en région parisienne.



La modernisation de la gestion des services offerts aux anciens combattants

Deux structures administratives assurent en parallèle la délivrance des prestations aux anciens combattants : la direction des Statuts, des Pensions et de la Réinsertion sociale (DSPRS), relevant du secrétariat général pour l'Administration (SGA) du ministère de la Défense ; l'office national des Anciens combattants et Victimes de guerre (ONAC), établissement public administratif.

Ces deux organismes disposent d'implantations multiples notamment pour le traitement de tâches administratives ne nécessitant pas de contact direct avec le public concerné. Il en résulte un surcoût important et récurrent.

Quelles sont les décisions prises ?

L'ensemble des prestations exercées en commun par la DSPRS et l'ONAC seront confiées à l'ONAC seul, lui-même rationalisé afin de diminuer le coût individuel de la délivrance des prestations. Un guichet unique à maillage départemental sera ainsi constitué. Cette restructuration, reposant sur une efficacité améliorée, n'affectera pas la qualité du service rendu.

Quels sont les avantages attendus ?

Les coûts de gestion et les effectifs affectés à cette gestion seront réduits.



La modernisation de l'organisation locale de l'État



La modernisation de l'organisation locale de l'État

Comment l'État est-il organisé localement ?

Depuis les lois de décentralisation, l'État a très peu adapté la forme de sa présence dans les territoires. Entre le niveau régional et le niveau départemental, ce sont plus de 35 directions, services ou délégations qui concourent à l'exercice des missions de l'État. Ces implantations reprennent les périmètres d'anciens découpages ministériels, voire de directions d'administration centrale dont les compétences, l'organisation ou le rattachement ont pu entre temps être totalement bouleversés. L'articulation entre un niveau régional et un niveau départemental, voire des niveaux infra départementaux est spécifique à chaque réseau, conduisant par ailleurs à un enchevêtrement inextricable de relations horizontales, transversales, verticales dont la connaissance globale n'est maîtrisée que par les spécialistes.

Enfin il n'apparaît pas possible, à l'heure actuelle, d'établir un schéma fiable et exhaustif de la répartition exacte des agents en fonction dans les services déconcentrés, ce qui trahit à la fois l'opacité, l'hétérogénéité et l'absence de logique du système.

Pourquoi changer ?

La conviction présidant à la révision générale des politiques publiques est que les missions de l'État doivent s'adapter continuellement aux besoins et attentes des usagers. C'est d'autant plus nécessaire en ce qui concerne l'organisation locale de l'État : l'évolution des missions y résulte des effets de la décentralisation, de la répartition des compétences, de la modification des relations entre État et collectivités, des progrès rendus possibles par les nouvelles technologies de communication et d'information, et surtout des attentes des citoyens, de l'évolution de leurs besoins et de leur mode de vie. L'organisation de l'État local n'est plus lisible pour les citoyens, qui ont du mal à se retrouver dans les méandres des directions régionales, des directions départementales et des divers services.

Par ailleurs, les structures de l'État au niveau local sont aujourd'hui trop nombreuses et donc trop coûteuses. Leur organisation repose assez largement sur un modèle « insularisé » où chaque structure se doit de disposer de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction ou d'exécution... L'existence d'un schéma type décliné à l'identique dans chaque département ou région conduit à l'existence pour un même ministère, de directions locales qui vont de quelques agents à plusieurs centaines, posant ici un problème de taille critique, là une question d'homogénéité de fonctionnement, ailleurs enfin des difficultés pour pourvoir à certains postes.

Parallèlement, il est apparu progressivement que cette organisation éclatée ne permettait pas de répondre de manière optimale à l'émergence de nouvelles problématiques transversales et nécessitait la mise en place de palliatifs qui n'ont jamais donné entière satisfaction.



Ces structures sont aussi mal adaptées aux attentes des collectivités territoriales. Celles-ci ont besoin d'un interlocuteur efficace, garant de la cohérence de l'action de l'État dans les territoires. Au lieu de se concentrer sur cette mission, l'État a continué d'exercer des compétences aujourd'hui décentralisées, ce qui crée des interventions inutiles et parfois redondantes.

L'État territorial doit donc être allégé et réorganisé pour être plus efficace, plus cohérent, plus économe et plus concentré sur les missions que les citoyens attendent de lui.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Le niveau régional doit devenir le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires.

Le préfet de région aura désormais une autorité hiérarchique sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques. Il sera ainsi le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'État. Autour de lui, un comité de l'administration régional resserré sera le lieu de la coordination et du pilotage de l'État en région.

De grandes directions régionales seront créées avec des périmètres de compétence correspondant globalement aux périmètres des missions des ministères dans l'organisation gouvernementale.

Ainsi, la création d'un grand ministère du développement durable se traduira-t-elle par la création de directions régionales de l'aménagement et du développement durable, à partir des compétences exercées par les actuelles directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions de la recherche, de l'industrie et de l'environnement (DRIRE). Ainsi par exemple, les agents chargés des projets d'infrastructure et ceux qui ont pour mission de protéger l'environnement travailleront-ils ensemble dans les mêmes équipes. De même, les services d'inspection du Travail, fusionnés, seront rattachés à une direction régionale unique. La cohérence de l'action de l'État sera ainsi mieux assurée.

A l'issue de la réforme, l'action de l'État en région, recentrée autour d'un nombre très réduit de directions régionales, aura considérablement gagné en lisibilité et en efficacité.

Parallèlement, l'État entend maintenir sa présence au plus proche des citoyens et des territoires, à travers son administration départementale. Celle-ci sera réorganisée en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et non, comme dans les régions, selon les lignes de découpage des périmètres ministériels. Ces découpages donnent en effet lieu à des difficultés lorsque les compétences sont plurielles. Ainsi, lors de crises liées à la sécurité alimentaire, le préfet doit-il coordonner une série de services – directions départementales des services vétérinaires, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, services départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – ce qui ne garantit pas la meilleure réactivité et la plus grande efficacité. De même, alors que le droit au logement a été mis sous la responsabilité de l'État, les services intervenant en la matière sont à la fois la direction départementale de l'équipement, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et le service logement de la préfecture. Sans évoquer de nouveau la difficulté pour un citoyen de s'y retrouver dans les missions des centres des impôts et des trésoreries pour les questions liées à ses impôts. Pour répondre mieux au besoin des citoyens, il n'est pas optimal de s'en remettre uniquement à la bonne coordination entre les personnes. Une mise en cohérence des organisations est nécessaire.



Pour ce faire, les services de l'État rassemblés autour des préfets dans les départements seront organisés en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique : l'action de l'État doit désormais être déterminée en fonction des citoyens et non des structures administratives.

Les missions qui relèvent principalement de l'action de l'État dans le département sont les suivantes :

- veiller au respect des lois et des libertés publiques, et au bon fonctionnement de la démocratie ;
- assurer la sécurité des citoyens ;
- garantir que l'aménagement et le développement des territoires soient cohérents et respectueux de l'environnement ;
- assurer la protection des populations et faire face aux crises, qu'elles soient sanitaire, alimentaire, naturelle, technologique ;
- garantir la cohésion sociale ;
- organiser l'offre éducative ;
- assurer la gestion financière et fiscale.

C'est autour de ces missions que doit se dessiner l'organisation des services départementaux.

Tel est le sens de la fusion de la direction générale des impôts et de la comptabilité publique, qui permettra d'améliorer significativement la qualité du service rendu à tous les usagers (particuliers, professionnels, élus) et la performance de la gestion financière et fiscale. Tel est le sens des expérimentations qui, à l'instar de celle des DDEA, ont été conduites et évaluées positivement notamment au regard de leur compatibilité avec un futur schéma d'organisation générale, et pour lesquelles le Comité propose une mise en œuvre et une généralisation rapides.

Tel est également le sens de l'orientation annoncée par le Conseil de modernisation des politiques publiques d'une plus grande mutualisation des moyens au niveau départemental.

Dans leur lettre de mission adressée au Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales, le président de la République et le Premier ministre ont souhaité que les Préfets disposent des moyens de mieux répartir les effectifs entre les services placés sous leur autorité. Ce besoin s'impose d'autant plus en ce qui concerne les agents des services, qui, à l'issue de la réforme, travailleront dans des directions départementales qui ne seront plus directement rattachées à telle ou telle administration centrale. Ce sera le moyen de gagner en efficacité et aussi de valoriser les compétences et les métiers.

Quels sont les avantages attendus ?

Les avantages attendus de cette réorganisation découlent du diagnostic posé plus haut : En premier lieu, il s'agit de faire mieux correspondre l'organisation de l'État avec l'évolution de ses missions et de son rôle : le gain en efficacité provoqué par des services mieux intégrés lorsqu'ils concourent à des missions relevant d'une même politique publique apparaît évident.



Pour le citoyen, l'usager, la collectivité territoriale, l'entreprise, la clarification de cette organisation produira un bénéfice immédiat en termes de lisibilité et d'efficacité de l'action publique.

Pour les agents, la mise en place de structures plus larges, moins nombreuses, aux compétences mieux définies et aux missions rationalisées aura tout d'abord un impact positif immédiat sur l'intérêt des fonctions exercées, dans un cadre rénové de l'action publique. Parallèlement, la réduction de l'éparpillement des structures offrira des perspectives de carrières considérablement élargies dans une zone géographique donnée, favorisant également la diversification des parcours.

Enfin, il en résultera une plus grande économie en moyens et en emplois grâce à des synergies accrues entre des services aujourd'hui largement pilotés depuis Paris.

- **Quels sont le calendrier et la méthode de mise en œuvre ?**

Sur ces bases, le comité de suivi propose que d'ici au Conseil de modernisation des politiques publiques du printemps prochain, un schéma d'organisation au niveau régional, ainsi qu'un schéma d'organisation au niveau départemental soient élaborés, dans le respect de ces objectifs, après une concertation avec les ministères, les partenaires sociaux, les personnels et les collectivités territoriales.

Les schémas d'organisation seront arrêtés à l'issue de travaux interministériels qui débuteront avant la fin de l'année. Une équipe projet interministérielle, rassemblée autour du Secrétaire général du gouvernement, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, sera chargée de préparer le nouveau mode de fonctionnement de l'État déconcentré. Ces travaux devront proposer une déconcentration de la gestion des ressources humaines, sur une base plus interministérielle, autour de « bassins d'emplois publics locaux ».



Les orientations sur les grandes politiques d'intervention économiques et sociales



La politique familiale

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique familiale française est globalement considérée comme une réussite, tant en termes de taux de natalité que de taux de pauvreté ou de taux d'activité féminin. De nombreux pays étrangers la considèrent même comme un modèle. Les trois objectifs de la politique familiale méritent donc d'être préservés et réaffirmés :

- compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein de la famille (redistribution horizontale) ;
- aider les familles vulnérables (redistribution verticale) ;
- permettre la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

La révision de la politique familiale peut donc être envisagée à objectifs constants.

Pourquoi changer ?

La politique familiale fait l'objet d'un effort financier de la nation de plus de 80 milliards d'euros¹. La principale part de ce total est constituée de prestations de solidarité, qui évoluent moins vite que la richesse nationale. Dans ces conditions, et depuis vingt ans, le cycle de l'équilibre financier de la branche famille est le même : d'abord formation d'excédents importants, puis création de nouvelles dépenses, formation d'un déficit temporaire, apurement du déficit grâce à la dynamique des recettes, et, à nouveau, retour à l'excédent.

Il est donc impératif de prendre en compte, avant de créer de nouvelles dépenses pour la branche famille, les besoins de financement récurrents d'autres branches de la protection sociale (dépendance, retraites, santé...), dont les dépenses ont plutôt tendance au contraire à progresser spontanément plus rapidement que les recettes. En outre, les nouvelles priorités qui pourront être fixées à la branche famille devront être financées par la recherche d'une meilleure efficacité sur les dépenses existantes.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à renforcer la lutte contre la pauvreté dans l'évolution de la politique familiale. L'objectif fixé par le président de la République d'une réduction d'un tiers du taux de pauvreté en cinq ans conduit à privilégier l'objectif de redistribution verticale par rapport à celui de redistribution horizontale. Ceci suppose de questionner systématiquement l'intérêt et l'équité de prestations ou de dispositifs fiscaux.

¹ Dépenses de la branche famille, de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que dépenses fiscales (y compris quotient familial), sans prise en compte de la familialisation des barèmes des prestations sociales et des impôts.



La deuxième orientation consiste à améliorer le taux d'emploi féminin, en remettant en cause les dispositifs visant à inciter les femmes à se retirer du marché de l'emploi. Si le congé parental doit constituer un choix légitime, il convient de veiller à ce que le retrait du marché du travail ne devienne pas incitatif financièrement, conduisant ainsi à un éloignement durable, rendant le retour à l'emploi des femmes plus difficile.

La troisième orientation vise à mieux prendre en compte le coût des différents modes de garde dans l'augmentation de l'offre de garde. Pour mettre en œuvre le « droit opposable à la garde d'enfants », un accroissement de l'offre de garde est indispensable. Pour la maximiser dans un contexte où la ressource financière est rare, il convient d'avoir une analyse attentive du coût, des avantages et des inconvénients respectifs des différents modes de garde. Ainsi, une place en crèche coûte environ 13 000 euros, soit deux fois plus qu'une place chez une assistante maternelle agréée. Or, pour une famille, la participation financière aux frais peut s'avérer plus chère pour une place en assistante maternelle agréée que pour une place en crèche. De plus, comment comprendre qu'un enfant de moins de 3 ans scolarisé coûte environ deux fois moins cher à la collectivité qu'un enfant du même âge en crèche ? Ces différences de coût entre les différents modes de garde doivent conduire à une réflexion globale sur les normes d'accueil, dans un contexte d'accroissement de l'offre de garde.

La quatrième orientation concerne la lutte contre la fraude. Comme pour les autres politiques sociales, les fraudes et abus doivent être combattus pour que l'argent public soit utilisé au mieux.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Les premières décisions adoptées concernent la lutte contre la fraude :

- la mise en place de comités locaux de lutte contre la fraude sera généralisée et les agents des différents organismes seront dotés des mêmes outils et prérogatives juridiques ;
- les contrôles des caisses d'allocation familiales seront davantage automatisés et feront l'objet d'une analyse de risques : en effet, les caisses qui utilisent déjà des outils de repérage des risques détectent 58 fois plus de fraudes que la moyenne nationale ;
- les échanges de données informatiques seront institués pour repérer des incohérences ;
- des indicateurs de performance des contrôles seront mis en place dans les caisses.

Toutes ces mesures s'inscrivent dans la campagne de lutte contre la fraude impulsée par le président de la République et confiée au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.



L'assurance maladie

Quels sont les objectifs de la politique ?

L'assurance maladie est un des piliers de notre protection sociale. Ses objectifs sont les suivants :

1. Garantir l'accès à tous à des soins de qualité ;
2. Mutualiser le risque en matière de santé ;
3. Veiller à la qualité et à l'adéquation des soins prodigués par rapport aux besoins.

Ces objectifs sont fondamentaux.

Pourquoi changer ?

L'assurance maladie est en déficit depuis plus de vingt ans. Nous nous endettons chaque année davantage pour payer nos dépenses de santé et que nous reportons cette charge sur les générations jeunes et futures. Une telle situation n'est ni financièrement soutenable, ni politiquement acceptable.

L'assurance maladie représente 180 milliards d'euros de dépenses chaque année. Sur une telle somme, les possibilités de gains d'efficacité sont nombreuses.

L'organisation de l'hôpital doit être améliorée, tant du point de vue de la qualité des soins, que de leur coût. Son mode de fonctionnement, marqué par des rigidités, ne permet pas non plus la meilleure valorisation des ressources humaines.

En ce qui concerne la médecine de ville, la question de l'égalité de l'accès aux soins est mise en avant par nos concitoyens. Dans certaines zones, les Français ont de plus en plus de mal à trouver un praticien, en particulier un praticien conventionné au tarif de la sécurité sociale. La question des dépassements tarifaires de certains professionnels doit aussi être posée, dans l'intérêt des patients, en ville comme dans les établissements de santé. Enfin, il faut encore progresser sur les outils de régulation et de maîtrise médicalisée de la dépense.

Sur le plan de la prise en charge, on observe une inadaptation croissante du système actuel de couverture des affections de longue durée, principale source de dynamique de la dépense, du fait d'une confusion entre un mécanisme d'exonération de ticket modérateur et un mécanisme de protocolisation des parcours de soins.

Globalement, il convient de mieux différencier ce qui relève de la solidarité et ce qui relève de la responsabilité individuelle dans le financement de la santé. C'est en effet la condition pour préserver les objectifs de l'assurance maladie contre la dérive financière.

Enfin, il est nécessaire de veiller à ce que la fraude et les abus soient combattus. Continuer à gaspiller des ressources alors que les dépenses excèdent les recettes n'est pas acceptable.



Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à moderniser le fonctionnement de l'hôpital. Celui-ci doit à la fois progresser en matière de sécurité et de coût. Cela suppose une réflexion sur sa gouvernance, sur les modalités de gestion des ressources humaines, sur la structuration de l'offre de lits. La mission confiée à M. Gérard Larcher sur les missions et valeurs de l'hôpital public alimentera cette réflexion.

La deuxième orientation consiste à garantir l'accès aux soins. L'offre de soins en ville doit être mieux répartie sur le territoire et mieux articulée avec celle des établissements de santé. Les états généraux de l'organisation de la santé permettront de trouver des solutions sur ce point, en concertation avec les professionnels de santé. Ils seront suivis de négociations conventionnelles.

Ces deux premières orientations trouveront leur prolongement opérationnel dans la déclinaison territoriale des politiques de santé avec la création des agences régionales de santé.

La troisième orientation concerne le traitement et la prise en charge des affections de longue durée (ALD). Ce type de soins absorbe 40% de l'ensemble des dépenses de santé et explique 70% de leur croissance. Or, cette catégorie est loin d'être homogène quant à la gravité de la maladie ou à l'importance du reste à charge pour le malade. Dans ces conditions, la justice et l'efficacité des remboursements doit être questionnée de manière globale, que ce soit dans le cadre d'une réflexion sur le « bouclier sanitaire » ou dans le cadre d'un autre dispositif.

La quatrième orientation concerne la répartition des charges entre solidarité et responsabilité dans le financement de la santé. Une première réflexion mérite d'être engagée en la matière en ce qui concerne les prestations en espèces, notamment les indemnités journalières, ou les soins aujourd'hui mal couverts par l'assurance maladie (optique, dentaire, médicaments remboursés à 35%, etc.).

La cinquième orientation concerne la lutte contre la fraude et les abus. Celle-ci doit être intensifiée pour veiller au meilleur emploi des ressources de l'assurance maladie.

Enfin, la sixième orientation concerne le financement de l'assurance maladie. Le retour à l'équilibre durable de l'assurance maladie est une impérieuse nécessité. Une fois cet équilibre atteint, des dispositifs adaptés de stabilisation automatique doivent prévenir d'une dérive ultérieure, afin de ne pas reconstituer de déficit. La piste de la maîtrise des dépenses doit être complétée par une réflexion, notamment, sur les taxes comportementale ou environnementale.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

1. Des dispositifs de stabilisation automatique de l'assurance maladie doivent être conçus.

Ces dispositifs doivent reposer sur une meilleure maîtrise des dépenses. Ils devront être activés dès que le retour à l'équilibre de la branche maladie aura été atteint.



2. En matière de lutte contre la fraude, il est décidé de :

- **renforcer la coordination des politiques de lutte contre les fraudes entre les différentes caisses d'assurance maladie**, avec des objectifs communs et des échanges accrus de méthodes. Les coopérations seront également renforcées avec les autres services de sécurité sociale et les administrations de l'Etat ;
- **professionnaliser la fonction de contrôle** par des coopérations innovantes et une mutualisation des moyens médico-administratifs dédiés aux contrôles à l'échelon régional ou interrégional. Ces relais devraient mener sur le terrain les actions de lutte contre la fraude et rendre compte au niveau national des résultats ;
- **développer des outils de lutte contre la fraude** grâce à la délégation interministérielle de lutte contre la fraude qui vient d'être mise en place (croisement de fichiers entre organismes, évolution des outils informatiques pour identifier les risques de fraude, renforcement des sanctions).

3. Par ailleurs, le comité a permis de **remettre en perspective les différents chantiers annoncés ou d'ores et déjà engagés par le président de la République** en matière d'assurance maladie :

- garantir l'égalité devant la santé, pour tous, tous les jours, sur tout le territoire ; les États généraux de l'organisation de la santé permettront de trouver des solutions pour mieux répartir l'offre de soins sur le territoire et renforcer la permanence des soins ;
- rénover la prise en charge et l'accompagnement thérapeutique des patients en affection de longue durée, tout en travaillant activement sur les dépassements d'honoraires, en ville comme à l'hôpital ;
- réformer l'hôpital, notamment sur la base des travaux conduits par la mission présidée par M. Gérard Larcher, afin de dynamiser la gestion des établissements de santé, renforcer la qualité des soins qu'ils délivrent aux patients et favoriser la recomposition hospitalière afin de mieux répondre aux besoins ;
- mettre en place les agences régionales de santé, pour améliorer l'organisation du système de santé au niveau local et mieux articuler les interventions des professionnels de santé libéraux et ceux délivrés par les services hospitaliers ;
- réfléchir sur la place respective de la solidarité et de la responsabilité individuelle dans le financement de la santé, parce que l'assurance maladie n'a pas vocation à tout prendre en charge, sans rien contrôler et sans rien réguler, en garantissant l'équité de la prise en charge, en particulier pour les plus démunis.

Ces différents chantiers sont guidés par un même objectif : mettre le patient au cœur du système de santé, afin de lui offrir de meilleurs soins au meilleur coût pour la collectivité. La RGPP « santé – assurance maladie » a permis d'identifier une première série d'options pour apporter des réponses concrètes sur ces différents chantiers. Ces pistes doivent désormais faire l'objet d'une concertation par le ministère de la Santé, afin d'en préciser les modalités d'ici le prochain CMPP. Elles pourront trouver une traduction dans un projet de loi sur l'organisation de la santé et l'accès aux soins, ainsi que dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.



La politique de l'emploi et de formation professionnelle

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique de l'emploi et de la formation professionnelle a trois objectifs :

- développer l'emploi ;
- sécuriser les parcours professionnels ;
- créer un cadre juridique et social favorable à l'emploi.

Ces trois objectifs sont d'autant plus d'actualité que le président de la République a fixé en 5 ans un objectif de retour au plein emploi, qui suppose une amélioration de l'efficacité des politiques publiques sur ces trois axes.

Pourquoi changer ?

Alors que la politique de l'emploi représente plus de 70 milliards d'euros, la France demeure l'un des rares pays développés à être en permanence éloigné du plein emploi. Le passage aux 35 heures, dont la compensation pèse chaque année à hauteur de 20 milliards d'euros sur les finances publiques, est un exemple de politique publique coûteuse et in fine contreproductive. De même les dispositifs de préretraite ont constitué une solution de facilité, très coûteuse pour les finances publiques et pour la croissance économique, comme en atteste un taux d'emploi des seniors particulièrement faible en France.

En ce qui concerne la formation professionnelle, elle représente une somme considérable – environ 24 milliards d'euros – dont l'efficacité et l'efficience ne sont pas avérées. Ainsi, la formation professionnelle profite surtout aux personnes disposant d'un emploi et les mieux insérées dans l'emploi, en particulier dans la fonction publique. Les chômeurs n'y ont accès, pour leur part, que dans des proportions réduites et en réduction. Le système de collecte est très complexe, peu lisible pour les entreprises et coûteux. Enfin, la décentralisation en matière de formation professionnelle doit faire l'objet d'une clarification des rôles entre l'Etat et les régions.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à supprimer progressivement tous les dispositifs qui favorisent les départs anticipés des seniors ou qui désincitent à une reprise du travail pour ceux-ci.

La deuxième orientation consiste à vérifier l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'incitation au retour à l'emploi, dans le cadre de la création du revenu de solidarité active.

La troisième orientation consiste à mettre davantage la formation professionnelle au service de l'emploi, en renforçant notamment la formation des demandeurs d'emploi. La réduction du coût de la collecte doit également constituer un objectif.



La **quatrième orientation consiste à réformer les contrats aidés** par la création d'un contrat unique d'insertion.

La **cinquième orientation vise à améliorer les dispositifs d'accompagnement des chômeurs**, dans le contexte de la fusion de l'ANPE et des Assedic, sur la base des comparaisons internationales en la matière.

La **sixième orientation consiste à mieux organiser les services chargés de l'emploi et de la formation professionnelle, autour de l'opérateur du service public de l'emploi issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic**. Les services de l'État ainsi que ceux des collectivités locales doivent mieux coordonner leurs efforts pour favoriser le retour à l'emploi.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

La fusion de l'ANPE et des Assedic constitue un renforcement très important du service public de l'emploi. Le chômeur bénéficiera ainsi d'un interlocuteur unique pour son placement et son indemnisation. Il sera mieux assisté dans sa recherche d'emploi.

Sur les autres sujets, une lettre de mission a été rédigée sur les bases indiquées supra et une équipe d'audit mandatée. Les premières décisions sont attendues pour le début de l'année 2008.



La politique de développement des entreprises

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique de développement des entreprises repose sur quatre objectifs, cohérents avec le cycle de vie de l'entreprise :

- favoriser la création et la transmissions d'entreprises ;
- accroître l'attractivité de certains territoires pour des activités marchandes ;
- soutenir le développement des entreprises et favoriser l'innovation ;
- apporter des solutions aux entreprises en difficulté.

Pourquoi changer ?

Les efforts effectués en matière d'aide à la création d'entreprises ces dernières années semblent avoir porté leurs fruits. La France dispose aujourd'hui d'un taux de création d'entreprises nouvelles qui se compare favorablement à ceux des autres pays. En revanche, l'enjeu prioritaire réside dans le développement des entreprises moyennes, qui arrivent plus difficilement à atteindre la taille critique en France. Ceci suppose d'adapter nos dispositifs pour orienter la politique de développement des entreprises dans ce sens.

Par ailleurs, la diffusion de l'innovation dans les entreprises reste encore en retard en France par rapport à nos partenaires. La politique d'innovation doit constituer une priorité résolue et l'effet de levier de nos aides en la matière doit être renforcée, en prenant en compte le renforcement du crédit impôt recherche qui est mis en œuvre par le projet de loi de finances pour 2008.

De même, l'aide aux entreprises pour favoriser l'exportation bénéficie peu aux petites et moyennes entreprises.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à cibler davantage les aides aux entreprises sur les petites et moyennes entreprises pour favoriser l'émergence d'entreprises de plus de 500 salariés, exportatrices.

La deuxième orientation consiste à mieux organiser la politique d'innovation, dans le cadre de la fusion d'OSEO et de l'All, et la centrer sur les petites et moyennes entreprises.

La troisième orientation consiste à examiner les différentes formes d'aides aux entreprises pour réduire leur trop grande diversité et essayer de les rationaliser.

La quatrième orientation consiste à clarifier et à simplifier l'organisation des acteurs en matière d'aide aux entreprises, qu'il s'agisse de l'État, de ses opérateurs, des collectivités locales ou des réseaux consulaires.



Quelles sont les premières décisions adoptées ?

La fusion d'OSEO et de l'All constitue une étape clé pour constituer un opérateur de référence en matière de soutien à l'innovation des entreprises. Cette évolution répond à l'objectif de renforcer les aides à l'innovation pour les petites et moyennes entreprises et à simplifier le paysage institutionnel. Cet opérateur, qui doit renforcer la priorité donnée à l'innovation, a vocation à constituer le pivot de la politique d'innovation, en partenariat avec les régions. Il doit en particulier devenir l'interlocuteur des entreprises sur les pôles de compétitivité. Les aides en la matière actuellement gérées par le ministère des Finances, de l'Économie et de l'Emploi lui seront transférées.

Sur les autres sujets, une lettre de mission a été rédigée sur les bases indiquées supra et une équipe d'audit mandatée. Les premières décisions sont attendues pour le début de l'année 2008.



La politique du logement

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique du logement se voit généralement confier des objectifs contradictoires, qui rendent difficile sa conduite et l'évaluation de ses résultats. Compte tenu de la crise du logement actuelle, il est nécessaire de limiter le nombre d'objectifs poursuivis pour mieux répondre aux priorités. Ces priorités sont au nombre de trois :

- garantir une production de logements suffisante pour répondre aux besoins des Français ;
- permettre à tous l'accès à un logement décent ;
- favoriser l'accession à la propriété, qui constitue une attente sociale forte.

Pourquoi changer ?

La sphère publique consacre aujourd'hui plus de 34 milliards d'euros à la politique publique du logement, ce qui est considérable. 4 ménages sur 10 touchent aujourd'hui une aide personnelle au logement. Pour autant, l'inadéquation entre l'offre et les besoins reste importante.

Il convient donc d'analyser les dispositifs actuels à la lumière de ces priorités, et de proposer des évolutions qui permettent de mieux y répondre.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La première orientation consiste à développer une offre de logements qui réponde à la demande. Elle implique en premier lieu de cibler davantage la politique du logement sur les zones tendues, où se concentrent les principales difficultés. Pour ce faire, l'une des pistes prometteuses réside dans la levée de blocages réglementaires. En effet, l'accumulation de réglementations conduit à la création d'une « rente foncière » financée largement sur fonds publics. La mobilisation de l'offre foncière en zone tendue constitue une impérieuse nécessité.

Cette réflexion doit également porter sur la politique de l'urbanisme. Les barrières à la construction doivent donc faire l'objet d'un examen attentif, ainsi que la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

De même, il est légitime de s'interroger sur les dépenses fiscales, pour s'assurer qu'elles conduisent réellement à accroître la construction de logements là où la demande est la plus forte.

Pour développer l'offre locative, il faut réfléchir aux réglementations, souvent prises pour protéger le locataire, qui ont un effet d'exclusion pour les ménages les plus modestes et conduisent à des comportements – en particulier l'exigence d'une caution – qui leur sont défavorables.



La deuxième orientation consiste à améliorer l'équité et l'efficacité du parc locatif social. La question de la bonne utilisation du parc social ne doit pas se réduire à une vision quantitative sur le nombre de logements : en 20 ans, le nombre de ménages locataires au sein du parc privé est resté stable, tandis que le nombre de ménages locataires du parc social a augmenté de 50 %. Les locataires du parc social représentent près de 45 % du total des locataires. La majorité des ménages pauvres qui sont locataires, le sont dans le parc privé.

Mais cette progression a été partiellement masquée par une hausse encore plus forte de la file d'attente : alors que seuls 55 % de la population était éligible au parc social de droit commun en 1997, c'était 68 % en 2005, soit plus de deux ménages sur trois. En élargissant le public potentiellement bénéficiaire alors même que l'écart entre le loyer payé dans le secteur privé et celui du secteur social augmentait (le taux d'effort pour les ménages modestes en zone tendue est de 1 à 2,5 entre le secteur social et le secteur privé), on a naturellement augmenté la pression sur le parc social. Le taux de rotation au sein de ce parc a diminué de plus de 2 points en 5 ans, ce qui signifie une diminution de 70 000 des attributions de logements sociaux chaque année, à production constante. Le taux de rotation est inférieur de 50 % à celui du parc privé. Or, lorsque le taux de rotation du parc social diminue, ce sont les personnes les plus en difficulté qui en pâtissent.

Il est souhaitable d'augmenter la rotation au sein du parc social, notamment en favorisant les parcours résidentiels conduisant à l'accession à la propriété. Cela n'exempte pas de construire plus de logements sociaux, ce qui nécessite de s'assurer que les ressources financières des opérateurs soient pleinement mobilisées.

La mise en œuvre du droit au logement opposable impose en outre de réfléchir aux conditions d'attribution des logements sociaux et à un élargissement du contingent des logements mobilisables pour les publics reconnus comme prioritaires. Une dernière piste réside dans la mobilisation du parc privé de logements locatifs au profit des publics défavorisés éligibles au droit au logement opposable.

La troisième orientation concerne l'efficacité de la politique en faveur de l'accession à la propriété. La France se distingue de la plupart de ses voisins par un taux relativement faible de propriétaires (60% environ) alors même qu'il s'agit d'une aspiration profonde des ménages. L'exonération des intérêts d'emprunts constitue une évolution forte des politiques conduites en la matière, qui justifie un réexamen des autres aides y contribuant.

La quatrième orientation concerne l'amélioration de l'efficacité des aides personnelles et des aides fiscales. Les aides personnelles représentent une masse de 14 milliards d'euros, ce qui justifie de s'assurer qu'elles bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin et qu'elles ne conduisent pas mécaniquement à une hausse des loyers.

Enfin, la cinquième orientation concerne le paysage institutionnel de la politique du logement. En plus de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de logement social, d'autres acteurs interviennent également, comme l'ANPEEC (1 % logement). Il est nécessaire de veiller à ce que l'intervention des différents acteurs ne conduise à aucune déperdition d'énergie ou de moyens alors même que le besoin en matière d'accès au logement est important.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Une lettre de mission a été rédigée sur ces bases et une équipe d'audit mandatée. Les premières décisions sont attendues pour le début de l'année 2008.



La politique de solidarités

Quels sont les objectifs de la politique ?

La politique de solidarité a trois composantes : la politique du handicap, la dépendance et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La politique du handicap vise à assurer l'insertion des personnes handicapées – au sein des écoles puis au sein du milieu professionnel –, d'aider les personnes handicapées à faire face aux coûts induits par la perte d'autonomie, à prendre en charge les besoins médicaux et médico-sociaux des handicapés.

La politique de la dépendance a pour objectif d'offrir aux personnes dépendantes une prise en charge correspondant à leurs besoins.

La politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion vise à réduire d'un tiers la pauvreté en France en cinq ans et à assurer l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Un trait commun à ces trois politiques consiste à garantir un revenu minimum aux personnes qui ne disposent pas de ressources.

Le Conseil des ministres du 17 octobre a adopté un engagement national de lutte contre la pauvreté. En outre, un Grenelle de l'insertion a été lancé sous la responsabilité du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Pourquoi changer ?

Les objectifs rappelés au cœur du pacte social et à ce titre sont extrêmement importants. Les politiques énumérées ci-dessus représentent environ 100 milliards d'euros par an, c'est-à-dire des sommes considérables.

Plusieurs éléments plaident pour des évolutions dans les politiques publiques de solidarité :

- le partage des compétences entre l'État, les collectivités locales, les administrations de sécurité sociale en matière de solidarité est particulièrement complexe. Ainsi, dans certains cas, le décideur d'une aide n'en est pas le financeur, ce qui peut conduire à des décisions irrationnelles ;
- l'objectif d'insertion professionnelle, que ce soit pour les personnes handicapées ou pour les bénéficiaires de minimas sociaux, constitue une impérieuse nécessité. Or, certains dispositifs n'incitent pas au retour à l'emploi. Il convient de réorienter toute la politique en la matière en fonction de cet objectif ;
- les dispositifs de minimas sociaux sont complexes, multiples, et conduisent à des situations inéquitables fondées sur des statuts et non sur des besoins ;
- l'enjeu de lutte contre la fraude et les abus est particulièrement important compte tenu de la dimension de solidarité sur laquelle reposent les interventions en question.

Quelles sont les orientations de la réforme ?



La première orientation consiste à systématiser le principe du décideur/payeur. À chaque fois qu'une dissociation existe en la matière, une réorganisation des compétences sera nécessaire. Il convient également, dans la même logique, que l'État évite d'imposer aux collectivités locales par la voie normative des coûts non évalués en matière de politiques sociales.

La deuxième orientation consiste à favoriser l'objectif d'intégration professionnelle des handicapés. En particulier, l'État ne peut en effet s'absoudre de l'objectif qu'il a fixé aux entreprises.

La troisième orientation consiste à vérifier pour l'ensemble des dispositifs l'équité de l'attribution. Il convient en particulier de vérifier que la grille accordant le bénéfice d'allocations de dépendance ou d'invalidité répond véritablement aux besoins des personnes concernées.

La quatrième orientation concerne les minimas sociaux, qu'il convient de simplifier, et inscrits davantage dans un objectif de retour à l'emploi ou à une activité. La perspective du revenu de solidarité active constitue un élément majeur d'évolution en la matière.

La cinquième orientation concerne la lutte contre la fraude. Comme pour toutes les politiques sociales, les fraudes et les abus doivent être fermement combattues pour que l'argent public soit utilisé au mieux.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

La première mesure adoptée vise à pénaliser financièrement les administrations de l'État qui ne s'inscrivent pas sur une trajectoire de respect de l'objectif d'insertion professionnelle des handicapés. Elle a déjà fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres du 17 octobre 2007.

Sur les autres sujets, une lettre de mission a été rédigée sur ces bases et une équipe d'audit mandatée. Les premières décisions sont attendues pour le début de l'année 2008.



La gouvernance des finances publiques



Le pilotage des finances publiques : la trajectoire des finances publiques

Quelle est notre situation ?

Depuis 30 ans, l'accumulation de déficits publics a conduit à un triplement de la dette publique : en 2006, elle atteint 64,2 % de la richesse nationale.

Or, ces déficits publics ne tiennent pas à une diminution des recettes, qui ont progressé de 8 points de PIB depuis 1978, reflétant ainsi le maintien de taux de prélèvements obligatoires élevés (plus de 44 % de la richesse nationale).

Ils sont exclusivement liés à la très forte dynamique des dépenses publiques, qui se sont accrues à un rythme encore supérieur : + 9 points de PIB depuis 1978.

La France est ainsi de plus en plus isolée, au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, avec à la fois un poids élevé et stable des dépenses publiques dans le PIB, un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus importants des pays développés et la persistance de déficits publics significatifs.

Pourquoi changer ?

Parce que notre dette publique est d'ores et déjà supérieure au seuil de 60 % fixé par l'Union européenne.

Parce que cette situation rigidifie les budgets publics, les intérêts de la dette augmentant au détriment de dépenses utiles et nécessaires pour l'avenir.

Parce que notre taux de prélèvements obligatoires est aujourd'hui trop élevé pour que l'on puisse remédier à cette situation par un accroissement des recettes publiques : cela handicaperait la compétitivité de notre pays et le pouvoir d'achat, à l'heure où il est vital d'alléger la pression pesant sur les entreprises et sur les ménages.

Parce que nos finances publiques sont aujourd'hui confrontées à un double risque :

- l'effet « boule de neige », car l'accroissement de la dette entraîne une hausse des intérêts à payer, qui pèse sur le déficit, lequel génère une nouvelle dette. Un niveau de dette élevé, dans un contexte de tension sur les taux d'intérêt, engendre donc un cercle vicieux dont il faut sortir ;
- le vieillissement de la population, car le coût à venir des retraites et des dépenses de santé est très important : à législation constante, il faut s'attendre à un nouvel accroissement des dépenses publiques de 3,2 % du PIB.

Notre situation de finances publiques est **aujourd'hui fragile**. **Si rien n'était fait, elle deviendrait insoutenable** : sans stratégie de maîtrise de la dépense et sans les réformes permettant de l'affermir, la dette publique pourrait atteindre 160 % du PIB en 2050.



Quels sont les objectifs du gouvernement ?

La RGPP doit permettre de moderniser en profondeur l'action publique et de renforcer, dans tous les champs d'action de l'administration, l'efficacité et la qualité du service public et des interventions. Ces objectifs sont pleinement compatibles avec une stratégie d'assainissement durable de nos finances publiques : la RGPP s'inscrit dans la stratégie de finances publiques annoncée par le président de la République et en constitue un levier indispensable.

Les objectifs de finances publiques du Gouvernement sont le retour à l'équilibre des comptes publics au plus tard en 2012 (dès 2010 si la croissance s'avère plus dynamique) et une dette publique inférieure à 60 % en 2012. Cette trajectoire globale prend en compte :

- premièrement, une hypothèse de croissance de 2,5 % en moyenne sur la période ;
- deuxièmement, une réduction du taux de prélèvements obligatoires, mise en œuvre avec les réformes décidées en 2007.

Dans ces conditions, la réduction du poids de la dépense publique dans la richesse nationale constitue le levier prioritaire pour réduire les déficits et à terme le niveau de la dette publique. Le retour à l'équilibre nécessite un effort de maîtrise de la dépense bien supérieur à celui qui a été engagé sur les dernières années : le rythme d'évolution de la dépense de l'ensemble des administrations publiques doit en effet être divisé par deux, pour se limiter à 1,1 % en volume par an en moyenne sur les années 2008 à 2012. Une telle maîtrise des dépenses passe nécessairement par des réformes ambitieuses et structurantes : elle ne peut s'appuyer sur des réductions aveugles de certains budgets.

Nos engagements portent sur l'ensemble des dépenses publiques, non uniquement sur celles de l'État : c'est bien pourquoi la RGPP a vocation à passer en revue les dépenses des opérateurs, mais aussi une très large part des dépenses sociales (famille et maladie notamment) ainsi que des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Les dépenses sociales, notamment l'ONDAM, doivent évoluer au maximum de 2 % en volume par an : le PLFSS 2008 a déjà mis en œuvre certaines réformes pour infléchir la trajectoire, par rapport à celle des 10 dernières années (3,1 % par an en moyenne). La RGPP doit dégager de nouvelles pistes de maîtrise de la dépense, notamment sur la famille et sur la maladie, pour rendre notre système social soutenable ; le rendez-vous des retraites en 2008 complétera ce dispositif en assurant la pérennité et l'équilibre de notre système par répartition.

Enfin, **les dépenses de l'État** doivent progresser au maximum, sur 2008-2012, au rythme de l'inflation : la norme « 0 volume », appliquée en 2008 sur un périmètre élargi qui rend mieux compte de la dépense effective de l'État et de sa progression, doit donc être reconduite et respectée dans les prochaines années.

Les dépenses locales devront elles aussi faire l'objet d'une meilleure maîtrise. Dès le PLF 2008, l'évolution des dotations de l'État a été modifiée pour être limitée à l'inflation. La maîtrise de la dépense locale passe par une meilleure gouvernance des relations entre l'État et les collectivités territoriales, qui doivent notamment être davantage associées aux décisions les concernant, par exemple en matière de gestion des ressources humaines et de normes techniques. Ces questions, traitées par le chantier RGPP consacré aux relations État – collectivités territoriales, seront discutées dans le cadre du conseil national des exécutifs.



Le pilotage des finances publiques : déterminer un budget pluriannuel pour l'État

Objectifs – pourquoi changer ?

L'annualité budgétaire est un élément important de notre démocratie, en garantissant un examen annuel par le Parlement des ressources et des charges de l'État.

Pour autant, l'action publique nécessite un horizon plus large : les réformes les plus structurantes ne sont en général pas conduites dans des délais inférieurs à un an. De même, la stratégie de finances publiques est par essence pluriannuelle, compte tenu des dynamiques à l'œuvre. Il est ainsi impératif de disposer d'un cadre pluriannuel précis pour améliorer le pilotage des finances publiques.

Les éléments de pluriannualité contenus dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui constitue le cadre d'adoption des lois de finances, sont réels, mais d'une application encore limitée.

En pratique, le pilotage du budget demeure annuel, voire infra-annuel, eu égard aux mouvements de crédits significatifs intervenant en cours d'année.

Orientations de la politique publique

La RGPP va conduire à définir des plans de transformation sur 3 ans pour chaque politique publique, qui constitueront autant de « feuilles de route » pour l'action de l'État sur cette période. À l'issue du processus de révision générale, le conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) adoptera un ensemble des réformes pour la période 2009-2011.

L'adoption d'un budget pluriannuel portant sur la même période permettra ainsi de disposer, à la fin du 1^{er} semestre 2008 et pour chaque politique publique, à la fois des réformes structurelles à mettre en œuvre sur la période et des enveloppes de crédits correspondantes.

Ainsi, le budget pluriannuel va conforter et amplifier la logique de la LOLF : responsabiliser les gestionnaires en leur donnant plus de latitude dans l'utilisation des moyens, en vue de l'atteinte d'objectifs clairement définis, enracinés dans la durée.

Enfin, la pluriannualité améliorera sensiblement le pilotage des finances publiques :

- elle sécurise l'atteinte de notre objectif de retour à l'équilibre des comptes publics, avec un engagement collectif de réussite et une description précise des moyens d'y parvenir ;
- elle définit de manière claire et partagée les priorités budgétaires du Gouvernement ;
- elle permet de mettre en œuvre des réformes structurelles avec plus de facilité.

Décisions

Un budget pluriannuel sera préparé en 2008 pour les années 2009, 2010 et 2011. Des projets de lois de finances seront déposés chaque année et s'inscriront dans le cadre de cette programmation.



La stratégie budgétaire pluriannuelle du Gouvernement pourra être intégrée dans le rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire (DOB) ou, afin de la solenniser par un vote, être soumise au Parlement dans une loi de programmation élaborée pour la fin du 1^{er} semestre 2008. Cette loi comporterait :

- une trajectoire précise, en recettes et en dépenses, pour les finances publiques dans leur ensemble d'une part, pour le budget de l'État d'autre part ;
- en annexe, le rapport adopté par le CMPP récapitulant les réformes structurelles à conduire ;
- en annexe également, le plafond global des dépenses de l'État et les plafonds par mission, pour chaque année de la programmation.

Cette loi de programmation serait examinée par le conseil Économique et Social, puis soumise au Parlement avant le projet de loi de finances pour 2009.



Le pilotage des finances publiques : améliorer la gouvernance des dispositions financières en matières fiscale et sociale

Objectifs

Le principe du consentement à l'impôt est matérialisé par le vote du Parlement : détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (article 34 de la Constitution). Ces dispositions peuvent figurer en loi simple ou en loi de finances. La détermination effective des ressources de l'État relève en revanche des seuls projets de loi de finances (PLF), soumis également au vote du Parlement : la loi de finances autorise chaque année la perception de l'impôt et détermine les recettes de l'État, notamment, ses recettes fiscales.

Ces dispositions, classiques en matière fiscale, ont été étendues au domaine social : les projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS) déterminent chaque année les recettes prévisionnelles des organismes de sécurité sociale. Les dispositions relatives aux ressources, cotisations sociales ou impositions, peuvent figurer en loi de financement ou en loi simple¹.

Pourquoi changer ?

On constate depuis plusieurs années **la multiplication des dépenses fiscales et des allègements de charges sociales, le plus souvent ciblés** (sur des secteurs économiques, des zones géographiques, etc.) ou des exemptions d'assiette de cotisations et de contributions sociales, qui tendent à brouiller la stratégie de prélèvements obligatoires et à réduire progressivement le rendement des recettes de l'État et de la sécurité sociale. Ainsi entre 2001 et 2008, le nombre de dépenses fiscales a augmenté de plus de 20% et les montants correspondants, de plus de 15 % (alors que dans le même temps, certaines dépenses fiscales ont été supprimées ou réintégrées au barème de l'impôt).

En outre, la multiplication des « niches » dans le domaine social remet en cause le caractère contributif de certaines prestations, pour lesquelles les droits sont en principe conditionnés par une cotisation préalable (régimes de retraite en particulier). Cette multiplication s'explique en partie par l'absence d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales, contrairement à ce qui existe pour les dépenses budgétaires avec la norme de dépense. Elle s'explique également par la relative facilité du recours à la dépense fiscale et aux allègements de charges sociales (pour peu qu'ils soient compensés par l'État), qui peuvent figurer en loi ordinaire, à tout moment de l'année.

¹ La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale réserve cependant aux lois de financement la possibilité de procéder à des allègements de charges sociales non compensés à la sécurité sociale.



Orientations de la politique publique

Le Gouvernement a défini une politique claire en matière de prélèvements obligatoires :

- dès 2007, un allègement de la fiscalité pesant sur les revenus du travail, avec notamment les mesures prises dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (pas d'impôt sur le revenu et allègements de charges sur les heures supplémentaires) et le bouclier fiscal ;
- une revue générale des prélèvements obligatoires, en cours, qui vise à simplifier notre système d'imposition et à réduire les prélèvements obligatoires sur dix ans.

Au-delà, il faut également **assurer une discipline collective plus grande pour limiter les dépenses fiscales aux dispositions réellement nécessaires** et pour lesquelles le recours à un dispositif fiscal, plutôt qu'à une dépense budgétaire, a fait la preuve de sa plus grande efficacité.

Décisions

Définir des règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales :

Afin de contribuer à la baisse de nos taux d'imposition et de réduire le « mitage » actuel des recettes, il convient d'améliorer les règles de gouvernance des dépenses fiscales et des mesures de même nature en matière de finances sociales.

Toute création de dépense fiscale nouvelle sera subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact préalable et comportant une comparaison des outils fiscaux et budgétaires. Par principe, les dépenses fiscales nouvelles **seront limitées dans le temps** et leur renouvellement conditionné à la réalisation d'une étude d'impact. Enfin, **l'évolution de la liste des dépenses fiscales sera exposée chaque année dans une annexe au PLF qui présentera les règles conduisant à faire le partage entre dépenses fiscales et dispositions constitutives de la norme fiscale.**

Des règles comparables relatives à la limitation dans le temps, à l'obligation d'étude d'impact initiale et d'examen périodique de l'efficacité socio-économique s'appliqueront aux mesures d'exonérations de cotisations sociales et aux dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale.

Par ailleurs, toutes les dispositions fiscales, y compris celles qui sont actuellement présentées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, seront incluses au projet de loi de finances, afin d'assurer une meilleure cohérence et une plus grande lisibilité des évolutions fiscales de l'année.

Enfin, il serait souhaitable qu'un **plafond de dépenses fiscales** soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État.

Calendrier de mise en œuvre

Le Conseil de modernisation des politiques publiques demande au prochain conseil d'orientation des finances publiques de travailler sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, ce qui permettra une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier le Parlement.



Les fonctions support



Le chantier de modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH)

Quelle ambition pour la réforme de la fonction publique ?

L'exigence renouvelée de performance des administrations et l'évolution des attentes de la société comme des fonctionnaires envers leurs services publics invitent à redessiner, à grande échelle, les perspectives d'avenir de la fonction publique. C'est pour cela que, comme le Président de la République l'a énoncé à Nantes le 19 septembre, le Gouvernement s'est donné comme objectif de sceller, avec les fonctionnaires, un nouveau pacte de progrès.

Pour en dégager le contenu, depuis le 1^{er} octobre, quatre conférences ont été ouvertes, permettant de revisiter, avec les partenaires sociaux, toutes les pistes d'évolution envisageables.

Une conférence, lancée le 1^{er} octobre, prend la forme d'un débat large et sans tabou sur les valeurs, missions et métiers de la fonction publique, qui associe, sur tout le territoire, les fonctionnaires comme les non-fonctionnaires. La démarche se conclura en mars 2008 avec l'élaboration d'un livre blanc, qui proposera des orientations précises sur la réforme de la fonction publique à l'échelle du quinquennat.

Parallèlement, trois conférences thématiques ont été lancées sur des questions clés : le pouvoir d'achat (ouverture le 8 octobre), le dialogue social (15 octobre) et les parcours professionnels et les conditions de travail (29 octobre). Ces thèmes ont déjà occasionné de nombreuses séances de travail avec les partenaires sociaux, qui se poursuivront évidemment au cours des prochains mois.

Pourquoi un chantier GRH au sein de la RGPP ?

Sans préjuger des résultats auxquels ces démarches d'ampleur inédite aboutiront, le Gouvernement a le souci de dégager, sans attendre, des mesures concrètes, répondant aux attentes des agents comme des gestionnaires.

La révision générale des politiques publiques aura en effet un impact sur la gestion des personnels, impliquant des adaptations, des mobilités et, dans certains cas, des reconversions professionnelles. Il faut donc que les agents et les administrations disposent, dès le printemps prochain, d'un ensemble d'outils adaptés, leur permettant de répondre aux évolutions qui auront été jugées nécessaires.

Les objectifs de ce chantier de facilitation de la gestion des ressources humaines sont simples : favoriser la mobilité professionnelle des agents et valoriser leurs compétences et performances.



Quelles mesures ont déjà été prises ?

Des mesures ont d'ores et déjà été prises pour favoriser la mobilité professionnelle des fonctionnaires ainsi que les échanges public-privé. Les fonctionnaires peuvent désormais être mis à disposition d'une autre administration dans des conditions plus simples qu'auparavant et les salariés du secteur privé peuvent être mis à disposition de l'administration pour conduire des projets déterminés. Cette mesure est effective depuis l'intervention d'un décret du 26 octobre 2007.

En outre, pour récompenser les fonctionnaires qui travaillent plus, les heures supplémentaires ont été revalorisées par exonération sociale et fiscale (décret du 4 octobre 2007) et des mesures salariales ciblées de fin d'année ont étendu le bénéfice des heures supplémentaires à tous les agents de catégorie B et C et permis aux agents de monétiser 4 jours RTT non pris.

Les conditions d'installation et de travail ont aussi été améliorées, avec la mise en place, depuis la rentrée 2007, d'un prêt mobilité à taux 0 de 1 000 euros qui permet aux agents de l'État de financer, dans le cadre d'une première affectation ou d'une mobilité, tout ou partie de la caution exigée lors de la location d'un logement. Parallèlement, le bénéfice du chèque emploi service universel (CESU) a été étendu aux fonctionnaires souhaitant faire garder des enfants de 3 à 6 ans.

Les fonctionnaires disposent, enfin, d'outils de développement de leur formation professionnelle profondément renouvelés (décret du 16 octobre 2007). À partir de 2008, ils bénéficieront notamment d'un entretien de formation avec leur supérieur hiérarchique ainsi que d'un droit individuel à la formation (DIF), de 20 heures par an, à l'instar du dispositif existant pour les salariés du secteur privé. Ils pourront aussi s'appuyer sur de nouveaux dispositifs pour préparer leur reconversion professionnelle, notamment sur la mise en œuvre de périodes de professionnalisation, dispositifs de formation en alternance les préparant à un changement de métiers.

Quelles sont les autres mesures envisagées ?

Une première série de mesures permettra de créer, pour chaque fonctionnaire, un **droit effectif à la mobilité** :

- l'administration ne pourra **plus s'opposer au départ d'un agent** vers un autre emploi, dans une autre administration ou dans le secteur privé, sous la seule réserve du respect d'un préavis ;
- un fonctionnaire ne rencontrera **plus d'entraves liées à son statut** pour exercer des missions de niveau comparable aux siennes ;
- un fonctionnaire exerçant ses missions dans un autre corps que le sien aura systématiquement **le droit d'y être intégré**, après plusieurs années de service ;
- des **primes encourageant la mobilité ou accompagnant la réorganisation des services** seront créées pour favoriser les mobilités géographiques et les reconversions professionnelles ;
- les fonctionnaires qui souhaiteront quitter l'administration pour un projet professionnel dans le secteur privé pourront disposer d'une **indemnité de départ volontaire**.

D'autres mesures permettront de développer le **suivi individualisé des agents** et de diffuser la **culture du résultat** au sein de l'administration :

1) à partir de 2008, la plupart des **fonctionnaires de l'État ne seront plus notés mais évalués sur la base d'un entretien professionnel**. Un texte a été publié le 17 septembre 2007 à cet effet ;



2) des **entretiens et des bilans de carrière** pour les agents justifiant de plusieurs années de service effectif seront systématisés ainsi que les **cellules de conseil en carrière** ;

3) la **rémunération en fonction de l'atteinte des résultats**, qui existe depuis 2006 pour les directeurs d'administration centrale, sera progressivement étendue, en 2008, à tous les cadres. L'extension pourra d'abord concerner certaines catégories de cadres (chefs de services centraux et départementaux, sous-directeurs...). Parallèlement, des **dispositifs d'intéressement de tous les agents aux gains de productivité** seront développés ;

4) une **révision générale du contenu des concours** sera engagée en 2008 pour les centrer davantage sur les compétences et aptitudes professionnelles. Une mission exploratoire est en cours, dont les conclusions seront connues en janvier 2008.

Parallèlement, des **mesures fortes seront prises pour ouvrir davantage la fonction publique à la diversité des profils** :

- **toutes les limites d'âge encore existantes** pour l'accès à la fonction publique seront supprimées. Cela concerne notamment les concours de l'ENA et de l'ENM ;
- **les barrières liées à des critères physiques** seront systématiquement levées. Cela concerne par exemple les métiers de professeur des écoles ou de gardien de la paix ;
- toutes les écoles de service public s'engageront dans **un plan en faveur de la diversité des effectifs**, en soutenant notamment la préparation aux concours pour les publics défavorisés.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Ces pistes de travail ont été présentées aux partenaires sociaux lors du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 16 octobre dernier. Elles feront l'objet de discussions approfondies dans le cadre des conférences en cours, notamment celle relative aux parcours professionnels, à la mobilité et aux conditions de travail.

Les textes nécessaires à la mise en œuvre des mesures telles qu'elles auront été arrêtées seront pris au premier trimestre 2008, pour que les agents et les administrations puissent en bénéficier à partir du printemps prochain.



La modernisation des fonctions supports de l'État : la paye

Quels sont les objectifs de cette politique ?

L'État est l'employeur de près de 2,5 millions d'agents civils et militaires. La gestion des agents et de leur rémunération est aujourd'hui organisée de manière éclatée. Les ministères assurent la gestion des ressources humaines (emploi, suivi des carrières et des compétences) et la préparation de la paye des agents. La paye est ensuite calculée et versée par le Trésor Public, qui assume des tâches de comptabilisation des charges de personnel dans les comptes de l'État, de déclarations sociales et fiscales et d'édition des bulletins de paye.

Pourquoi changer ?

La qualité et l'efficacité de la gestion de la paye, fonction cruciale d'un grand employeur, doivent être améliorées. Il faut remédier à certains dysfonctionnements majeurs.

Quels sont les orientations de la réforme ?

L'organisation éclatée au sein des ministères fait ressortir des écarts de productivité importants. Il y a environ 10 000 agents en charge de la paye dans les ministères civils, avec des écarts de productivité entre 60 et 600 dossiers traités par agent, selon les ministères.

La qualité de service doit aussi être améliorée (informations tardives, générant des rappels et des indus, difficultés récurrentes à la mutation). La qualité règlementaire et comptable est faible : il y a trois fois plus d'anomalies que dans le secteur privé ; elles sont souvent persistantes ; les contrôles sont incomplets.

La modernisation de la paye est également une question de sécurité. Les applications de paye actuelles ont été développées dans les années 70 et sont aujourd'hui obsolètes. Elles constituent un facteur de risque.

Les outils de pilotage, de projection et de simulation concernant les ressources humaines restent rudimentaires. La masse salariale est mal connue. Des éléments transverses aux trois fonctions publiques doivent être développés.

Concernant les SIRH, la mutualisation des outils informatiques des ministères et le pilotage de ces projets dans les ministères doivent être améliorés.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Conformément à la conclusion d'une étude comparative des meilleures pratiques identifiées dans une quinzaine d'entreprises du secteur privé, un opérateur national de paye sera créé au service de la restructuration de la chaîne paye. Ceci implique de réunir les compétences interministérielles en matière de paye, éclatées aujourd'hui entre la direction générale de la



Modernisation de l'État (DGME), la DGAFP et la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) au sein d'une même entité.

Quels est les avantages attendus ?

L'ONP doit moderniser et professionnaliser la paye. Cela améliorera la qualité de la gestion de la masse salariale, en réduisant les erreurs et le temps de traitement de la paie des agents. Ceci fiabilisera par la même occasion les outils RH et de paye des agents, en lien avec les systèmes d'information des RH des ministères, dont l'ONP devra pouvoir être prescriptrice.

Sur 10 000 ETP consacrés à cette fonction, l'ONP permettra de réaliser près de 3 000 suppressions dans les ministères et 800 ETP au Trésor public (à partir de 2014).

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

La mise en place de l'ONP et de ses instances de gouvernance est en cours. Son déploiement commencera en 2011 et s'étalera sur plusieurs années.



La politique immobilière

Quels sont les objectifs de cette politique ?

L'État doit être un propriétaire immobilier rationnel, qui gère son important patrimoine (44,3 milliards d'euros) de manière efficiente. Les principales lignes directrices de cette politique patrimoniale doivent être :

- de meilleures conditions de travail pour les fonctionnaires,
- une meilleure qualité du service public,
- un moindre coût.

À ces objectifs s'ajoutent l'utilisation d'une partie des ressources foncières pour la construction de logements et la promotion du développement durable, par des immeubles de Haute Qualité Environnementale (HQE).

Cette gestion plus efficiente des actifs immobiliers doit concerner l'État, mais aussi ses opérateurs.

Pourquoi changer ?

La fonction de propriétaire a été trop longtemps éclatée entre les administrations, qui agissent comme des « quasi-propriétaires ». La gestion immobilière opérée par le domaine était par ailleurs insatisfaisante.

Le propriétaire doit être unique pour allouer et, le cas échéant, réallouer les biens entre les différents services qui les occupent pour y remplir leurs missions. Or, la gestion immobilière actuelle reste contrainte par les inégalités de répartition. Lors des opérations de cession, la marge de 15 % affectée au désendettement est insuffisante. Certains bâtiments domaniaux sont vides ou mal utilisés, alors que d'autres services, mal dotés, sont locataires.

Le propriétaire doit veiller à ce que le patrimoine soit toujours utilisé avec la meilleure efficacité en surface et en coût. L'occupation d'un bien immobilier a en effet un coût en capital immobilisé. Or, les ratios d'occupation constatés dans les administrations sont très hétérogènes et bien trop élevés au regard des standards privés et même de la cible au sein de l'État (12 m²/agent). En effet, l'immobilier ne coûtait rien, avant la mise en place des loyers budgétaires, sauf quelques crédits de fonctionnement, insuffisants pour un patrimoine préservé.

Le propriétaire entretient ses biens, pour préserver durablement leur valeur. Les administrations ne le font pas suffisamment.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Les outils nécessaires à la bonne gestion du patrimoine public sont maintenant disponibles pour assurer une telle gestion, notamment :

- le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ;
- le tableau général des propriétés de l'État (TGPE), qui recense les biens à leur valeur de marché ;



- les loyers budgétaires, calqués sur les loyers de marché, qui sont déjà applicables en 2008 dans 26 départements, dont toute l'Île-de-France et les 10 plus grandes agglomérations ;
- des procédures rapides et efficaces de cession par appel d'offres des immeubles et terrains devenus inutiles ou inadaptés, qui permettent une très bonne valorisation de ces biens ;
- une garantie de la qualité des opérations, grâce au rôle de contrôle qu'assurent la commission indépendante de transparence et le conseil de l'immobilier de l'État. Ce dernier est composé de professionnels du secteur et est présidé par un parlementaire : il assume une fonction de surveillance et de conseil.

Il faut donc désormais développer une véritable fonction de propriétaire, qui contractualise avec les occupants, qui fait payer des loyers correspondant à la valeur de marché des biens occupés, qui veille à l'entretien. C'est le modèle qu'ont suivi de nombreux États étrangers, comme les gouvernements fédéraux en Allemagne et au Canada. C'est également le mode de fonctionnement immobilier de grands opérateurs publics français, comme La Poste. Ceci implique que le service France domaine, créé en 2005, soit désormais doté de tous les attributs de cette fonction.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

- Les besoins immobiliers des administrations, retracés dans les schémas prévisionnels de stratégie immobilière (SPSI), seront mieux appréhendés sur tout le territoire, en fonction des orientations définies par la RGPP pour chaque administration, notamment en termes d'effectifs et de missions. Une nouvelle version sera réalisée par les administrations centrales pour mai 2008. En province et au-delà des départements déjà concernés, l'exercice sera généralisé à tous les départements (diagnostic en 2008 et stratégie en 2009).
- La notion juridique d'affectation, qui rigidifie excessivement la gestion immobilière, sera remplacée par des quasi-baux publics, révisables et qui définiront les obligations de chaque partie (loyer, entretien). La partie réglementaire du CG3P sera modifiée en ce sens.
- Le taux de retour sur cessions devra donc être remplacé par un dispositif qui soit plus équitable, plus mutualisé et plus profitable pour les finances publiques, tout en restant incitatif à une bonne gestion immobilière.
- Le patrimoine détenu ou remis en dotation aux grands opérateurs devra continuer à être recensé et faire l'objet de la même politique de dynamisation, pour responsabiliser les opérateurs sur sa valeur, surtout lorsque ces opérateurs perçoivent une subvention d'équilibre.
- La généralisation des loyers budgétaires sera achevée.
- Des modes innovants et dynamiques de valorisation du patrimoine immobilier vont être mis en œuvre, en s'appuyant sur l'expérience d'autres acteurs, publics et privés.

Quels sont les avantages attendus ?

La modernisation de la gestion immobilière aura ainsi franchi le pas de sa véritable unification, qui est la clef de son efficacité, et de sa séparation avec l'occupant. L'État-propriétaire pourra faire des arbitrages au sein de l'ensemble de son patrimoine, avec une vraie mutualisation des recettes et des dépenses, pour améliorer globalement la gestion du parc immobilier, sans être lié par les anciennes inégalités de répartition. La concentration de la fonction de propriétaire permettra de professionnaliser cette fonction en recourant davantage à des compétences existantes dans le secteur privé.

L'État disposera ainsi de surfaces moins importantes, plus fonctionnelles, moins chères, mieux entretenues.



Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les modalités de mise en œuvre seront définies au cours des prochains Conseils de modernisation des politiques publiques. Ils s'appuieront notamment sur les conseils techniques demandés au conseil de l'immobilier de l'État, en matière de mode de calcul des loyers budgétaires et les conditions de la mise en œuvre de la politique d'entretien.

Le dispositif devra être opérationnel au 1^{er} janvier 2009.



La réduction de l'impôt papier

Quels sont les objectifs de cette politique ?

La politique de réduction des charges administratives (ou de lutte contre *l'impôt papier*) vise à mesurer les coûts supportés par les entreprises pour se conformer aux obligations administratives, puis à les réduire.

L'allègement des charges pesant sur les entreprises doit permettre de renforcer l'efficacité des entreprises, de libérer le temps qu'elles consacrent aux procédures administratives et de faciliter leurs démarches.

En rationalisant les processus d'instruction des dossiers, en automatisant les traitements sans valeur ajoutée et en réduisant les manipulations papier, cet objectif de réduction des charges est également poursuivi pour les administrations. Il vise notamment à libérer du temps au profit des fonctions d'accueil et de conseil aux entreprises, ainsi qu'améliorer les conditions de travail des agents.

Pourquoi changer ?

En encadrant l'activité des entreprises afin d'assurer les conditions de la concurrence, protéger les consommateurs ou encore prévenir des risques environnementaux..., les pouvoirs publics disposent d'un arsenal juridique et administratif complet, mais parfois redondant et extrêmement complexe pour les entreprises.

Ces dernières doivent ainsi se conformer à nombre d'obligations administratives dans l'exercice de leur activité : demandes d'autorisations, déclarations diverses, inspections et contrôles administratifs, demandes d'agrément, enquêtes statistiques etc... Or, à l'heure actuelle, l'administration ne s'est pas posé la question de l'impact économique et financier sur les entreprises de ces charges ni d'avantage de ce qu'elles coûtent pour les services.

La rationalisation des démarches administratives est aujourd'hui encore trop peu réalisée. Sans remettre en cause systématiquement leur justification, mais en rationalisant leur mise en œuvre (suppression des informations demandées non strictement nécessaire à l'instruction des demandes, dématérialisation des formulaires, suppression de certaines pièces justificatives...), la réduction de 25 % de ces charges permettrait de « réinjecter » près de 15 milliards d'euros dans l'économie et de libérer plusieurs milliers d'heures pouvant être affectées à des tâches de production ou de service à valeur ajoutée.

Les études réalisées en Europe évaluent à au moins 3 % du PIB le coût de toutes ces procédures. En France cela représenterait plus de 60 milliards d'euros annuels de coût à la seule charge des entreprises.

Enfin, depuis juin 2006, cette démarche est devenue une politique de l'Union européenne, dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne », pour améliorer la compétitivité des entreprises en s'attaquant à tous les facteurs qui l'entravent. Aujourd'hui la France a décidé de s'engager pleinement dans cette politique.



Quelles sont les orientations de la réforme ?

Afin de clarifier l'environnement juridique et de simplifier les démarches administratives, les travaux engagés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques visent à :

- réaliser le recensement de l'ensemble des obligations administratives imposées aux entreprises et identifier les possibilités de rationalisation,
- conduire la mesure des charges administratives pour les obligations jugées prioritaires par les entreprises et les services instruisant les dossiers,
- s'engager sur la mise en œuvre de plans de simplification pour les 1.000 procédures les plus lourdes ou jugées les plus « irritantes » avec un objectif de réduction des charges de 25 %.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Les travaux ont déjà commencé avec la mesure du coût de plus de 200 obligations administratives (représentant une charge annuelle de plus de 2 milliards d'euros pour les entreprises et les administrations).

Pour plus de 70 obligations, des plans de simplification ont été définis. Ils représentent un gain annuel de près de 570 millions d'euros. Ainsi, la réforme de la procédure de déclaration d'intention de commencement des travaux (DICT) dont le coût annuel est estimé à 348 millions d'euros (6 millions de demandes par an) devrait permettre une économie de 238 millions d'euros chaque année.

En décembre 2007, sera lancée une nouvelle vague d'étude de 200 procédures, en vue de les simplifier. Les thèmes suivants ont été retenus :

- obligations liées aux marchés publics,
- obligations liées aux enquêtes statistiques,
- obligations liées aux activités de « service à la personne »,
- obligations liées aux annonces légales,
- obligations liées aux exportations,
- obligations liées à la fiscalité des entreprises.

Le plan de réduction des charges administratives prévu sur 4 ans (2008 à 2011) a un double objectif :

- avoir réduit la charge des 1 000 procédures les plus lourdes pour les entreprises (soit 10 % du total des procédures identifiées) et
- avoir défini des plans de simplification permettant une réduction des charges de 25 % de ces procédures.



L'amélioration de l'accueil dans les services publics

Quels sont les objectifs de cette politique ?

L'amélioration de la qualité de l'accueil (orientation des demandes, assurance d'une réponse adaptée, délais d'attente raisonnables...), de l'accès des administrations et de leur disponibilité constitue une attente prioritaire des usagers des services publics.

Un certain nombre de dispositions ont déjà été adoptées ces dernières années telles que la charte Marianne de l'accueil du public, le développement de services administratifs en ligne disponibles 24h/24 ou encore la mise en œuvre de plateformes téléphoniques de renseignement accessibles sur des plages horaires élargies. Pourtant, ces initiatives ont été conduites de manière dispersée avec des résultats peu probants pour les usagers.

Il convient aujourd'hui de conduire une politique de l'accueil des services publics de manière coordonnée en utilisant au mieux la complémentarité des différents canaux de communication : guichet physique, téléphone, Internet.

Pourquoi changer ?

La qualité du service rendu, la rapidité des réponses de l'administration, la simplicité des démarches à accomplir, la possibilité de contacts directs avec l'agent public qui traite son dossier, l'utilisation d'internet pour remplir une démarche et des moyens de communication à distance attestent des exigences nouvelles des usagers.

Les administrations recevant du public doivent répondre à l'évolution de ces attentes.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

La réforme vise, d'une part, l'engagement sur la qualité de l'accueil des services publics et, d'autre part, l'amélioration des services rendus.

Quelles sont les premières décisions adoptées ?

Les demandes étant multiformes selon le type d'utilisateur, la nature de la démarche à accomplir, les circonstances ou encore l'environnement géographique, les décisions adoptées sont les suivantes :

- extension des garanties données au public sur la qualité de l'accueil :

- application systématique des 18 engagements de service et de suivi de l'accueil à toutes les administrations d'État (référentiel *Marianne*). Le respect de ces engagements de service pourra être audité par un organisme tiers,
- réalisation d'une enquête « usager mystère » annuelle. Les résultats de cette enquête seront détaillés par service et rendus publics.



- amélioration de l'accueil physique des administrations :

- élargissement des horaires d'ouverture des guichets en fonction des attentes locales des usagers (soit le samedi matin, soit le temps du midi ou encore le soir jusque 19h ou 20h),
- mise en place de plages horaires de rendez-vous pour tous les services accueillant du public afin de réduire les temps d'attente aux guichets ;

- amélioration de l'efficacité de l'accueil téléphonique des administrations :

- mise en place dans chaque ministère d'un accueil téléphonique de qualité, audité tous les ans par un organisme tiers (sur le modèle de l'administration fiscale),
- élargissement des horaires d'ouverture du centre d'appel généraliste « 39-39 » (8h00 à 20h00 du lundi au vendredi et les samedis de 9h00 à 18h00),
- extension des services offerts par le 39-39 (notamment la vérification avec l'utilisateur de la complétude d'un dossier : formulaire et pièces justificatives),
- limitation du coût d'appel vers les administrations au coût d'un appel local.

- renforcement de l'administration électronique :

- création d'un portail internet unique de renseignement administratif et d'accès aux téléprocédures,
- adoption d'une charte ergonomique unique pour tous les services en ligne afin d'en améliorer l'usage,
- mise en place de l'accusé de réception électronique à toute demande formulée par courriel.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

La mise en œuvre de ces dispositions est prévue de manière graduelle, pour les différents réseaux d'ici à 2011. Elles devront s'appliquer à terme à l'ensemble des administrations recevant du public.

D'autres mesures permettant d'améliorer l'accueil et l'accès des services publics seront étudiées pour le prochain conseil de modernisation des politiques publiques : le déploiement de relais de services publics en milieu rural, le lancement de nouvelles téléprocédures ou encore le suivi sur internet de l'état d'avancement du traitement des dossiers administratifs.



La réforme de l'organisation des achats de l'État

Quels sont les objectifs de ce dispositif ?

Le dispositif de commande publique poursuit plusieurs finalités complémentaires :

- le moindre coût pour les finances publiques;
- la promotion d'un achat socialement responsable, notamment lorsqu'il permet de développer l'emploi de personnes à réinsérer ;
- le développement durable ;
- l'accroissement de la part des PME parmi les fournisseurs.

Pourquoi changer ?

L'audit interministériel de modernisation des achats, réalisé en 2006, a montré une faible maturité des organisations achats dans la plupart des ministères (structures, outils, méthodes).

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Des gains de process doivent permettre de gagner en efficience, mais ceci implique de se saisir des questions d'organisation de l'achat dans tous les ministères. Or, les dispositifs actuels, peu contraignants, ont montré leurs limites et impliquent donc de progresser encore sur deux voies :

- un vrai pouvoir de coordination est nécessaire pour assurer la mise en œuvre d'actions de mutualisation ;
- l'organisation des ministères doit être adaptée au pilotage de ces actions en leur sein.

Quels sont les premières décisions adoptées ?

Pour améliorer dès à présent ce dispositif dans la poursuite des quatre objectifs, il est proposé de mettre en place, à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays étrangers et dans les grands groupes privés, un dispositif comportant deux volets:

1/ une véritable agence des achats (au sens des agences de service public, présentées dans le volet « simplification des procédures internes » de ce CMPP) sera créée. Elle sera chargée du pilotage et de la coordination des achats des administrations de l'Etat, en déterminant de manière obligatoire le mode de passation des contrats le plus efficace. Le degré de décentralisation (UGAP, un ministère chef de file, chaque ministère) et de déconcentration géographique sera adapté selon la nature du besoin, en veillant à promouvoir une mutualisation accrue. Cette agence sera placée sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

2/ dans chaque ministère où il n'existe pas, un responsable des achats devra être nommé et avoir compétence sur l'ensemble des achats courants du ministère. Ce poste pourra être occupé par des managers sous contrat, spécialisés dans ce domaine et issus du secteur privé.



3/ Les démarches d'externalisation seront généralisées. En particulier, l'expérience d'externalisation de la gestion de la flotte commerciale d'automobiles conduite par le ministère de la Défense sera généralisée autant que possible pour l'ensemble des ministères.

Quels sont les avantages attendus ?

Sur le modèle de toutes les grandes organisations réalisant un volume d'achat important, une rationalisation devrait donc permettre de réaliser des gains financiers, que l'audit de modernisation de 2006 avait chiffrés à 10 % des dépenses. Ces gains sont attendus des ministères eux-mêmes, pour environ les deux tiers et d'opérations de mutualisation interministérielles, pour un tiers.

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Ce nouveau dispositif se mettra en place en 2008.



La réforme de la chaîne des pensions

Quels sont les objectifs de ce dispositif ?

La gestion des pensions des fonctionnaires de l'État doit être réalisée dans des conditions de qualité de service équivalentes à celles offertes aux salariés du privé. Les fonctionnaires sont en droit d'attendre un service plus efficace et offrant plus d'informations.

Pourquoi changer ?

Le traitement des pensions reste trop éclaté, car il fait intervenir trois maillons insuffisamment coordonnés :

- des services ministériels, qui collectent l'information et établissent le dossier de liquidation pour les agents de leur ministère ;
- le service des pensions, dépendant du ministère des comptes, qui contrôle l'exactitude des données et gère le calcul ;
- des centres régionaux de pensions, placé au sein de la direction générale de la comptabilité publique, qui assurent le versement et le suivi de la pension (changements d'adresse bancaire, revalorisation).

Au total, près de 2 700 emplois équivalent temps plein (de l'ordre de 3 000 agents) sont chargés de ces opérations, avec une fragmentation du travail, qui génère des délais dans les processus de liquidation, au détriment des retraités et futurs retraités, qui en sont les utilisateurs.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

L'ensemble du traitement en amont de la pension doit être rationalisé. Les services ministériels devront être supprimés dans le cadre de la constitution du compte individuel retraite de chaque fonctionnaire : ce compte réunira les éléments de carrière nécessaires à l'information du fonctionnaire et à la liquidation de sa retraite. Le service rendu pour les fonctionnaires sera doublement amélioré :

- par une connaissance de leurs droits à retraite au fur et à mesure de leur carrière (seulement à 58 ans aujourd'hui), en plus de la réception automatique d'état de carrière tous les 5 ans à compter de 30 ans (obligation du droit à l'information) ;
- par la mise en place de centres d'appel téléphoniques et internet par lesquels, les fonctionnaires retraités et actifs pourront obtenir des renseignements à caractère général ou sur leur dossier personnel.

À terme, une mise à jour automatique devra être alimentée par les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) des ministères. Ceci correspondra au modèle en vigueur dans le secteur privé, où les déclarations retraites sont issues du logiciel RH/paie, pour éviter les incohérences. Ainsi, un processus unique et industrialisé de la liquidation des pensions sera en place.



Les gains induits représentent de l'ordre de 1 200 ETP, portés à plus de 1 800 ETP en cas de suppression des transferts de trimestres entre régimes (validations de service rétroactives).

Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

Le service des pensions pourra réaliser directement la liquidation sur la base d'un processus industriel et pour tous les agents à compter de 2010-2011.

La suppression progressive des services ministériels d'ici 2010-2011 implique d'engager une action, dès 2008, sur la réaffectation fonctionnelle des personnels concernés. Parallèlement, le service des pensions et les centres régionaux des pensions doivent être réunis dans une entité unique, soit au sein de l'Etat (SCN), soit sous forme de caisse de retraite de l'État.



Les groupes de travail de la RGPP



Les relations entre l'État et les collectivités territoriales

Quels sont les objectifs du groupe de travail ?

Le partage des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales est trop complexe. Il se caractérise par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique et contribuent à la déresponsabilisation de tous les acteurs.

Par ailleurs, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par des processus déséquilibrés. Elles ne sont pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global et efficace des finances publiques.

C'est pourquoi le Premier ministre a confié à M. Alain LAMBERT, ancien ministre et sénateur de l'Orne, le soin de présider un groupe de travail sur ces sujets. Ce groupe de travail poursuit trois objectifs :

- examiner la pertinence des domaines actuels de compétences de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'une réflexion sur leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun ;
- alléger les contraintes, notamment réglementaires, que l'État fait peser sur les collectivités territoriales ;
- améliorer les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Quelles sont les principales propositions du groupe de travail ?

M. Alain LAMBERT a remis officiellement son rapport au Premier ministre le 7 décembre. Les principales conclusions du groupe de travail sont les suivantes :

1/ Il est possible de clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et entre les collectivités elles-mêmes.

Dans certains domaines (action sociale, insertion, formation professionnelle), où il existe des niveaux de compétences historiques, le groupe de travail propose d'unifier et de conforter les compétences des collectivités. Des ajustements sont possibles en supprimant les dispositifs redondants, en transférant des financements additionnels et des compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale et en appliquant le principe du « décideur-payeur ».

Dans d'autres domaines, l'empilement des compétences est inévitable (développement économique, éducation, aménagement du territoire). L'État doit alors essayer de circonscrire son intervention aux enjeux qui ne peuvent pas être pris en compte par le niveau local. La clarification passe par l'élaboration de schémas prescriptifs par la collectivité chef de file.

Le groupe de travail propose également une seconde option, consistant à supprimer la clause générale de compétences pour les départements et les régions. Ces collectivités auraient une liste limitative de compétences exclusives et prescriptives, qui seraient opposables aux autres niveaux, y compris aux interventions éventuelles de l'État.



Dans les cas de compétences encore partagées, les cofinancements doivent être limités et des mutualisations doivent être développées entre les communes et les intercommunalités. La carte des collectivités et de leurs groupements doit être simplifiée.

Le groupe propose une double désignation au suffrage universel des conseillers municipaux et intercommunaux à compter de 2014.

Enfin, il appelle de ses vœux une clarification des missions et de l'organisation de l'État territorial : identification des services autour d'un seul responsable, déconcentration maximale, séparation claire des fonctions d'arbitrage et de contrôle.

2/ Les contraintes normatives que l'État fait peser sur les collectivités doivent être allégées et encadrées.

Pour ce faire, le groupe de travail préconise qu'une évaluation préalable de l'impact des normes sur les collectivités territoriales soit mise en place. Une commission d'examen des normes aurait le pouvoir de suspendre les projets de texte en cas d'avis négatif. Le rapport propose d'interdire, par voie de circulaire du Premier ministre, de réglementer spécifiquement dans les champs de compétences décentralisés.

Le point de vue des collectivités serait mieux également pris en compte dans le processus de normalisation professionnelle et dans le processus l'élaboration de la norme communautaire. Quant aux normes déjà en vigueur, le groupe de travail propose de conduire une « révision générale des normes obligatoires » pour examiner le stock.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail propose un moratoire sur l'édiction de normes réglementaires concernant les collectivités territoriales.

3/ Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales doivent être clarifiées, dans l'objectif d'un meilleur respect de la contrainte globale de finances publiques.

Dans ce sens, le groupe de travail rappelle la nécessité d'avoir une approche globale de la dépense publique. Il propose d'accompagner la moindre évolution des concours de l'État par une redéfinition pluriannuelle du contrat et une meilleure répartition de ces concours.

Concernant les ressources des collectivités, le groupe de travail incite le Gouvernement à s'engager dans une réforme ambitieuse de la fiscalité locale. Il propose de laisser les collectivités arbitrer leurs dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent exercer sur les contribuables, en transformant les dégrèvements en dotations figées, voire en supprimant les dégrèvements et en transformant les exonérations législatives générales en exonérations facultatives, sous la pleine responsabilité des collectivités territoriales.

Le groupe propose enfin d'étendre les mutualisations de services et de fonctions support entre collectivités territoriales, de mettre en place des outils d'amélioration de la gestion des collectivités et d'enrichir le débat budgétaire des collectivités, afin d'en améliorer la lisibilité pour les citoyens.



La simplification des procédures internes à l'État

Quels sont les objectifs du groupe de travail ?

Pour mener à bien les réformes sans précédent qu'implique la RGPP pour chacune des administrations, il est indispensable de libérer les initiatives des gestionnaires publics. Les contraintes diverses qui pèsent sur l'action administrative sont bien souvent le fruit de règles que l'administration s'impose à elle-même et qui n'ont jamais réellement été passées en revue, en vue de les alléger significativement.

Outre une gestion plus efficace, cet allègement des règles de gestion internes à l'administration doit mettre un terme à la culture de la défiance, qui a présidé à leur mise en place. Les règles qui corsetaient les décideurs publics reflétaient surtout la crainte de leur donner des responsabilités.

Une mission a donc été confiée à un groupe de travail composé de gestionnaires publics et privés et présidé par M. Bruno LASSERRE, président du Conseil de la concurrence. Elle a consisté à identifier toutes les réglementations internes aux administrations devenues inutiles, puis à proposer leur réforme ou leur suppression.

Quelles sont les principales propositions du groupe de travail ?

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes :

1/ Il est possible d'offrir, au sein de l'État, une plus grande souplesse de gestion, en créant de véritables structures autonomes, s'apparentant à des « agences » de services publics, sur le modèle suédois. Une telle innovation répond au constat simple que les structures administratives en charge de la mise en œuvre des politiques publiques n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes missions que les directions d'administration en charge de leur définition. Les administrations de gestion s'apparentent fortement à des entreprises de production des services, qui doivent faire face à une charge donnée dans les meilleures conditions de qualité et d'efficience.

Il convient donc de leur accorder beaucoup d'autonomie et de souplesse dans leur gestion, en matière budgétaire, comme de GRH. En contrepartie, elles doivent être soumises à un contrôle de leurs performances plus professionnel. Pour autant, ces structures légères, sans personnalité juridique, resteraient dans le giron de l'État. Des expérimentations de ce dispositif devraient être menées, à la fois sur des administrations et sur des structures qui ont actuellement le statut d'établissements publics.



2/ Le fonctionnement interne de l'État doit être allégé sous tous ses aspects. Il convient de :

- réaliser des études d'impact préalables pour tous les textes, afin de juguler l'inflation normative ;
- limiter les consultations préalables à l'édition d'un texte ;
- alléger les règles relatives à l'organisation des ministères, tant dans les consultations préalables que dans l'organisation (structure en sous directions, choix du nombre et de la nature des emplois d'encadrement et des personnes pouvant les pourvoir) ;
- simplifier les procédures de passation des marchés publics, par des suppressions de consultations et d'obligations formelles inutiles ;
- réformer le contrôle de la dépense publique, pour le rendre plus efficace et opérationnel. Une suppression du visa préalable sera expérimentée, avec un remplacement par un comité d'engagement en amont. L'objectif est de rendre ce contrôle moins procédural et plus stratégique, pour qu'il remplisse bien son rôle de veiller à la soutenabilité budgétaire. Ce dispositif se rapproche du contrôle interne comptable, tel qu'il est organisé par les directions financières des grandes entreprises.

Quelles seront les suites données aux travaux du groupe de travail ?

Les modifications nécessaires pour mettre en œuvre ces réformes vont maintenant être préparées, coordonnées et mises en œuvre au cours de l'année 2008, sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement et de la direction générale de la modernisation de l'État. Cette dernière coordonnera en particulier l'expérimentation des nouvelles structures s'apparentant aux agences de services publics. La direction du Budget coordonnera pour sa part l'expérimentation de la réforme du contrôle financier sur l'exercice 2008 au sein du ministère de la culture et de la communication.

