

Conférence de presse sur la modernisation de l'État – 17 janvier 2006

Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

1. Aujourd'hui, je souhaite faire le point avec vous sur la modernisation de l'État pour 3 raisons :

- la modernisation de l'État est une des priorités du Premier ministre pour 2006 ;
- la LOLF est entrée en application : il s'agit d'en tirer parti au mieux ;
- je m'étais engagé en juillet sur une série d'actions ; je veux vous dire point par point où on en est.

2. **Le mot d'ordre, c'est de passer à la phase industrielle.** Le pilotage est clairement identifié depuis le rapprochement Budget / Réforme de l'État. L'essentiel, c'est que chacun y trouve son compte :

- le contribuable : par les gains de productivité dégagés ;
- l'utilisateur, client du service public par l'amélioration du service rendu ;
- le fonctionnaire parce que rien ne se fera sans lui.

I. 2006 sera l'année du travail en profondeur sur l'efficacité et la maîtrise de la dépense publique

A. La préparation du PLF 2007 : les dépenses de l'État évolueront d'un point en dessous de l'inflation

La restauration de nos finances publiques et la réalisation de nos objectifs passent désormais par un travail de fond sur la dépense publique :

- Pour amorcer la décrue de notre ratio d'endettement en 2007, objectif que le Premier ministre a fixé lors de la conférence nationale des finances publiques, il faut réduire le déficit, et notamment le déficit de l'État.
- Pour cela, il faut progresser à la fois :
 - dans la maîtrise de la dépense publique
 - dans la poursuite de la réduction des effectifs de l'État, en concentrant les recrutements là où sont les besoins réels
 - en affectant le cas échéant les éventuels surplus de recettes à la réduction du déficit.

1. Ces trois objectifs, **c'est évidemment tout l'enjeu du budget 2007** et de la procédure budgétaire 2007, qui commence dès aujourd'hui.

- **pour la préparation de ce budget 2007**, le Premier ministre m'a fixé une feuille de route très claire : les **dépenses de l'État évolueront en 2007 d'un point en dessous de l'inflation, soit une progression en valeur de 0,8 %** ;
- Un seul chiffre pour mesurer la portée de cet objectif : avec le zéro volume, les dépenses de l'État ne pouvaient progresser que de 4,8 milliards d'euros supplémentaires ; avec l'objectif que m'a fixé le Premier ministre pour 2007, cette marge de progression devra être limitée à 2,1 milliards, ce qui, par rapport au zéro volume, suppose **de dégager 2,7 milliards d'euros de moindres dépenses** ;
- Cette première étape doit permettre de préparer notre objectif à terme, **qui est de stabiliser en euros courants la dépense de l'État**. Stabiliser les dépenses en euros courants, cela veut dire très clairement dire **pouvoir faire autant voire mieux avec la même quantité d'argent**.

2. S'agissant de la dépense de l'État, **les outils sont là** :

- la circulaire relative à la procédure budgétaire vient d'être signée par le Premier ministre ; elle repose sur les principes de collégialité gouvernementale et de

responsabilité des ministres ; elle s'appuiera sur les nouveaux outils de la LOLF en particulier les objectifs et indicateurs de performance ;

- la première étape se déroulera en février avec les réunions d'économies structurelles : elle se tiendront à Bercy puis à Matignon ; elles nous conduiront à examiner nos grands dispositifs d'intervention et à faire un premier travail pour identifier les grands gisements d'économies concernant les emplois.

Pour les exploiter à fond, nous avons les audits de modernisation.

B. Les audits de modernisation sont désormais entrés dans une phase industrielle

1. Le Premier ministre a montré un engagement très clair sur les audits..

L'objectif est simple : documenter les gains de productivité, poser des diagnostics, recenser les problèmes d'organisation, montrer les économies possibles et, ainsi, industrialiser la modernisation de l'État.

Le principe est pragmatique : soulever le capot en lançant tous les deux mois au moins un audit dans chaque ministère.

2. La première vague a été lancée mi-octobre. Elle produit déjà des résultats concrets.

a) Nous avons lancé 17 audits. Ils portaient sur des grandes procédures (ex. : télédéclaration de l'impôt sur le revenu), des grandes fonctions (ex. : l'organisation des examens à l'Education nationale) ou des services de l'État (ex. : la police de l'air et des frontières à Roissy). J'avais pris un engagement de transparence.

b) 14 rapports sont mis en ligne dès aujourd'hui sur le site du Forum de la performance ; 3 autres le seront le 30 janvier (Défense, Culture et un de l'Intérieur). Chaque rapport a été soumis à la contradiction des administrations concernées.

c) Quels sont les résultats ? Ces rapports font des propositions très concrètes, notamment :

- Pour documenter des gains possibles sur les effectifs, par exemple sur l'organisation des examens à l'Éducation nationale (selon le rapport entre 300 / 450 emplois pourraient être économisés) ;
- Pour moderniser un service public et en dégager des gains de productivité, par exemple en développant le recours aux téléprocédures pour les dossiers d'aides agricoles (coût de traitement inférieur de 35 % à celui du dossier papier) ;
- Pour éviter des dépenses : par exemple mettre en place une organisation dédiée sur Natura 2000 afin d'éviter des contentieux communautaires ;
- Pour ralentir la progression de dépenses : par exemple l'audit sur les empreintes génétiques permet de faire passer le coût moyen d'analyse d'une empreinte de 300 à 60 €.

d) Quelles suites ? Chaque ministre a ainsi des moyens pour moderniser son administration. À lui de décider des suites à donner.

Pour ma part j'ai déjà décidé ce que je compte faire des deux audits qui concernent Bercy. Il s'agit, je vous le rappelle, d'audits de modernisation de deux grandes procédures, la télédéclaration de l'impôt sur le revenu et les amendes.

L'ensemble des gains de productivité permis par les actions de modernisation de Bercy seront bientôt rendus publics dans le cadre des prochains contrats de performance.

- **Le premier audit portait sur la télédéclaration de l'impôt sur le revenu.** Pourquoi cet audit ? Il s'agissait de tirer les conclusions des difficultés de l'année passée pour être en capacité d'accueillir cette année 10 millions de télédéclarations dans des conditions de service optimales.

A cet égard, **j'ai décidé, suite à l'audit, cinq mesures** :

- premièrement, pour éviter l'engorgement du service, la capacité du système passera en 2006 de 6 500 à 25 000 déclarations à l'heure ;
- deuxièmement, afin d'éviter que le système soit engorgé par les contribuables qui prennent leur certificat au même moment qu'ils télédéclarent, j'ai demandé que le renouvellement des certificats électroniques (qui sont nécessaires pour effectuer sa déclaration sur Internet) soit possible dès novembre 2005 ;
- troisièmement, nous mettrons en place cette année une télédéclaration pré-remplie qui permettra de gagner du temps en ligne ;
- quatrièmement, pour mieux informer les internautes, un dispositif sur le modèle « bison futé » fonctionnera pour les inciter à se connecter aux heures et périodes creuses.
- enfin, en cas d'embouteillage, nous proposerons à l'internaute un rendez-vous ultérieur sur le site.

En termes de gains de productivité, l'objectif de 10 millions de télédéclarants représente une économie de 750 postes de travail. Je précise que ces économies ne sont que des gains directs. En réalité, la déclaration sur Internet s'accompagne d'une réorganisation en profondeur du travail dans les centres des impôts qui engendrera des gains de productivité supérieurs. Ceux-ci permettront de poursuivre les réductions d'effectifs dans le prochain contrat de performance de la direction générale des Impôts.

- **Le deuxième audit portait sur les amendes.** Il y a en moyenne 19 millions d'amendes, dont 12,5 millions pour le stationnement. Elles sont gérées par de nombreux acteurs, font l'objet de ressaisies multiples, et nourrissent de nombreux contentieux.

L'audit a montré que le contrôle sanction automatisé apparaissait bien supérieur au processus traditionnel. Je souhaite donc qu'il serve de référence pour un projet de modernisation de la gestion de l'ensemble des amendes.

- **J'ai donc décidé de lancer dès juillet prochain une expérimentation d'automatisation de traitement sur les contraventions de stationnement dans 5 villes** : Paris (3 arrondissements), Boulogne-Billancourt, Suresnes, Angers et Meaux.
 - L'agent verbalisateur saisira informatiquement les données d'infraction (à l'aide par exemple d'un terminal nomade), ce qui permettra l'interrogation immédiate du fichier national d'immatriculation pour obtenir l'identification et l'adresse du contrevenant. L'avis de contravention sera envoyé par courrier, et un document sera apposé sur le véhicule ;
 - Dans le cadre de cette expérimentation, nous allons aussi offrir de nouveaux moyens de paiement : sur internet et par téléphone ;
 - Enfin, 20 sites pilotes dans toute la France expérimenteront le paiement par timbre dématérialisé dans des bureaux de tabac des amendes de stationnement. Ce mode de paiement sera aussi possible pour les amendes des radars automatiques.
- **Parallèlement, j'ai pris 3 mesures pour éviter des contentieux inutiles avec l'administration** :
 - Premièrement, les contrevenants seront mieux informés de l'état de leur dossier : l'expérimentation de centre d'appel téléphonique « amendes service » engagée en octobre dernier dans le sud de la France sera étendue à plus de la moitié du territoire national en 2006 ;
 - Deuxièmement, les contrevenants qui n'ont pas payé leur amende dans le délai imparti disposeront de nouveaux moyens de paiement pour le faire : les amendes majorées pourront être réglées sur Internet et par téléphone à partir du mois de février 2006 ;

- Troisièmement, le Trésor public apportera en 2006 des garanties nouvelles aux contrevenants : aucune poursuite ne sera engagée à l'encontre d'un contrevenant dont la contestation n'est pas complètement traitée. Par ailleurs, il n'y aura plus d'oppositions administratives multiples sur comptes bancaires ni mise en œuvre simultanée de différents actes de poursuite.

Ces différentes mesures ne signifient pas un relâchement des sanctions envers les contrevenants qui ne paient pas leur amende. Mais, comme la charte du contribuable, elles visent à établir des relations de confiance entre l'administration et les citoyens. Par ailleurs, dans ce domaine aussi, il y aura des gains de productivité. Ils nourriront le contrat de performance 2006-2008 du Trésor public qui sera signé dans les prochaines semaines.

3. Nous lançons aujourd'hui la 2^e vague d'audits, qui marque une montée en puissance du dispositif :

a) Il y aura 20 audits, concernant tous les ministères. Les sujets ont été proposés par les ministres et validés par le Premier ministre. Les missions seront conduites par les inspections, quelques renforts venant de cabinets extérieurs à partir de février.

b) Les enjeux concernés grossissent tant en dépenses qu'en emplois. Il y a trois grands types d'audits :

- **Une première catégorie d'audits porte sur les emplois :**
- Les décharges statutaires des enseignants du second degré concernent ainsi 140 000 enseignants et sont évaluées à 7 000 emplois ; il ne s'agit évidemment pas de les supprimer tous.
- L'audit sur les horaires des élèves évaluera les gains qu'offrirait un allègement de leur emploi du temps ;
- La communication des armées occupe 1 200 emplois ; l'audit verra comment rationaliser le dispositif ;
- Les petites taxes d'équipement gérées par Bercy rapportent environ 500 M € mais occupent 500 ETP, soit un coût de gestion très élevé. À titre de comparaison, la TIPP qui rapporte 50 fois plus (25 Md €) est recouvrée par deux fois moins de personnes.
- **Une deuxième catégorie concerne les dépenses d'intervention** de l'État. 2 exemples :
- L'allocation adulte handicapé représente 5 milliards d'euros de prestations et est servie de façon très diverse selon les départements ; l'audit appuiera la mise en place du nouveau système d'attribution ;
- Les dépenses d'hébergement d'urgence s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros. On a beaucoup de mal à les budgétiser correctement. Elles font l'objet chaque année d'ouvertures de crédits trop importantes en gestion ;
- **Une troisième catégorie s'intéresse au fonctionnement de l'administration :**
- L'accélération de la création des bureaux d'exécution des peines permettrait de faire rentrer 100 M € de recettes en plus sur les amendes prononcées par les tribunaux et d'améliorer le respect des décisions de justice ;
- La mise en place de services administratifs uniques à l'étranger mettra fin à des redondances entre services de l'État à l'étranger.

Les résultats seront évidemment également mis en ligne et je vous donne rendez-vous en mars, alors que je lancerai la 3^e vague.

Un sujet est d'ores et déjà choisi : un audit portera en effet sur les conséquences que l'État a tiré, ou n'a pas tiré, sur ses effectifs suite aux dernières lois de décentralisation.

J'ai annoncé cet audit aux représentants des collectivités territoriales lors de la conférence des finances publiques.

C. Nous engageons un travail complet sur les fonctions transversales

1. **Sur l'immobilier de l'État, j'ai pris personnellement les choses en main** avec une détermination totale. Les résultats sont là : le paysage est totalement modernisé.

- Le gouvernement partait il y a trois ans d'une situation d'immobilisme total. En 2003, il s'est donné pour objectif d'en sortir.
- Après les critiques de Georges TRON l'été dernier, j'ai décidé qu'il fallait maintenant un pilote, et des résultats très concrets.
- Sur les cessions, pour la première fois, l'État a atteint en 2005 ses objectifs, par une formidable montée puissance : 630 millions d'euros, contre 170 l'année précédente. Je poursuis l'effort à hauteur de 480 millions d'euros en 2006, car c'est un puissant moteur de modernisation du parc. Vendre pour 480 millions sans les 165 millions d'euros de la rue du Bac, ce n'est pas une mince affaire. C'est équivalent à ce que nous avons fait en 2005.
- Mais vendre n'est pas un but en soi. Ma priorité pour 2006 est donc de faire en sorte sur les ministères gèrent bien leur immobilier :
 - le Président de la République a annoncé que la mission du Service France Domaines sera de gérer les biens de l'État en propriétaire. **J'ai donc décidé d'accélérer la transformation des Domaines** : rattachement à Comptabilité publique, recrutement de professionnels sur les nouvelles missions, gestion des loyers budgétaires ;
 - **Je réunirai en février le conseil de surveillance de l'immobilier**, dernière mesure du rapport Tron qu'il me reste à mettre en œuvre ; il comprendra des parlementaires et des professionnels, afin que la stratégie immobilière de l'État soit connue de tous, partagée entre tous les acteurs, et que je puisse m'entourer des meilleurs conseils.
 - Enfin, je veux aller plus loin pour assurer une occupation optimale du parc : entretien des immeubles, stratégie des ministères. Je présenterai un plan d'action en février prochain pour continuer la modernisation.

2. **De la même façon, nous allons lancer tous les deux mois un travail sur un chantier transversal :**

- D'abord, en avril les achats ; il s'agit de déterminer les conditions dans lesquelles nous devons généraliser des résultats ponctuels déjà obtenus. Je pense aux résultats encourageants atteints par l'agence des achats à Bercy (100 M€ d'économies pour 2006), à la mise en place d'un Économat interarmées à la Défense, ou à la modernisation de la gestion du parc automobile de l'État. Grâce à ce travail, nous allons passer à la vitesse supérieure comme l'a demandé le Président de la République dans ses vœux ;
- Ensuite, en juin : nous lancerons, en liaison avec le ministère de la Fonction publique, un très important chantier transversal sur la fonction ressources humaines, notamment la formation ; il complètera les travaux de modernisation de la paye des fonctionnaires et des systèmes d'information de ressources humaines de l'État conduits avec le ministère de la Fonction publique ; je souhaite mettre très rapidement en place une équipe projet sur ce sujet.

II. La modernisation de l'État, au service des Français

A. L'administration électronique

1. Beaucoup de choses ont déjà été initiées en la matière :

- Le plan Adele a fait émerger l'ensemble des projets d'administration électronique conduits dans l'État ;
- L'ordonnance téléservices que j'ai présentée en Conseil des ministres le 9 décembre dernier a posé le cadre juridique du développement de l'administration électronique ;
- Les premiers succès sont là : 10 % des foyers fiscaux ont utilisé la télédéclaration ; 20 % des Français qui déménagent ont aujourd'hui recours au changement d'adresse en ligne ; 40 % des certificats de non-gages sont obtenus en ligne.

2. Passer à la phase industrielle cela signifie exploiter pleinement ces nouveaux services offerts aux usagers pour transformer en profondeur l'État.

2 exemples :

- Premier exemple, le projet de dématérialisation des formulaires :

Aujourd'hui, la majorité des procédures en ligne obligent l'utilisateur à imprimer le formulaire mis en ligne, le remplir à la main et le renvoyer, par courrier, à l'administration.

D'ici la fin 2006, 600 formulaires pourront être remplis et envoyés directement en ligne comme le Président de la République et le Premier ministre l'ont demandé.

- Deuxième exemple, le projet de demandes de subvention en ligne.

Aujourd'hui, 250 000 dossiers de demandes de subvention sont déposés par an auprès des services de l'État et plus d'un million auprès des autres acteurs publics (collectivités territoriales, CAF, FASILD, ...). Ce sont des procédures fastidieuses pour les associations, des processus d'instruction redondants et des délais de réponse.

La demande de subvention en ligne, ce sera : un guichet unique sur Internet, un dossier permanent pour l'association en ligne, un formulaire commun de saisie, et une instruction interactive. Ce projet sera expérimenté cette année dans deux départements pilotes.

3. D'autres services ouvriront cette année, comme je m'y suis engagé.

Un seul exemple : les demandes d'actes de naissance en ligne, (14 millions d'actes de naissance demandés par les Français chaque année) pour pouvoir réaliser des demandes de copies ou d'extraits d'actes : un site unique va être mis en ligne en juin prochain.

B. La réforme de l'État doit permettre de faciliter la vie aux usagers

1. L'utilisateur est un client. C'est à l'État de s'adapter à ses attentes, pas le contraire. La complexité administrative prend du temps aux particuliers, de l'argent aux entreprises. **Je veux réduire ces contraintes au strict nécessaire, en améliorant les procédures.**

En juin, je m'étais engagé à mettre en place un indicateur du coût de chaque procédure pour les entreprises, et du temps passé pour les particuliers.

- Le dispositif est au point. Il a été appliqué à 140 procédures, qui représentent un coût total de 413 millions d'euros pour les entreprises. S'agissant des particuliers, j'ai décidé d'examiner l'aide personnelle au logement, qui concerne 1,2 millions de personnes par an.
- J'ai décidé de passer en 2006 au crible de l'indicateur de complexité 500 procédures. Mon objectif est de supprimer, de simplifier et de dématérialiser les procédures, pour

réduire d'au moins 20 % la charge en argent et en temps pour les usagers. Cette démarche s'inspire directement de ce qu'ont fait les Pays-Bas.

2. Dans certains cas, il faut nécessairement passer par des mesures légales de simplification.

Deux lois ont été adoptées depuis 2003, avec près de 60 ordonnances. Comme je l'avais annoncé, nous travaillons en interministériel sur un projet de nouvelle loi de simplification.

J'ai décidé de faire preuve d'une vigilance totale pour que ce projet soit exemplaire :

- Sur la forme : les mesures figureront directement dans le texte, sauf cas limités dans lesquels, pour des raisons de technicité, on ne peut pas se passer d'une ordonnance ; je chasserai toute disposition qui ne relève pas directement du domaine de la loi ;
- Sur le fond : il s'agira de mesures très concrètes et centrées sur les usagers, pas des ajustements techniques ; et de nettoyer le droit des textes périmés quand c'est vraiment nécessaire.

3. La prolifération des textes.

C'est pour moi un sujet majeur. Ce n'est pas acceptable que le droit soit aussi touffu et changeant : les citoyens ne comprennent pas ; les administrations n'ont pas le temps d'appliquer les nouvelles mesures.

- Le constat est bien connu : l'augmentation des normes est continue depuis plus de vingt ans. Le Conseil d'État prépare d'ailleurs un rapport sur le sujet après celui 1992.
- Ma conviction c'est qu'il faudrait passer à un objectif quantifié de réduction du flux, de l'ordre de 20 % par exemple. Plusieurs pays ont mis en place ce genre de dispositif contraignant comme la Nouvelle-Zélande. Le Premier ministre a demandé en octobre dernier au Secrétaire général du gouvernement d'étudier des mesures permettant de mieux maîtriser la production de textes. Mes services planchent également sur ce sujet depuis plusieurs mois. Sur la base de ces réflexions un plan d'action très précis sera prochainement proposé pour répondre à cet enjeu. Beaucoup a été écrit jusqu'à présent, mais sans solution opérationnelle réellement efficace.

C. Cette approche doit se concrétiser au quotidien, en plaçant l'exigence de qualité du service public au centre du fonctionnement de l'État.

La Charte du contribuable, que j'ai mise en place dans l'administration fiscale, me semble une bonne illustration de cette ambition.

1. Là aussi, **nous ne partons pas de rien.** Un travail important a été fait :

- La charte Marianne a permis de développer la qualité, et de sensibiliser les administrations. Elle est maintenant déployée dans 1 831 services.
- Mais l'État n'a pas encore de stratégie d'ensemble pour moderniser le service qu'il rend, garantir et améliorer la qualité. Il faut crédibiliser les engagements.

2. **J'ai décidé de passer à la vitesse supérieure** et de prendre des mesures concrètes pour que tous les agents soient impliqués.

- La première étape est en cours. Je suis en train de généraliser à tout le territoire des tests de qualité par usagers mystères déjà conduits dans 8 départements par des sociétés privées, sur la base de la charte Marianne : il s'agit de voir comment les administrations appliquent les engagements qu'elles affichent sur leurs murs ;
- Je veux franchir une nouvelle marche en adaptant la charte Marianne pour en faire un référentiel de certification. Un organisme tiers garantira que les administrations sont organisées pour améliorer la qualité.
- Dans certains cas, pour les services publics les plus importants pour les Français, il faut aller plus loin, en appliquant un référentiel plus exigeant et adapté par métier. A

Bercy, 45 sites de l'administration fiscale ont été certifiés sur cette base, dont 35 en 2005. Il faut continuer : j'ai décidé de faire certifier 200 sites de l'administration fiscale d'ici 2008.

*

Cette présentation ne serait pas complète si je ne vous indiquais pas comment nous allons atteindre ces résultats et comment vous pourrez les vérifier.

1. Pour atteindre ces objectifs, j'ai mis en place une structure opérationnelle et représentative de la volonté de l'État de se transformer : la DGME

- Elle résulte de la fusion de quatre directions d'administration centrale en une seule, située à Bercy ;
- Elle s'organise en 3 services bien identifiés : usagers / gestion publique / administration électronique ;
- Elle doit être au service des autres ministères, mais aussi s'inspirer des meilleures pratiques pour devenir une boîte à idées ;
- J'ai voulu que la composition de la DGME soit originale pour l'État ; la DGME est :
- Un mélange public / privé : près de 40 % des agents sont des contractuels qui ont eu au moins une expérience dans le privé ;
- Féminisée : 40 % sont des femmes ;
- Jeune : moyenne d'âge inférieure à 40 ans ;
- Interministérielle : 1/3 des fonctionnaires viennent des services du Premier ministre, 1/3 viennent de Bercy et 1/3 des autres ministères ;
- 4 agents sont étrangers (Italie, Espagne).
- Elle aura recours à de nombreux prestataires extérieurs à l'administration pour apporter un regard nouveau sur le fonctionnement de l'État et s'appuyer sur ce qui se fait de mieux.

2. Pour nourrir le débat public et matérialiser notre volonté de transparence, je mets en ligne aujourd'hui le Forum de la performance que j'avais promis lors du débat budgétaire : www.performance-publique.gouv.fr

- J'ai deux objectifs avec ce site :
 - Premièrement, mettre à disposition une information complète, transparente, actualisée et comparative : le citoyen doit pouvoir juger par lui-même de la performance de l'État,
 - Deuxièmement, contribuer au débat démocratique sur l'utilisation des finances publiques et l'efficacité de la gestion publique.
- Il comprendra quatre rubriques :
 - Qu'est-ce qu'un budget ? ce sont des informations sur la manière dont se fabrique le budget de la France, sur les règles qui le gouvernent et sur ses principales composantes ;
 - Quels objectifs ? le forum donnera des informations sur la mesure de la performance des politiques publiques (objectifs, indicateurs, mesure des résultats) ;
 - Comment améliorer ? ce sont les rapports des audits de modernisation ;
 - Que font les autres ? le site présente des comparaisons internationales.
- A l'occasion du débat d'orientation budgétaire, je lancerai une version encore améliorée permettant une plus grande interactivité, donnant des liens avec les sites d'autres ministères et des exemples étrangers plus nombreux, et proposant un petit jeu budgétaire.