



DISCOURS DE M. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Modernisation des Politiques Publiques et Réforme de l'Etat

Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique Vendredi 4 avril 2008

Mesdames et Messieurs,

Vous imaginez que c'est beaucoup d'émotion, pour moi, de revenir dans cette salle que je connais bien pour y avoir souvent présenté des lois de Finance et avoir conduit des discussions avec des organisations syndicales. Cela faisait quelques années que je n'étais pas venu à Bercy. Je vois Bercy changé et j'ai vu également que l'on s'était occupé du bâtiment sur la Seine. Ce truc vert que l'on a collé dessus, cela doit être de l'architecture. Chacun ses goûts.

Monsieur le Ministre, Cher Eric,

Madame et Messieurs les Ministres, chère Anne-Marie, cher Hervé, cher André, cher Eric, puisqu'il y en a deux,

Messieurs les Présidents des associations d'élus, notamment vous, Monsieur le Président de l'Association des maires, cher Jacques

Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Eric a parlé d'une journée historique. Le mot peut vous paraître fort. Je crois quand même, qu'aujourd'hui, on peut dire quelles que soient ses convictions que le temps de la réforme de l'Etat est venu. Depuis le temps que l'on en parle, c'était bien le moins. J'ai présidé ce matin un Conseil de modernisation des politiques publiques qui marque une étape absolument indispensable dans la modernisation de notre appareil d'Etat, et je ne pouvais mieux clore cette matinée qu'en venant inaugurer avec vous la nouvelle Direction générale des Finances publiques.

La réforme de l'Etat, je m'y étais engagé ; avec François Fillon et l'ensemble du gouvernement, nous la faisons. Lors de la campagne présidentielle, je m'étais donc engagé sur la fusion de la DGI et de la Direction générale de la comptabilité publique. Je ne suis pas le premier à m'y être engagé, apparemment je suis le premier à le tenir cet engagement. Puisque le 20 juin 2007, la réforme a été lancée par Eric, en même temps que la révision générale des politiques publiques, nous sommes le 4 avril 2008, la nouvelle direction fusionnée est une réalité. Pour qui ne connaît pas l'Etat, pour qui n'est pas familier avec des organisations qui comptent des dizaines de milliers d'agents, ce délai peut paraître long. Il est en fait extraordinairement court. Je veux saluer tous ceux qui ont conduit cette réforme jusqu'à cette étape essentielle : Eric Woerth qui a su écouter, dialoguer, conduire ce projet dans le respect de tous. Cela ne veut pas dire que tout le monde est d'accord, mais raison de plus pour se respecter. Nous savions, avec le Premier ministre, que la mission qui t'était confiée était difficile, tu l'as accompli brillamment. Tu n'as pas réservé une place de plus dans le cimetière des ministres des Budgets, où il y a déjà deux places, qui se sont attelés à cette réforme. Aucune garantie pour l'avenir, mais tu l'as déjà fait beaucoup mieux que les autres. Je voudrais également saluer Philippe Parini, qui a accepté de préparer le rapprochement et qui sera nommé directeur général du prochain Conseil des ministres. Cela nous rappelle de grands souvenirs, je ne le connaissais pas en 1993, en revanche j'ai vite connu celui dont il était l'adjoint qui avait une conception curieuse de son poste de Directeur



Général du personnel, puisque sa conception consistait à organiser une manifestation dudit personnel pour protester contre la nomination d'une de mes conseillères techniques que je retrouve avec plaisir dans cette salle. Je ne connaissais pas le Directeur du personnel, j'ai eu le plaisir de le saluer pour lui dire au revoir. Je ne connaissais pas son numéro deux, Philippe Parini, apparemment cela a bien fonctionné entre-nous puisque cela fait quinze ans que nous ne nous quittons pas. Il a été Secrétaire général du ministère, c'est un homme qui a la conviction que le dialogue social est indispensable, chevillée au corps et à l'âme. Et je suis sûr qu'il fera un excellent Directeur général si bien sûr le prochain Conseil des ministres confirme ce choix. Mais enfin, à partir du moment où le ministre du Budget est d'accord, on peut penser que tu passeras cette épreuve. La Recette générale des Finances c'est une belle maison, sans doute plus confortable que le travail que tu vas trouver ici mais le ministère, l'Etat, la France avait besoin que tu fasses ce choix. Je t'en suis très reconnaissant.

Alors cette question de la réforme de l'Etat sans arrêt scandée et toujours différée, elle est un sujet extrêmement difficile parce qu'on a grand mal à faire comprendre aux Français que si on réforme l'Etat, ce n'est pas pour nous, ce n'est pas pour les fonctionnaires, c'est pour eux.

La répartition des compétences entre les Impôts et le Trésor public était une source d'incompréhension pour les Français dans leurs relations avec l'administration. Un interlocuteur différent pour l'assiette et pour le recouvrement de l'impôt, c'était trop complexe. Je me souviens d'ailleurs que moi-même, j'avais mis quelques heures en arrivant pour comprendre la logique qui présidait au fait que celui qui calculait l'impôt ne devait en aucun cas être celui qui le percevait. J'avais demandé si cela se passait dans les autres pays, non cela ne se passait pas comme cela, mais c'était ce que l'on appelait la spécificité française. Et d'ailleurs tous les contribuables le savent, quand dans leur commune ils ont un problème avec les impôts, il faut déjà bien connaître et bien réfléchir pour savoir à quelle porte on doit frapper. Non pas à quelle porte à l'intérieur du même bâtiment car en général ce ne sont pas les mêmes bâtiments. Donc cette réforme, on la fait d'abord pour les citoyens.

Mais cette réforme, elle doit être aussi au service de nos finances publiques.

Comment pourrait-il en être autrement ? Nous serons bientôt le pays développé dont la part de la dépense publique est la plus lourde, devant tous les pays du Nord, ces fameux pays scandinaves connus pour être si généreux. Eh bien, c'est bien, on va les rattraper, si cela continue on les aurait même dépassé. Aujourd'hui, ces pays sont surtout connus pour avoir dans le même temps réduit leurs dépenses publiques et augmenté fortement leur taux de croissance. Vous le savez mieux que personne, vous qui encaissez les recettes et comptabilisez les dépenses de l'Etat, vous qui portez le nom de direction générale des finances publiques : les dépenses de l'Etat excèdent chaque année de 20% les recettes, et cela depuis plus de vingt ans. Mais que l'on soit de gauche ou de droite, fonctionnaire ou travaillant dans le privé. C'est une réalité. Deuxième réalité: l'informatisation. On a investi massivement. La décentralisation on l'a réalisée. Eh bien, il a 300 000 fonctionnaires de l'Etat de plus aujourd'hui qu'en 1982. Moins de responsabilités, plus de monde. C'est une réalité. Ce n'est pas la question de savoir si on est d'accord ou pas, ce sont des faits. Et dans le même temps, la fonction publique territoriale a augmenté de 40%, 300 000 de plus pour l'Etat, 40% de plus pour la fonction publique territoriale. Mais n'oublions pas la fonction publique hospitalière qui elle a augmenté de 30% ! C'est une réalité. Mais on ne peut pas continuer à ce rythme. Ce n'est pas une question de conviction, c'est que simplement, si on continue comme cela, on ne tiendra pas. Et je l'avais dit pendant la campagne, je le confirme solennellement aujourd'hui : l'équilibre de nos finances publiques dépend de notre capacité à réduire les effectifs. Ce n'est pas une question idéologique là encore. Déjà en 2008, nous avons accompli en la matière un effort inédit, puisque nous n'avons pas remplacé 23 000 départs à la retraite, ce qui nous a quand même conduit à embaucher au sein de l'Etat 40 000 personnes. Il faut maintenant que l'on parle clairement.



Jamais un Gouvernement n'avait remplacé aussi peu de départs à la retraite, mais cela a conduit, quand même, à embaucher 40 000 personnes. Evidemment, il y a eu plus de départs à la retraite.

Alors, l'engagement de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux à l'échelle de l'Etat sera tenu. Cela signifiera un gain de productivité compris entre 4 et 5% de l'appareil d'Etat. Certains jugeront que c'est très peu, d'autres que c'est insupportable. Moi je dis, c'est indispensable. Je m'y étais engagé. Je le ferai. Monsieur le Ministre du budget, c'est le mandat que je vous donne pour la construction du prochain budget.

Alors, les décisions qui ont été prises ce matin lors du Conseil de modernisation des politiques publiques permettront de tenir cet objectif. Parce que c'est un point sur lequel je veux me battre. Ce ne sont pas les économies qui feront la réforme, c'est la réforme qui permettra les économies. Et c'est la différence entre la rigueur et la réforme. La rigueur consiste à faire un coût de rabot, on impose à chacun le même effort. Ce que nous faisons, c'est la réforme de l'appareil de l'Etat pour obtenir les économies et la maîtrise de la dépense publique.

Au ministère de la Défense, les fonctions de soutien représentent plus de la moitié de l'effectif. Elles sont essentielles au bon fonctionnement des armées, mais nous avons des marges de manœuvre pour en réduire le coût. Ecoutez, je me demande si c'est vraiment nécessaire que nos trois armées aient chacune un service d'achat, un service alimentation, chacun comprend bien qu'en fonction de la couleur de son uniforme on ne s'alimente pas de la même façon, un service d'habillement, des services administratifs. Nous allons mutualiser ces services sans réduire le potentiel opérationnel de nos armées. C'est une mesure de bonne gestion.

En ce qui concerne la police et la gendarmerie, un ministère que je connais bien, que j'apprécie tout particulièrement, leur potentiel opérationnel sera maintenu. C'est ce qui m'importe. Mais on va éviter des charges inutiles, comme par exemple des transferts de détenus, grâce à la visioconférence. Est-ce qu'il est besoin pour des audiences de procédure, pour signifier un criminel dangereux de l'extraire de sa prison, de l'amener à son magistrat et de mobiliser pour ce faire les effectifs présents dans une petite ville avec tous les risques que cela présente ? Je propose la visioconférence. Si la visioconférence ne marche pas, on peut se demander si le magistrat ne peut pas se déplacer. La justice est-elle dans le bâtiment ou dans la personne ? Voilà une question qui a le mérite que nous réfléchissions. On allègera les charges de garde statique des bâtiments. Je tiens beaucoup à ce qu'on redéploie des forces mobiles vers des missions de sécurité quotidienne, on dégagera des économies et on maintiendra le potentiel opérationnel de la police.

De même, nous avons décidé que les services de l'Etat ne devaient plus répondre à des appels d'offre concurrentiels en matière d'ingénierie. Cette évolution contribuera à l'éclosion d'une offre privée sur l'ensemble de nos territoires et permettra de redéploier des forces sur les nouvelles missions du ministère chargé du développement durable.

Autre exemple : est-il normal qu'on ait 721 personnes au sein de nos services diplomatiques au Sénégal ? Le climat doit y être propice. Et par ailleurs, nous en avons 271 en Inde pour un milliard d'habitants. C'est le poids de l'histoire, mais il est temps, et Bernard KOUCHNER et l'ensemble du Quai d'Orsay ont décidé de s'y atteler, de mieux adapter notre présence diplomatique aux enjeux du 21^{ème} siècle. C'est un défi crucial de modernisation qui est à la portée de la diplomatie française.

Toutes les autres décisions prises ce matin vont dans le même sens : service public mieux rendu, moyens mieux utilisés. Ceux qui continuent de croire que le nombre de fonctionnaires affecté à un ministère ou à une mission est un gage de qualité ont une curieuse notion du service public. Le service public, il se mesure auprès du citoyen usager, pas dans les colonnes de chiffres du projet de loi de finances. Nous demandons à être jugés sur les résultats, pas sur les moyens.



Vous en êtes le meilleur exemple. La direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique se sont inscrites dans cette logique d'efficacité depuis de nombreuses années. Vous avez amélioré à la fois la qualité de service et la productivité. Votre fusion permettra de pérenniser cet effort et de dégager des marges de manœuvre nouvelles dans la synergie entre les deux directions. Par ailleurs, cette fusion permettra à Bercy de dire aux autres ministères : faites comme je dis et comme je fais.

Ce souci que chaque euro dépensé le soit à bon escient ne doit pas se limiter aux effectifs. Je vais en prendre trois exemples.

Lors du Conseil de modernisation de ce matin, nous avons arrêté des mesures importantes en matière de logement que nous proposerons au Parlement. Nous nous sommes interrogés sans tabou à partir d'un diagnostic qui montre certaines aberrations. Depuis les 35 heures et l'alignement des différents niveaux de SMIC auxquels cette réforme avait conduit, la part des ménages français pouvant prétendre à un logement HLM est de 70%. Il y a 70 % des Français qui peuvent prétendre à l'octroi d'un HLM. Heureusement que c'est une priorité. On est passé de 60 à 70 % sur les dix dernières années. Est-ce bien raisonnable alors que nous nous sommes engagés à loger les personnes les plus en difficulté ? Nous allons corriger cet effet pour éviter d'allonger inutilement la file d'attente des logements sociaux. De plus, il y a des personnes au sein du parc social qui dépassent les plafonds de ressource. N'est-il pas normal qu'elles payent un loyer plus élevé que les autres, pour financer la construction de nouveaux logements sociaux ou y contribuent en accédant à la propriété ? On en parle depuis des années, on l'a fait à doses homéopathiques, on va vraiment le faire. Doit-on accepter sans réagir que certains organismes HLM aient beaucoup de moyens et pas de besoin, parce qu'ils n'opèrent que dans une zone où il n'y a pas de problème de logement, et que d'autres soient dans une situation strictement inverse ? Ces mesures sont complémentaires de celle que nous avons prise en 2007 pour aider les classes moyennes à accéder à la propriété via la déduction des intérêts d'emprunt. Je rappelle que quand j'ai demandé que soit votée cette mesure, au mois de juillet dernier, tout le monde m'indiquait que c'était vraiment inutile parce que l'immobilier étant flamboyant. C'est curieux mais ceux qui disaient cela au mois de juillet, ont changé d'avis au mois d'août. Donc il fallait bien faire cela.

Je veux aussi évoquer les fonds actuellement gérés par le 1% logement, dont tout le monde nous dit, la Cour des Comptes en tête, qu'ils pourraient être mieux utilisés. C'est un euphémisme. Il est de notre devoir de réorienter chaque euro pour qu'il soit bien dépensé. Nous ne pourrions financer l'effort considérable en faveur du logement qu'en sachant remettre en cause ce qui mérite de l'être. Cela le sera pour le 1%.

Autre exemple, les aides aux entreprises. Nous avons réalisé une réforme très importante : l'augmentation du crédit impôt recherche. Et contrairement à nos habitudes traditionnelles, cette réforme ne sera pas la tranche du dessus d'un millefeuille de dispositifs qu'on ajoute sans jamais oser remettre en cause ce qui préexistait. Nous tirerons toutes les conséquences de la réforme du crédit impôt recherche et concentrerons nos aides directes sur notre objectif prioritaire : la croissance des PME.

Un autre exemple, enfin, plus anecdotique, mais intéressant je crois : les fonctionnaires qui vont dans les territoires d'outre-mer pour prendre leur retraite – c'est leur droit – et bien ils bénéficient d'un supplément de pension très important, même s'ils n'ont jamais servi outre-mer. Extraordinaire. Sans avoir aucune obligation de lien avec ces territoires de quelque sorte que ce soit. Fantastique ! En quoi est-ce équitable ? Je ne vois pas pourquoi nous laisserions perdurer des dépenses qui ne sont pas justifiées. Nous proposerons donc au Parlement la suppression de ce dispositif, en veillant à la situation de ceux qui ont fait des choix de vie en fonction de ce système.



Au-delà de ces trois exemples, aucun sujet d'intervention publique ne sera laissé de côté. Nous poursuivrons notre revue et nous montrerons ainsi que l'équilibre de nos finances en 2012 est à notre portée sans remettre en cause la qualité et l'efficacité de nos politiques publiques. Dès le mois de mai, un nouveau Conseil de modernisation viendra compléter ces mesures.

J'ajoute que si elle doit bénéficier aux citoyens, si elle doit bénéficier aux contribuables, la réforme de l'Etat doit aussi bénéficier aux fonctionnaires. Et je le dis devant André SANTINI, le principe du retour de la moitié des économies liées au 1 sur 2 est profondément juste. En 2011, cela représentera largement plus de 1 Mds d'€ de pouvoir d'achat supplémentaire sur les gains de productivité. Je sais bien que les fonctionnaires n'attendent pas seulement de l'argent en retour de la réforme. Les deux directions qui fusionnent aujourd'hui, par exemple, ont chacune une histoire. Je sais qu'il n'est jamais facile de changer, mais au fond, ce qui fait la richesse de la DGI comme de la DGCP, ce sont les compétences, les métiers, les valeurs. Autant d'éléments qui sont portés par les fonctionnaires, et non par les structures, et que la nouvelle direction reçoit en quelques sortes en héritage. Je suis sûr qu'une grande majorité des fonctionnaires de la DGI et de la DGCP ressentent aujourd'hui un sentiment de fierté d'appartenir à un nouvel ensemble qui assure des missions si essentielles pour l'Etat. J'ajoute que c'est très important, cher Philippe PARINI, pour la mobilité. Je crois même me souvenir que pour passer de la DGCP à la DGI, il fallait passer un examen. Il ne faut pas avoir de mémoire dans ce métier. Mais enfin, ce sont des agents du même ministère. Et la mobilité fait partie de la qualité de vie des fonctionnaires. Chacun doit pouvoir changer de métier. Quelle était cette idée selon laquelle il fallait passer un examen pour passer de l'administration qui calculait l'impôt à l'administration qui le percevait.

La réforme de l'Etat, enfin, ne doit pas se limiter aux décisions, elle doit se traduire en actes. Soyons clair, des décisions, il en faut. Sur les quelques 250 mesures décidées par les deux Conseils de modernisation des politiques publiques, aujourd'hui et le 12 décembre, une bonne partie, pour ne pas dire la plupart, figurent dans quantité de rapports parlementaires, de rapports de la Cour des Comptes, de rapports d'audits. Nous n'avons rien inventé. Depuis des décennies, tout le monde se plaint que ces rapports dorment sur les étagères. Et bien, la révision générale des politiques publiques, ce n'est pas principalement un processus d'identification des réformes, c'est un processus de décision. Moi, je n'ai pas été élu pour commander des rapports, mais pour prendre des décisions organisées, méthodiques et qui vont conduire à des changements réels. Et l'idée de la fusion de la DGI et de la DGCP, je ne l'ai pas inventée. Beaucoup y avaient songé, mais maintenant c'est fait. Cela s'appelle prendre ses responsabilités.

Il faut d'ailleurs renforcer notre capacité d'évaluation pour que la réforme de l'Etat soit durable et continue. C'est pour cette raison que j'ai demandé au Premier Président de la Cour des Comptes de réfléchir à la constitution d'un organisme d'audit des politiques publiques, qui permettra de nourrir le débat et d'alimenter la décision.

Pour autant, la décision ne suffit pas. Il faut de la méthode et du savoir faire pour assurer la mise en œuvre, et j'ai dit à quel point cette fusion était exemplaire en la matière. Alors nous ferons ces réformes en dialoguant avec les agents lorsqu'il s'agit de réformes d'organisation. Nous ferons ces réformes en travaillant avec le Parlement lorsqu'il s'agit de sujets législatifs. Les travaux des parlementaires ont déjà nourri de nombreuses décisions qui ont été retenues aujourd'hui. Gilles Carrez et Philippe Marini, et je veux les en remercier, ont pris beaucoup de leur temps pour travailler avec le gouvernement et les parlementaires seront étroitement associés à la mise en œuvre.

Chaque Ministre doit maintenant conduire les réformes décidées, dans le respect des objectifs qui lui sont assignés aucun ministère ne sera écarté de la nécessité de la réforme. Il te revient, cher Eric, en tant que rapporteur général de suivre ces progrès et ces ministères. Tu peux compter sur mon soutien à chaque fois que nécessaire. Il est vrai que j'observe un enthousiasme différencié selon les ministères.



Alors J'ai demandé au Premier Ministre de veiller à deux choses : premièrement, les différentes réformes ne doivent pas venir se concentrer, sans coordination, sur les territoires. Bien évidemment, la charte des services publics en milieu rural, que j'ai moi-même signée sera respectée. Il faudra que le Premier Ministre organise une coordination interministérielle qui est indispensable. J'aurai l'occasion dans les prochains jours de me rendre en province pour évoquer l'avenir de l'organisation de l'Etat au niveau territorial.

Deuxièmement, les administrations centrales doivent entrer résolument dans une ère de déconcentration de leurs activités. Toutes les activités d'administration centrale n'ont pas besoin d'être en région parisienne. Déplacer un service d'administration centrale en province, c'est favorable aux fonctionnaires, qui y gagnent en pouvoir d'achat et trouvent plus facilement à se loger, c'est favorable pour les territoires qui reçoivent cette activité, et c'est moins coûteux. Alors cela ne se fera pas spontanément et j'ai demandé à Hubert Falco de s'y investir fortement.

Enfin, j'insisterai pour finir sur l'ingénierie de la réforme. Il n'est pas question que des réformes utiles et rentables ne soient pas conduites parce qu'elles réclament au préalable un investissement nécessaire. Je te demande de t'assurer qu'il en sera bien ainsi dans le cadre du budget 2009-2011. Autrement dit si l'on veut faire des économies de fonctionnement, il faut être capable d'abord d'investir et au besoin tu pourras créer un fonds de modernisation ad hoc. Parce que bien souvent, la réforme de l'Etat, elle ne s'est pas faite parce qu'on l'on n'a pas mis l'argent au départ pour l'engager. Parce que si les gens pensent que la réforme ne se fait que pour les économies, ils n'adhèrent pas. Moi je suis prêt à assumer un coût initial pour engager la réforme. Je crois que c'est absolument capital.

Enfin, je terminerai en disant aux fonctionnaires, je crois qu'en 32 ans de vie politique. Jamais personne n'a pu retenir une expression que j'aurai utilisée qui ne soit pas profondément respectueuse à l'endroit de la fonction publique de notre pays.

Jamais ! Parce que je sais les sommes de dévouement, de compétence et d'honnêteté qu'il y a dans notre fonction publique. Les premières victimes de l'organisation actuelle, ce sont les fonctionnaires. Innombrables sont ceux qui m'ont dit : A quoi ça sert qu'on se donne du mal, on a l'impression que tout le monde s'en moque ! Et la qualité de vie d'un fonctionnaire, ça compte aussi.

C'est tout ce que nous engageons avec Eric et André sur la mobilité, sur la reconnaissance du mérite, sur la valorisation de l'expérience, sur la possibilité pour quelqu'un d'assumer sa promotion professionnelle sans passer un concours ou faire réciter par cœur la Princesse de Clèves ! Ca compte aussi dans la qualité de vie d'un fonctionnaire.

La mobilité, la promotion sociale, la possibilité de faire des heures supplémentaires et vous voyez, Mesdames et Messieurs, c'est justement parce que nous aimons l'Etat, que nous croyons dans l'Etat, que nous avons besoin de l'Etat, que nous engageons la modernisation de l'Etat. Je vous suis très reconnaissant d'être venus à ce petit propos, parce qu'en venant un grand nombre d'entre vous qui ont du se dire : encore, un discours de plus ! Mais là, ce n'est pas un discours, c'est des décisions et nous n'en sommes qu'au début et j'ai été élu pour conduire la modernisation de la France et je la conduirai et je ne m'arrêterai pas en chemin.

Parce que c'est notre devoir. Parce qu'il n'y a pas d'autre choix et ceux qui ont des alternatives, qu'ils n'hésitent pas à les proposer. Compte tenu de la situation de nos finances publiques, du poids de la dépense publique sur l'économie, de ce que nous arrivons à faire en matière de chômage, de la réalité de notre croissance, il faut faire ces choix. Pas demain, tout de suite ! C'est vous dire que pour moi, outre le plaisir de venir à Bercy, c'était une étape importante que cette matinée sur le chemin de mon quinquennat.

Je vous en remercie.