

Sujets d'examens

UM1, IPAG, LAP-MAP, 2010-2011, Semestre 2

Les sujets sont fournis à titre indicatif et ne sauraient engager l'équipe pédagogique sur un type précis de sujet

2^e semestre 2010/11

Paulweij

Sujet donné par
M. Boulanger
le 31/1/11

IPAG

LAP - MAP

CULTURE GENERALE

PARTIEL du Jeudi 10 FEVRIER 2011
13h à 17h

Sujet à traiter :

"Faut-il préserver le principe de laïcité dans notre société ?"

2^e semestre
CAP - MAP

IPAG

LAP - MAP

EXAMEN DU
Mardi 13/4/11
9h → 13h
Sujet donné par
Mr. Boulanger
le 4/4/11

CULTURE GENERALE

EXAMEN

Du

MERCREDI 13 AVRIL 2011

9H - 13H

Sujet à traiter :

"Les médias sont-ils un quatrième pouvoir ?"

IPAG

LAP - MAP

CULTURE GENERALE

Monsieur BOULANGER

Monsieur BOUTTERA

(RATTRAPAGE du 2ème semestre Mardi 8 juin 2010)

Sujet à traiter :

Le sport, outil d'intégration ?

AP - MAP

rattrapage 2^e semestre

Sujet: donner par
M. Boulanger
le 8/5/11

IPAG

LAP - MAP

CULTURE GENERALE

RATTRAPAGE 2 EME SEMESTRE

Du

MARDI 14 JUIN 2011

9H – 13H

Sujet à traiter :

« La place de la justice dans les sociétés modernes »

CAP - 81AP

Rattachage palette du 31/3/11
le 7/4/11
sujet donné par
Mr. Lemaire.

2^e semestre

**CONCOURS D'ACCES AUX INSTITUTS REGIONAUX
D'ADMINISTRATION**

TROISIEME CONCOURS

SESSION 2010

Épreuve écrite du jeudi 24 février 2011

(Durée : 4 heures - coefficient : 4)

L'épreuve écrite d'admissibilité consiste en une note de synthèse sur dossier portant sur un sujet d'ordre général portant sur la place de l'État et son rôle dans les grands domaines de l'intervention publique (société, économie, emploi, santé, culture, territoires, relations extérieures...) permettant d'évaluer l'ouverture au monde des candidats, leur aptitude à l'analyse et au questionnement ainsi que leur capacité à se projeter dans leur futur environnement professionnel

Avant de commencer la lecture du dossier, il vous est recommandé d'en vérifier la composition et, le cas échéant, de signaler immédiatement aux surveillants toute anomalie (page manquante, document illisible...).

Sujet « troisième concours des IRA »

Vous êtes chargé(e) de la gestion du patrimoine dans un établissement public de l'Etat. Votre directeur vous demande une note de synthèse à destination des différents membres du conseil d'administration de l'établissement leur permettant d'avoir une vue générale de la réforme de la politique immobilière de l'Etat engagée ces dernières années, et d'apprécier son incidence sur la gestion patrimoniale de l'établissement.

Liste des documents :

1. Extraits du Guide SPSI des opérateurs de l'Etat. (10 pages) 2009 sept
2. Note du DGFIP aux directeurs généraux des opérateurs de l'Etat du 14 mai 2010. (4 pages) 2010
3. Décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics. (2 pages) 2 déc 2008
4. Lettre du Ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat aux ministres d'Etat et aux opérateurs de l'Etat. (4 pages) 16 déc 2009
5. Extraits du rapport du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2010. (10 pages) 2009-2010

GUIDE

SPSI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Préconisations

I. ARCHITECTURE GÉNÉRALE DU SPSI *	1
I.1. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	1
I.2. LA PHASE DIAGNOSTIC	1
I.3. LA PHASE STRATÉGIQUE	3
II. LES IMMEUBLES DE BUREAUX	3
II.1. LES PRINCIPES DIRECTEURS LORS DE LA RÉDACTION DU SPSI	3
II.2. LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS	4
III. IMMEUBLES AUTRES QUE DE BUREAUX	6
III.1. LES OBJECTIFS DIRECTEURS LORS DE LA RÉDACTION DU SPSI	7
III.2. LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS	7
III.3. INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES À INTÉGRER DANS LA STRATÉGIE	8
Pratique	
IV. NOMENCLATURE	9
IV.1. NOMINATION ET ENREGISTREMENT DES FICHIERS	9
IV.2. RESTITUTION DES FICHES	10
IV.3. EXPLOITATION	12
IV.4. PRÉ REQUIS TECHNIQUES	12
V. LES FICHES BÂTIMENTAIRES	13
V.1. ALIMENTATION DES FICHES	13
V.2. LE RENSEIGNEMENT DES CHAMPS DE LA FICHE « CARACTÉRISTIQUES » DES IMMEUBLES DE BUREAUX	13
V.3. LE RENSEIGNEMENT DES CHAMPS DE LA FICHE « ÉTAT TECHNIQUE » DES IMMEUBLES DE BUREAUX	26

Annexes

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DE L'OPÉRATEUR	35
TABLEAU D'AIDE AU CALCUL DES SURFACES	36
CESSION D'UN BIEN IMMOBILIER	37

Préconisations

I. Architecture générale du SPSI

I.1. Les orientations générales

Dans le cadre du lancement de leur SPSI, les opérateurs de l'Etat présenteront, avant le 30 septembre 2009, à leur conseil d'administration, un document expliquant leurs orientations générales.

La singularité de chaque opérateur conduit à des approches différentes en matière de réalisation de la politique immobilière de l'Etat. A des fins de facilitation de construction de ce premier livrable, les opérateurs de l'Etat voudront bien intégrer les recommandations et préconisations suivantes :

- 1) Un exposé des opérations immobilières en cours et à venir ;
- 2) L'indication du recours, ou non, à un prestataire externe pour la réalisation du SPSI¹ et, le cas échéant, les modalités de sa sélection ;
- 3) Le calendrier prévisionnel que se fixe l'opérateur afin de rendre son projet de SPSI avant le 30 juin 2010 à sa tutelle et au service France Domaine ;
- 4) Les documents, contrats, programmes engageant, à ce stade, l'opérateur envers sa tutelle ou autre institution ;
- 5) Les impacts immobiliers des caractéristiques de l'opérateur liées à sa mission de service public.

Il est demandé que les orientations générales soient introduites par la présentation de la démarche SPSI au conseil d'administration.

I.2. La phase diagnostic

I.2.1. Diagnostic des immeubles de bureaux

A l'instar de l'exercice mené par les services de l'Etat, les SPSI doivent comprendre un volet concernant les immeubles constitués majoritairement de bureaux², quel que soit leur statut d'occupation (propriété, remise en dotation, location, mise à disposition) et leur situation sur le territoire français ou à l'étranger.

¹ Dans ce cas de figure, il est indispensable de conserver la maîtrise et le pilotage de l'opération.

² Immeubles dont SUN/SUB est égal ou supérieur à 51% (ceux se trouvant en dessous de ce ratio sont considérés comme des immeubles autres que de bureaux.

Les SPSI reposent sur la réalisation d'un audit physique et financier du parc détenu par chaque opérateur. Ils doivent aboutir à la définition d'un plan stratégique, sur cinq ans, visant à se conformer à la politique immobilière de l'Etat.

Cette première étape constitue le préalable indispensable à l'établissement du volet stratégique. Il s'agit de fonder les choix patrimoniaux sur une analyse objective, à partir :

- d'une analyse du parc immobilier, prenant en compte les dimensions économique, technique, réglementaire, sécuritaire, fonctionnelle et d'accessibilité ;
- d'une vision consolidée du parc ;
- d'une appréciation de la performance des immeubles ;
- de la prise en compte des contraintes à venir (notamment évolution des effectifs, Grenelle I et II).

Cet exercice donnera lieu à la rédaction d'un rapport de diagnostic immobilier.

Afin d'apporter une aide dans la démarche, le service France Domaine de la DGFIP a élaboré des outils dédiés, compatibles avec Chorus, permettant la réalisation du volet « diagnostic » des SPSI. Des fiches type, dites « bâtimentaires », ont été créées, comportant notamment des indicateurs issus des travaux du Grenelle de l'environnement.

Ces outils sont accessibles sur le site Internet du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, à l'adresse suivante :

http://www.budget.gouv.fr/cessions/sommes_nous.htm

Pour accéder à l'espace des opérateurs de l'Etat et télécharger les fiches formulaires SPSI et les documents annexes, vous devez cliquer sur la zone « Espace des opérateurs de l'Etat » (situé en bas de page) puis saisir le mot de passe dans la fenêtre d'authentification.

Le mot de passe, pour l'ensemble des opérateurs, que vous devez saisir, est : pericles
Puis cliquez sur le bouton « Valider ».

Ces fiches (format Adobe reader) devront être renseignées par les opérateurs et transmises, sur support CD-ROM, à France Domaine, pour la fin octobre 2009. La partie V du présent guide détaille le remplissage des fiches champ par champ.

Les restitutions, ainsi que les analyses de France Domaine, seront établies, avec l'assistance d'un prestataire externe à partir des données transmises par les opérateurs, à compter de la fin décembre 2009.

1.2.2. Diagnostic des immeubles autres que de bureaux

Cet exercice de recensement laisse l'opérateur libre du choix de ses modalités³, contrairement à l'exercice « bureaux » qui emprunte les outils et les règles du dispositif de l'Etat.

Lors de cette phase de collecte des données par l'opérateur, il est demandé de veiller à la qualité des données et à leur exactitude. Les opérateurs prêteront une attention particulière aux données permettant l'identification de l'immeuble, aux données juridiques et de surface, aux données économiques et financières, aux données relatives à l'occupation.

³ certains opérateurs disposent de leur propre système d'information, le marché offre différentes solutions.

En effet, sur le même format, des fiches spécifiques seront produites pour les immeubles autres que de bureaux, tenant compte de l'hétérogénéité et de la singularité de ces immeubles, à des fins d'alimentation directe de Chorus (module immobilier RE-FX).

L'analyse des éléments du diagnostic immobilier doit permettre, notamment, d'identifier les dysfonctionnements du parc : vétusté, ratios d'occupation trop élevés, inadaptation des locaux aux missions de service public confiées, surfaces vacantes importantes, éclatement en plusieurs sites, coûts d'exploitation trop élevés, coûts d'opportunité de l'absence de mutualisations suffisantes et d'économies d'échelle, mauvaise accessibilité, non respect de l'environnement etc....

Cette première phase a également vocation à entamer, dès à présent, une campagne d'audit des bâtiments (audits énergétiques dans le cadre des orientations du Grenelle de l'environnement).

1.3. La phase stratégique

Ce volet définira les enjeux et les objectifs de la stratégie immobilière retenue ayant vocation à satisfaire aux exigences de la politique immobilière de l'Etat. L'horizon prospectif est de cinq ans.

Ce faisant, le volet stratégique et prospectif proposera un ou plusieurs scénarii de rationalisation et d'optimisation du parc mettant en exergue les avantages (amélioration du cadre de travail, regroupement des services, diminution du coût global par agent, rationalisation des surfaces, densification, diminution de la quantité de fluides, bonne accessibilité, optimisation de l'accueil des usagers le cas échéant, respect de l'environnement...) et les inconvénients de chacun d'eux.

Le volet stratégique comportera une démonstration de l'économie générale de chaque scénario : estimation du produit des cessions, du coût de réhabilitation de l'immeuble, du prix d'acquisition ou de construction, du coût des locations... Il visera une diminution pérenne de la dépense publique; veillera à l'autofinancement des projets, traduira les décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP et proposera une rationalisation des surfaces occupées en cohérence avec l'évolution des effectifs.

II. Les immeubles de bureaux

II.1. Les principes directeurs lors de la rédaction du SPSI

- 1) la mutualisation et/ou le regroupement de services (possibles, voire souhaitables, avec d'autres opérateurs ou des services de l'administration déconcentrée) ;
- 2) la rationalisation de l'occupation des surfaces ;
- 3) l'optimisation économique ;
- 4) le respect de la contrainte environnementale ;
- 5) l'amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle ;

II.2. La déclinaison des objectifs

II.2.1. La grille d'analyse et l'établissement d'un rapport de diagnostic

A partir des informations renseignées dans les fiches bâtementaires, la déclinaison concrète des objectifs suppose de passer les implantations immobilières à l'analyse des critères d'appréciation suivants :

- *La réévaluation des situations locatives* : compte tenu du nombre et de la répartition des implantations immobilières, il convient d'apprécier l'opportunité de les maintenir, tant au regard de leurs coûts d'exploitation, du prix du marché local (ce point est particulièrement observé par le CIE, la Cour des comptes, les commissions parlementaires⁴ ; il s'agit, par exemple, de quitter des quartiers chers et ne pas choisir des baux au-delà du prix du marché), de leurs états technique et réglementaire, de leurs ratios d'occupation, qu'au regard de leur accessibilité pour tous les usagers. Une analyse est demandée sur les raisons qui peuvent conduire au choix d'un autre emplacement ou au maintien sur place. En l'état actuel du marché, il est demandé de mener des opérations de renégociation des baux.
- *Le regroupement / mutualisation des services* : il convient d'identifier les opérateurs et/ou certains de leurs services pouvant faire l'objet d'un regroupement sur le même site et ceux pouvant bénéficier de la mutualisation de certaines prestations. Regroupement et mutualisation sont également souhaités avec des services déconcentrés de l'Etat⁵. A cette fin, il est rappelé que les SPSI des services déconcentrés doivent être rendus avant le 31 décembre 2009 ; pour envisager des collaborations, les contacts doivent, par conséquent, être pris dès à présent.
- *L'évolution des surfaces* : l'optimisation des surfaces doit être recherchée, les surfaces sous-utilisées, mal employées ou inadaptées doivent être supprimées ou densifiées. Il convient d'assurer une évolution cohérente des effectifs et des surfaces, c'est-à-dire prévoir les départs de personnels non remplacés.
- *Le ratio de surface par agent* : à partir des fiches bâtementaires, il convient d'analyser l'indicateur SUN / poste de travail, en veillant au respect du niveau de performance de 12m²/SUN par poste de travail (circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009). Il convient de compléter cette analyse par l'étude de ratios complémentaires tels que SUB/SHON ou SUN/SUB et ainsi identifier les bâtiments sous densifiés.
- *L'aménagement des espaces de bureaux* : il convient d'examiner la répartition entre les espaces ouverts, semi-ouverts et cloisonnés, afin de mettre un terme au cloisonnement systématique alors que les bureaux collectifs constituent un moyen de se rapprocher des normes cibles et d'adopter un mode de travail plus partenarial et efficace.
- *Les dépenses de fonctionnement (frais d'entretien / charges)* : un examen des indicateurs économiques donnés doit être mené afin de s'assurer qu'elles se situent à un niveau de performance compétitif, et, identifier ainsi les immeubles coûteux sur lesquels des actions pourraient être menées ou les immeubles sous-entretenus entraînant, à terme, une dégradation de leur valeur patrimoniale. Les bâtiments coûteux et sous entretenus feront partie des cessions prioritaires.
- *La situation technique, fonctionnelle et réglementaire des bâtiments* : une analyse exhaustive de l'état des bâtiments permet d'identifier ceux pour lesquels une action de désengagement, ou des plans de travaux, doivent être envisagés. Une attention particulière doit être prêtée à la situation réglementaire des bâtiments. Si nécessaires, doivent être entrepris tous les travaux nécessaires de sécurité, d'hygiène, de santé et d'accessibilité à des fins de remise à niveau, sous la responsabilité du chef d'établissement.

⁴ critiques régulières de sénateurs et députés lors des débats relatifs à la loi de règlement

⁵ notamment les cités administratives, le cas échéant.

A partir de ces données, un rapport de diagnostic est établi, par chaque opérateur.

11.2.2. La formalisation du volet stratégique du SPSI

Le second volet des SPSI consiste en l'élaboration, par les opérateurs, d'une stratégie immobilière pour les cinq années à venir.

Dans un souci d'uniformité, les documents stratégiques devront être structurés comme suit :

1) *Un descriptif de la problématique immobilière de l'opérateur et des orientations stratégiques envisagées*

Il convient d'identifier les pistes de rationalisation du parc. Cette étape constitue la transition entre la phase de diagnostic et la phase stratégique.

2) *La description des opérations de stratégie immobilière envisagées sur un horizon de 5 ans*

Les pistes de rationalisation et de modernisation du parc immobilier doivent être étudiées dans le cadre, d'une part, de projets immobiliers lourds de regroupement de services, et, d'autre part, dans le cadre d'actions correctives à mener sur les immeubles présentant des ratios de performance insuffisants voire dégradés (sous-occupation, sous-utilisation, coûts d'exploitation importants, vétusté technique, etc.). Par ailleurs, il est nécessaire d'identifier les biens qui n'auraient plus d'objet ou ne serviraient pas/plus l'objet de la mission de service public dévolue à l'opérateur.

Dans cette partie, il est attendu des descriptions des opérations proposées pour les bâtiments. Une estimation financière de chaque opération est nécessaire pour apprécier les priorités s'assurer de l'équilibre financier global des actions proposées.

Pour une lecture efficace des stratégies des opérateurs, les propositions d'actions à mener sur les immeubles sont à classer en fonction de l'objectif à atteindre (regroupement / mutualisation, rationalisation des surfaces, optimisation économique, amélioration environnementale, amélioration technique réglementaire ou fonctionnelle). Toutefois, il convient de préciser que la stratégie immobilière peut, voire doit, prévoir des orientations, pour un immeuble donné, susceptibles de viser à la fois la rationalisation des surfaces, l'optimisation économique et des améliorations techniques, etc. Dans ce cas de figure, le ou les immeuble(s) concernés figureront au sein de plusieurs rubriques.

o Regroupements de services et/ou mutualisations de prestations :

Il convient de décrire les opérations immobilières nécessaires aux regroupements de services et aux mutualisations de prestations, en indiquant la nature des services regroupés ou des prestations mutualisées : travaux d'aménagement de surfaces d'immeubles conservées dans le patrimoine, cessions, résiliations de baux, acquisitions, constructions... Une estimation des gains est nécessaire à la crédibilité du dispositif.

o Rationalisation de surfaces

Il convient d'explicitier les plans de rationalisation des espaces qu'il apparaît opportun de réaliser pour atteindre le ratio cible de 12m² SUN/poste de travail, au plus tard, à la fin des cinq années (densification des espaces, fin de locations des bâtiments libérés, travaux d'aménagement des surfaces des locaux actuels, cessions de bâtiments sous-occupés ou sous-utilisés ...)⁶.

⁶ avec prise en compte, dans les calculs, des diminutions d'effectifs

- o Optimisation économique

Il convient d'indiquer les actions visant à réduire les dépenses, notamment relatives aux bâtiments présentant des coûts de fonctionnement (entretien, énergie, gardiennage, maintenance, menues réparations...) et d'occupation (loyers⁷ et charges) trop élevés.

Les démarches à prévoir et à étudier sont les suivantes : plan de réduction des dépenses, cessions ou fins de location de bâtiments trop onéreux, relogement, renégociation de contrat de maintenance, renégociation du bail (en cas de loyer supérieur au marché actuel⁸).

- o Optimisation environnementale

Il convient d'identifier les bâtiments non vertueux en termes environnementaux et de développement durable et de réaliser un plan de travaux qui satisfera aux normes définies suite aux dispositions arrêtées et à venir dans le cadre du Grenelle de l'environnement, notamment en termes de performance énergétique et de desserte par les transports en commun.

- o Amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle

Il convient de préciser les actions correctives de remise à niveau ou de désengagement (cession, résiliation de bail) à réaliser sur les bâtiments présentant des postes non performants au regard de la situation technique (vétusté technique), de la situation réglementaire (notamment concernant les postes hygiène et santé, les normes de sécurité et l'accessibilité aux personnes handicapées) et de la situation fonctionnelle.

3) *Un tableau synthétisant la stratégie immobilière de l'opérateur*

Afin de permettre une lecture synthétique de la stratégie immobilière envisagée, il est demandé, en sus de la description des différentes opérations envisagées, classées par grandes catégories d'objectifs, de renseigner le tableau récapitulatif (tableau Excel « Stratégie immobilière de l'opérateur » en annexe) qui listera les caractéristiques des bâtiments sur lesquels porte un projet stratégique et précisera le ou les objectif(s) visés (regroupement / mutualisation de services, rationalisation des surfaces, optimisation économique, amélioration environnementale, amélioration technique, réglementaire ou fonctionnelle) et l'orientation stratégique préconisée (maintien en l'état, travaux légers, travaux lourds, cession, fin de location, autres). La colonne « commentaires » permettra d'apporter toute précision utile.

4) *Rédaction d'un chapitre sur les bâtiments du parc conservés en l'état*

Un chapitre spécifique du SPSI sera dédié aux bâtiments pour lesquels aucune orientation stratégique n'est envisagée, qui seront maintenus dans le parc et conservés en l'état. Une analyse justifiera la conservation et le maintien en l'état de ces biens, le cas échéant, ainsi que leur lien avec la mission de service public confiée à l'opérateur.

III. Immeubles autres que de bureaux

L'hétérogénéité des immeubles autres que de bureaux et de leurs objets conduit à fournir une trame de construction du SPSI davantage indicative. Il n'en demeure pas moins que celle-ci doit être suivie dès que possible et qu'il est demandé aux opérateurs d'organiser leurs réflexions de manière exhaustive et compréhensible.

⁷ comparaison des montants des loyers avec la moyenne du quartier et avec les montants possibles en cas de déménagement (hors du centre ville, quartier moins cher, banlieue...)

⁸ la période actuelle autorisant le locataire à exercer une pression

III.1. Les objectifs directeurs lors de la rédaction du SPSI

- 1) La participation directe, exclusive et nécessaire de l'immeuble à la mission de service public dévolue à l'opérateur ;
- 2) La mutualisation et/ou le regroupement de services de même nature (d'opérateurs, de services de l'administration déconcentrée) ;
- 3) La rationalisation (le cas échéant, la diminution) des surfaces occupées ;
- 4) La valorisation économique ;
- 5) Le respect de la contrainte environnementale ;
- 6) L'amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle.

III.2. La déclinaison des objectifs

III.2.1. La grille d'analyse et l'établissement d'un rapport de diagnostic

La déclinaison concrète des objectifs suppose de passer les implantations immobilières à l'analyse des critères d'appréciation suivants :

- *La mission de service public* : les opérateurs de l'Etat ont été créés afin d'assurer, de manière plus spécialisée, une mission de service public dévolue à un ou plusieurs départements ministériels. Des évolutions ont pu conduire à une extension de l'action des opérateurs, dispersant leurs efforts. Le SPSI offre l'opportunité d'une rationalisation de l'activité de chaque opérateur en faveur de son objet originel. Aussi, devra être démontrée, pour chaque immeuble, sa participation directe, exclusive et nécessaire à la mission de service public de l'opérateur. Les immeubles n'y concourant pas ont vocation à être cédés.
- *La réévaluation des situations locatives* : il convient d'apprécier l'opportunité du maintien de chaque immeuble, tant au regard de ses coûts d'exploitation, du prix du marché local, de ses états technique et réglementaire, de son utilité pour la mission de service public de l'opérateur, qu'au regard de son accessibilité pour tous les usagers. Une analyse est demandée sur les raisons qui peuvent conduire au choix d'un autre emplacement, à la cession ou la fin de bail, ou au maintien en l'état. En effet, le pragmatisme budgétaire est souhaité, tant par les contribuables que les commissions parlementaires, le Conseil immobilier de l'Etat, les inspections, la Cour des comptes.
- *Le regroupement / mutualisation des services* : il convient d'identifier les opérateurs et/ou certains de leurs services pouvant faire l'objet d'un regroupement, sur le même site, et ceux pouvant bénéficier de la mutualisation de certaines prestations. Regroupement et mutualisation sont également souhaités avec des services déconcentrés⁹. A cette fin, il est rappelé que les SPSI des services déconcentrés doivent être rendus avant le 31 décembre 2009 ; pour envisager des collaborations, les contacts doivent, par conséquent, être pris dès à présent.
- *L'évolution des surfaces* : l'optimisation des surfaces doit être recherchée, les surfaces sous-utilisées, mal employées ou inadaptées doivent être supprimées ou davantage exploitées. Il convient d'assurer une évolution cohérente des surfaces et de l'évolution des moyens nécessaires à la réalisation de la mission de service public de l'opérateur (miniaturisation, externalisation, informatisation, réduction des personnels publics nécessaires).
- *Les dépenses de fonctionnement (frais d'entretien / charges)* : un examen des indicateurs économiques donnés doit être mené afin de s'assurer qu'elles se situent à un niveau de

⁹ notamment leurs cités administratives, le cas échéant

performance compétitif et identifier ainsi les immeubles coûteux sur lesquels des actions pourraient être menées ou les immeubles sous-entretenus entraînant, à terme, une dégradation de leur valeur patrimoniale ; les bâtiments coûteux et sous entretenus feront partie des cessions prioritaires. Cette réflexion postule la recherche de la performance énergétique.

- *L'amélioration technique, fonctionnelle et réglementaire des immeubles* : une analyse exhaustive de l'état des immeubles permet d'identifier ceux pour lesquels une action de désengagement ou des plans de travaux doivent être envisagés. Une attention particulière doit être prêtée à la situation réglementaire des immeubles. Si nécessaires, doivent être entrepris tous les travaux de sécurité, d'hygiène, de santé, de dépollution et d'accessibilité à des fins de remise à niveau, sous la responsabilité du chef d'établissement.

A partir de ces données, un rapport de diagnostic est établi, par chaque opérateur.

III.2.2. La formalisation du volet stratégique du SPSI

N La stratégie relative aux immeubles autres que de bureaux n'a pas vocation à être détachée de celle des immeubles de bureaux. La stratégie immobilière d'un opérateur est unique et globale. A cet égard, les éléments relatifs aux immeubles autres que de bureaux font partie de l'architecture indiquée au II.2.2.. Il conviendra d'y adjoindre la stratégie relative aux réflexions propres aux immeubles autres que de bureaux développées à partir du III.2.1., notamment la pertinence de l'immeuble dans le cadre de la mission de service de l'opérateur. Enfin, la notion « d'optimisation économique » des immeubles de bureaux doit être comprise, pour les immeubles autres que de bureaux, comme la « valorisation économique », c'est-à-dire, notamment la location à des tiers d'espaces libres ou rendus libres à des fins d'activités commerciales offrant des revenus à l'opérateur¹⁰.

III.3. Informations supplémentaires à intégrer dans la stratégie

Devront, en sus des demandes formulées supra, être présents dans la réflexion fournie, le cas échéant, les éléments suivants avec les précisions nécessaires :

III.3.1. A des fins de connaissance de la singularité de l'opérateur

- évolution de l'activité de service public : son périmètre, sa qualité, ses utilisateurs... ;
- activité internationale (partenariats, rayonnement) ;
- accueil du public, fréquentation (visiteurs, clients, élèves, pyramide des âges) ;
- recettes propres et efforts pour les accroître : co financements, dons (particuliers, entreprises, associations...), subventions de l'Union européenne, mécénat.

III.3.2. Pour satisfaire à la politique de logement de l'Etat

- *La politique de gestion du parc de logements de l'Etat*

L'opérateur fournira une étude relative à sa détention de logements (pour cause d'utilité de service, de nécessité absolue de service, de politique sociale volontariste ; sous forme de mise à sa disposition, pleine propriété, prise à bail...) ; outre leur dénombrement, il précisera la qualité (fonctions,...) des bénéficiaires de logements et motivera leur occupation au regard de la mission

¹⁰ ex d'un coin cafeteria dans un musée

incombant à l'établissement et aux bénéficiaires. Cet inventaire intégrera, outre les logements de fonction, le cas échéant, les immeubles locatifs (par exemple fruits de dons ou legs).

Il est demandé de communiquer le nombre de logements disponibles ou qui le deviendraient suite au départ de leurs occupants ou lorsque leur maintien dans ces logements n'est pas/plus justifié (taux de vacance). Pour les immeubles locatifs, il sera précisé la prise de fin des différents baux contractés avec des tiers.

Pour l'ensemble des immeubles de logement, il conviendra de fournir le nom du propriétaire, l'adresse, la surface totale (au sol, loi Carrez), le nombre de logements, le nombre d'occupants, le total loyer/euros/an et le loyer/m²/an.

A l'instar des immeubles de bureaux, la réévaluation des situations locatives et la rentabilité du patrimoine sont à renseigner ; de manière générale, si le maintien d'un certain nombre de logements est justifié, il conviendra d'expertiser l'hypothèse de la localisation de ce parc immobilier dans des zones où le marché est moins tendu ou dans des immeubles moins coûteux.

- *La participation des opérateurs à la politique de mobilisation du foncier public en faveur de la réalisation de logements*

Il est également demandé aux opérateurs de fournir les références (cadastrales et adresses) des terrains (constructibles, viabilisés) dont ils disposent (préciser le statut domaniale) et de justifier, au regard de la mission de service public dévolue à l'opérateur, l'usage de ceux-ci. L'opérateur fournira une liste des terrains (constructibles, viabilisés) dont il n'a pas ou n'aura plus besoin.

III.3.3. Pour contribuer à la réflexion engagée sur les cessions

Il est demandé aux opérateurs d'inclure dans leur schéma immobilier une réflexion particulière relative aux cessions, en pré-identifiant les possibilités de cessions. L'opérateur voudra bien remplir le formulaire prévu à cet effet en annexe.

III.3.4. Pour contribuer à la réflexion sur le patrimoine de l'Etat

Il est demandé aux opérateurs de ne pas omettre de justifier tout particulièrement l'utilisation des biens de l'Etat ainsi que l'adéquation actuelle de leur emploi aux activités exercées.

Pratique

Ce mode opératoire, construit autour des fiches bâtimentaires, ne concerne que les seuls immeubles de bureaux. Il n'en demeure pas moins que les informations demandées sont également de nature à composer les développements du SPSI relatifs aux immeubles autres que de bureaux.

IV. Nomenclature

IV.1. Nomination et enregistrement des fichiers

- 1) Vous trouverez le code STGPE de chacun des bâtiments de bureau au sein d'un fichier Excel sur le site « http://www.budget.gouv.fr/cessions/sommes_nous.htm ».

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
SERVICE FRANCE DOMAINE
Bureau des missions domaniales
120, rue de Bercy - Télédéc 758
75572 PARIS cedex 12758

Affaire suivie par Elisabeth PONS
Elisabeth.pons1@dgfip.finances.gouv.fr
☎ 01 53 18 09 94 ☎ 01 53 18 95 22

Dossier : 2010/03/0375

Paris, le 19 4 MAI 2010

Le Directeur Général des Finances Publiques

à

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
des opérateurs de l'Etat

Objet : Régularisation juridique du parc immobilier des opérateurs de l'Etat.
PJ : 2

Grâce aux efforts de tous, le chantier relatif au parc immobilier géré par les opérateurs de l'Etat avance de manière régulière et je vous en remercie. Il connaît une attention soutenue dans ces différentes phases afin de disposer d'une meilleure connaissance du parc immobilier et de contribuer à une meilleure gouvernance de la gestion immobilière.

L'une des étapes de ce chantier consiste à effectuer une fiabilisation juridique de votre patrimoine immobilier. Cette opération vise notamment à clarifier la situation juridique de certains biens en vue d'opérer, le cas échéant, une régularisation pour les biens que vous occuperiez et géreriez sans un acte régulier.

Cette phase est d'autant plus importante depuis que le décret n°2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics a supprimé les procédures de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, prévues par les articles R.81 et R.91 du code du domaine de l'Etat. Il les a remplacées par un nouveau régime de « conventions d'utilisation ». Par ces conventions, l'Etat-proprétaire peut mettre à la disposition des opérateurs de l'Etat des immeubles domaniaux pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont confiées.

Afin de vous aider dans cette tâche, j'ai souhaité mettre en place un dispositif (décrit en annexe n°2) permettant d'effectuer facilement ces régularisations.

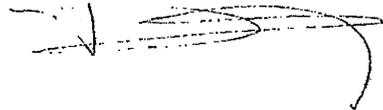
C'est pourquoi, toutes les demandes de régularisation devront être adressées, par écrit, au service France Domaine, à l'attention d'Elisabeth Pons (elisabeth.pons1@dgfip.finances.gouv.fr) qui est chargée de réceptionner les demandes et d'en assurer le suivi.

Vous trouverez, en annexe n°1, la liste des documents à joindre à votre dossier.

Afin que le dispositif soit pleinement efficace, il me semble souhaitable que vous centralisiez et chargiez un correspondant unique de ces dossiers de régularisation juridique.

Après un examen des dossiers, une convention d'utilisation sera établie par les services locaux du Domaine et signée par l'opérateur et le préfet compétent territorialement.

Le Chef de Service,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Daniel Dubost', written over a horizontal line. The signature is stylized with a long horizontal stroke and a curved tail.

Daniel DUBOST

LISTE DES DOCUMENTS
DU DOSSIER DE REGULARISATION

Deux types de régularisation peuvent être envisagées :

- du dossier*
- Les biens appartenant à l'Etat que l'opérateur détient en jouissance depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 2009 sans qu'une remise en dotation n'ait été effectuée feront l'objet d'une convention d'utilisation.
 - Les biens de l'Etat affectés par une modification de périmètre feront l'objet d'une transformation de l'arrêté de remise en dotation en convention d'utilisation qui englobera l'ensemble du nouveau périmètre (ajout/suppression/modification).

Pour chaque demande d'établissement d'une convention d'utilisation pour régularisation, le dossier devra comprendre un certain nombre de documents :

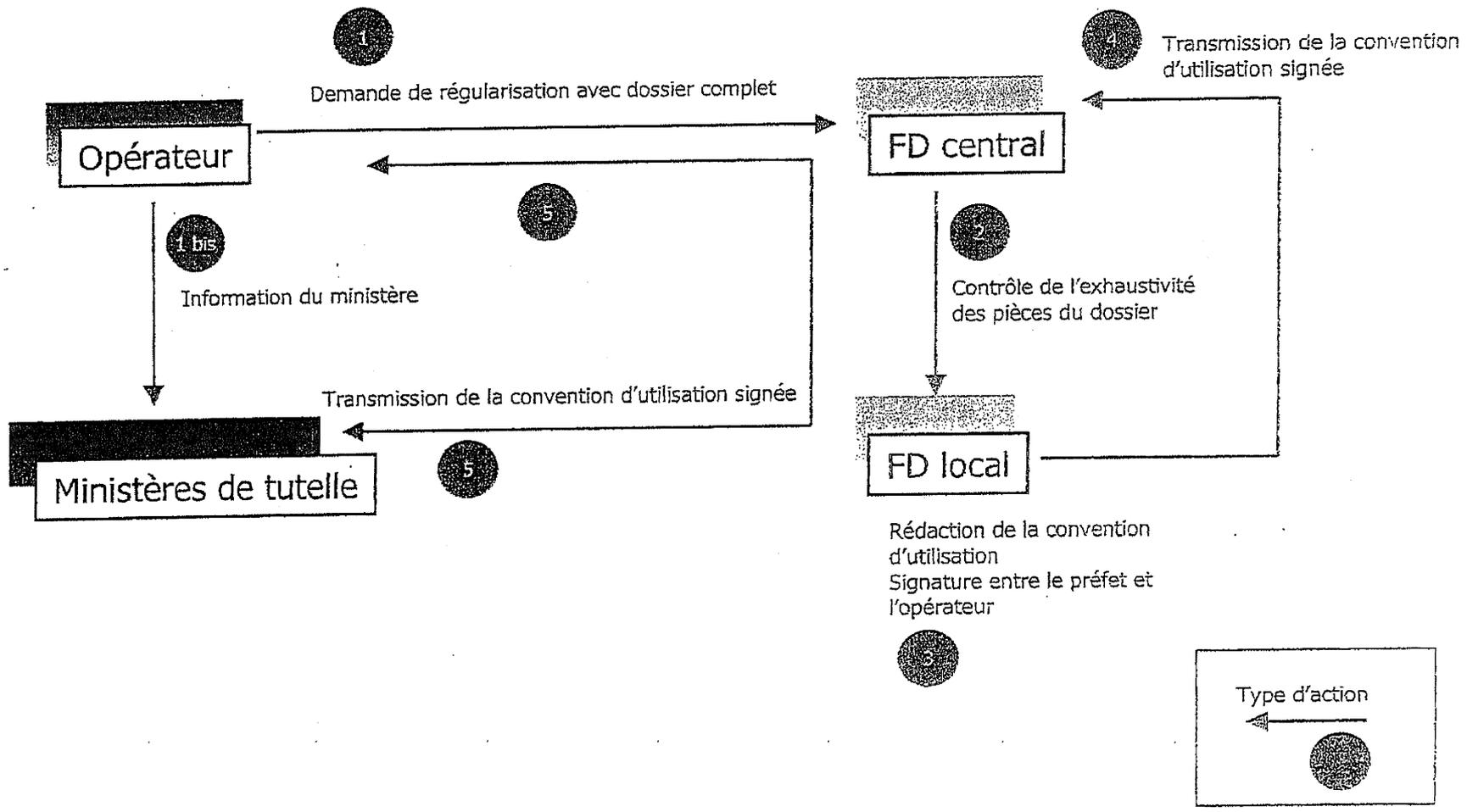
- 1/ Note explicative précise sur les motifs de régularisation avec les coordonnées du gestionnaire du dossier (nom de l'opérateur, nom, prénom, qualité et adresse du représentant du service bénéficiaire)
- 2/ Le service occupant (facultatif)
- 3/ L'origine de propriété ; le cas échéant, il conviendra de se rapprocher des services immobiliers du Ministère de tutelle afin de consulter ses archives
- 4/ La référence de l'arrêté de remise en dotation s'il existe
- 5/ Les servitudes
- 6/ La référence de l'arrêté de protection s'il existe
- 7/ L'adresse exacte (commune, voirie, etc.)
- 8/ La désignation cadastrale correcte et le plan cadastral avec la limite de propriété
- 9/ Le numéro Chorus : au minimum le numéro de site et si possible les numéros de composants de site
- 10/ La surface utile brute, la surface utile nette et le nombre de poste de travail

Le dossier complet devra être adressé, à l'attention d'Elisabeth Pons, à l'adresse suivante :

Service France Domaine
Bureau des missions domaniales
120, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12
Télédoc 758 (bât. Necker)

Pour toutes questions techniques ou juridiques un courriel devra être envoyé à l'adresse suivante : domaine-fpi.operateurs@dqfip.finances.gouv.fr

Processus de régularisation juridique



14

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics

NOR : BCFR0825145D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,

Vu le code du domaine de l'Etat (deuxième partie : règlements d'administration publique et décrets en Conseil d'Etat) ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements ;

Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. – Au titre III du livre II du code du domaine de l'Etat, il est ajouté, après le chapitre VII, un chapitre VIII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII

« Utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics

« **Art. R. 128-12.** – Les immeubles qui appartiennent à l'Etat ou qu'il détient en jouissance sont mis à la disposition des services civils ou militaires de l'Etat et de ses établissements publics afin de leur permettre d'assurer le fonctionnement du service public dont ils sont chargés, dans les conditions prévues par une convention dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé du domaine.

« **Art. R. 128-13.** – L'autorité compétente du service ou de l'établissement public qui souhaite obtenir la mise à disposition d'un immeuble domanial adresse sa demande au représentant de l'Etat dans le département sur le territoire duquel l'immeuble est situé. Le représentant de l'Etat procède à l'instruction de la demande.

« Dans les cas mentionnés aux 1^o et 2^o de l'article R. 128-14, la demande est adressée au ministre chargé du domaine.

« Le dossier de la demande comporte la désignation précise de l'immeuble ainsi que l'utilisation projetée.

« **Art. R. 128-14.** – La convention est passée entre le représentant de l'Etat dans le département, le représentant du service ou de l'établissement utilisateur et le représentant de l'administration chargée du domaine.

« Toutefois, la convention est passée entre le ministre chargé du domaine et le ministre sous l'autorité duquel se trouve le service ou l'établissement qui est appelé à utiliser l'immeuble :

« 1^o Lorsqu'elle intéresse une administration centrale ;

« 2^o Lorsqu'il s'agit d'une opération de caractère confidentiel intéressant la défense nationale.

« **Art. R. 128-15.** – La convention précise le service à l'usage duquel l'immeuble est destiné, l'utilisation qui en sera faite, les obligations des parties et les sanctions de leur non-respect. Elle prévoit notamment les conditions financières de la mise à disposition de l'immeuble, telles que fixées par le trésorier-payeur général. Elle détermine les obligations incombant au service ou à l'établissement utilisateur, notamment en ce qui concerne l'entretien ou l'aménagement de l'immeuble et les travaux à réaliser.

« La convention est conclue pour une durée maximale de neuf ans lorsqu'elle s'applique à un immeuble à usage de bureaux. Pour les immeubles qui sont affectés aux besoins du service public pénitentiaire, de la défense nationale et de la sécurité civile, la convention peut être conclue pour une durée supérieure à neuf ans.

« Pour les autres immeubles, la durée est librement fixée par la convention.

« Art. R. 128-16. – La mise à disposition de l'immeuble prend fin à la date prévue par la convention.
« Toutefois, il peut y être mis fin avant cette date par les autorités mentionnées à l'article R. 128-14 dans les cas prévus par la convention, notamment lorsque l'intérêt public l'exige.

« Le renouvellement de la convention se fait dans les mêmes formes que sa conclusion. Elle ne peut être renouvelée par tacite reconduction.

« Art. R. 128-17. – Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables :

« 1° Aux immeubles que l'Etat gère pour le compte de tiers ou qui dépendent de patrimoines séquestrés ou en liquidation ;

« 2° Aux immeubles pris à bail par l'Etat, lorsqu'un représentant du ministère utilisateur comparait à l'acte. »

Art. 2. – Au premier alinéa de l'article R. 76 du même code, les mots : « affectés au ministère des armées, » sont remplacés par les mots : « qui font l'objet d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12, conclue avec le ministère de la défense, ».

Art. 3. – Au premier alinéa de l'article R. 76-1 du même code, les mots : « affecté à » sont remplacés par les mots : « qui fait l'objet d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12 avec ».

Art. 4. – L'article R. 129-5 du même code est ainsi modifié :

1° Au 4°, les mots : « de l'affectation ou de la dotation domaniale » sont remplacés par les mots : « d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12 » ;

2° Le 6° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 6° Lorsque l'immeuble fait l'objet d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 128-12 ou est confié en gestion à un établissement public à caractère industriel et commercial qui souhaite l'acquérir. »

Art. 5. – Lorsqu'un immeuble ou une catégorie d'immeubles appartenant à l'Etat est affecté, attribué ou confié en gestion à un service de l'Etat ou à un établissement public de l'Etat en application de dispositions spéciales, les dispositions des articles R. 128-12 à R. 128-17 du code du domaine de l'Etat ne lui sont applicables que sur décision conjointe du ministre chargé du domaine et du ministre concerné. Cette décision précise les modalités juridiques et financières de la convention d'utilisation à conclure.

Art. 6. – L'utilisation des immeubles domaniaux qui ont fait l'objet d'une procédure d'affectation ou d'une attribution à titre de dotation antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret donne lieu à la conclusion d'une convention mentionnée à l'article R. 128-12 du code du domaine de l'Etat dans un délai de cinq ans à compter de cette date selon un échéancier fixé par le ministre chargé du domaine.

Art. 7. – I. – La section V du chapitre I^{er} du titre II du livre II du code du domaine de l'Etat est abrogée.

II. – Toutefois les dispositions de ladite section demeurent applicables aux immeubles domaniaux qui ont fait l'objet d'une procédure d'affectation ou d'une attribution à titre de dotation antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret jusqu'à la conclusion de la convention mentionnée à l'article R. 128-12 du code du domaine de l'Etat.

Art. 8. – Les dispositions du présent décret sont applicables à Mayotte, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Art. 9. – Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Art. 10. – La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 1^{er} décembre 2008.

Par le Premier ministre :

*Le ministre du budget, des comptes publics
et de la fonction publique,*
ERIC WOERTH

FRANÇOIS FILLON

*La ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales,*
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

PARIS, LE 16 SEP. 2009

Le Ministre du Budget, des Comptes Publics,
de la Fonction Publique
et de la Réforme de l'Etat

à

Madame et Monsieur les Ministres d'Etat
Mesdames et Messieurs les Ministres

Mesdames et Messieurs les présidents des opérateurs de l'Etat

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) représentent une étape supplémentaire de la politique immobilière de l'Etat, qu'il convient désormais de décliner aux opérateurs de l'Etat.

7) Après les travaux de fiabilisation sur la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'Etat, il convient maintenant d'envisager les moyens d'une gestion dynamique du patrimoine immobilier de l'Etat. Tel est l'objectif des SPSI, qui ont une double vocation :

- o améliorer la connaissance des biens immobiliers utilisés par les opérateurs ;
- o inscrire ceux-ci dans une démarche stratégique quinquennale, permettant d'accroître leur performance immobilière.

Dans ma lettre du 26 décembre 2008, adressée aux présidents des opérateurs et organismes de l'Etat, je demandais de « présenter à la plus prochaine réunion de [leur] conseil d'administration [...] [leurs] orientations pour l'évolution de [leur] parc immobilier [qui doivent] être conformes avec celles retenues par la politique immobilière de l'Etat vis-à-vis des administrations ». Ils devaient alors s'engager « dans la réalisation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ».

Par les circulaires du 16 janvier 2009, le Premier ministre m'a confié le soin de définir la politique de l'Etat-proprétaire, dans le cadre des orientations qu'il a fixées. La direction générale des finances publiques (service France domaine) est chargée de sa mise en œuvre. Ces orientations incluent la réalisation de SPSI par les opérateurs.

Les SPSI doivent en effet permettre de disposer d'une vision globale des biens occupés et d'éclairer les choix immobiliers (cession, acquisition, mutualisation, mode de gestion) dans un cadre stratégique conforme avec les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques.

Les SPSI définissent les relations immobilières que l'Etat entretient avec ses opérateurs, en cohérence avec les orientations de la politique immobilière de l'Etat, les SPSI des services déconcentrés de l'Etat, les décisions de la révision générale des politiques publiques et les autres documents stratégiques des opérateurs, tels que les contrats de plan Etat-région, les contrats de performance des opérateurs ou, dans le cas des universités, les facultés offertes par l'article 32 de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

Dans le cas où aurait déjà été établi, sur tout ou partie du patrimoine occupé, un schéma directeur immobilier, ces travaux pourront évidemment contribuer à la constitution du SPSI, de la même manière que tous les documents établis dans le cadre des démarches de contractualisation pluriannuelle.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de réalisation de ce SPSI, ainsi que ses échéances. Un guide pratique directement envoyé aux services accompagnera l'opérateur dans les étapes de la production de son SPSI.

Lorsqu'un opérateur prévoit une ou plusieurs opérations de relocalisation, le SPSI devra être équilibré financièrement, notamment par la valorisation du patrimoine devenu inutile.

I. Champ d'application et définitions

Cet exercice s'applique aux 655 opérateurs de l'Etat recensés en annexe de la loi de finances initiale pour 2009.

Pour ce qui est du périmètre, les SPSI des opérateurs intégreront l'ensemble des biens immobiliers (bureaux, terrains, logements de fonction, bâtiments techniques), que les opérateurs utilisent pour accomplir leurs missions, qu'il s'agisse des immeubles mis à disposition ou loués par l'Etat, des biens en pleine propriété (biens propres, dons, legs, datations), des immeubles pris à bail ou occupés à un titre quelconque ou encore mis à disposition par une collectivité territoriale ou toute autre structure¹.

Les SPSI se construisent en deux temps :

- ① le diagnostic des SPSI comprend les volets physique, fonctionnel, réglementaire et financier relatifs aux immeubles utilisés par les opérateurs ;
- ② les orientations stratégiques concernent l'évolution du parc utilisé par les opérateurs et ont pour but d'optimiser la ressource immobilière, au double bénéfice des stratégies métiers et de l'amélioration de la performance immobilière.

¹ Il conviendra, le cas échéant, de distinguer l'exception que constitue l'ensemble des biens en stock, liés aux missions d'acquisition foncières des établissements publics fonciers ou d'aménagement qui, pour cette raison, sont exclus du périmètre des SPSI, des immeubles nécessaires au fonctionnement qui, eux, figurent en immobilisations. Les biens immeubles (y compris donc les terrains) relevant de la catégorie des biens stockés sont ceux qui ont été acquis dans le cadre de l'activité des établissements publics fonciers et qui sont destinés à être cédés et valorisés dans le cadre d'un projet foncier ou d'aménagement, en cours ou à venir. En conséquence, ces biens, considérés comme du stock au regard de l'activité de ces établissements publics fonciers, ne doivent pas être pris en compte dans le cadre du recensement de leurs moyens immobiliers. La rationalisation de l'utilisation des biens stockés obéit, en effet, à une stratégie commerciale spécifique.

Les SPSI portent sur deux grandes catégories de biens :

- les immeubles de bureaux, qui font l'objet d'un exercice, d'exigences et d'outils analogues à ceux des services de l'Etat (dont le ratio de 12 m² de surface utile nette par agent) ;
- les immeubles autres que de bureaux, qui constituent un ensemble hétérogène plus difficile à caractériser. Pour cette raison, le dispositif proposé s'en tient volontairement aux grandes lignes directrices, laissant, dans ce cadre, les opérateurs définir la stratégie immobilière en fonction de leur objet et de leurs missions. Il n'en demeure pas moins que cet ensemble présente tout autant d'enjeux importants de la politique immobilière de l'Etat. Les opérateurs devront donc particulièrement veiller à la justification du maintien de l'utilisation de ces biens – en particulier ceux de l'Etat – ainsi qu'à la bonne rentabilité de ce patrimoine.

II. Suivi et rendu des SPSI

II.1. Calendrier

Les outils utilisés dans le guide seront disponibles sur un site internet précisé dans le guide méthodologique précité.

Comme indiqué dans ma lettre du 26 décembre 2008 précitée, l'établissement du SPSI doit avoir été lancé, c'est-à-dire s'être traduit par la présentation au conseil d'administration d'un document d'orientations², avant le 31 octobre 2009. L'absence de la tenue d'une réunion du conseil d'administration avant cette date ne doit pas empêcher le lancement de l'exercice dans la mesure où les opérateurs doivent, dès à présent, prendre toutes les dispositions nécessaires pour le respect des échéances, définies ci-dessous.

Les opérateurs devront avoir envoyé leur projet de SPSI à leurs tutelles et à France domaine avant le 30 juin 2010.

Les fonctionnaires chargés du contrôle de ces organismes (contrôleurs généraux économiques et financiers, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, trésoriers-payeurs généraux de région) et les administrateurs représentant l'Etat seront tenus au courant de l'exercice, au fur et à mesure de sa réalisation.

II.2. Approbation et rendu des SPSI

Après transmission par l'opérateur, les tutelles rendront un avis relatif à la compatibilité des orientations immobilières du SPSI dudit opérateur avec son objet social, les missions qui lui ont été dévolues et les engagements qu'il a, d'ores et déjà, contractés avec ses tutelles. Lorsqu'il en existe un désigné auprès de l'établissement, l'avis du contrôleur général économique et financier sera également recueilli.

² Projets immobiliers en cours ou envisagés, grandes lignes immobilières dégagées pour satisfaire à l'exercice, recours ou non à un prestataire, calendrier prévisionnel interne à l'opérateur de l'Etat afin de satisfaire aux exigences en termes de calendrier (voir guide page 1)

France domaine rendra son avis dans les quatre mois de la transmission du SPSI. Il s'agit d'un avis portant sur la conformité du projet de SPSI à la politique immobilière de l'Etat, c'est-à-dire, également, sur son équilibre financier. Il pourra être assorti de réserves, que l'opérateur s'attachera à lever, afin que l'avis puisse conclure à la conformité du projet de SPSI aux orientations de la politique immobilière de l'Etat.

L'approbation du SPSI de l'opérateur sera effectuée par le conseil d'administration, qui s'appuiera sur les deux avis. Le cas échéant, les dispositions du projet de SPSI non conformes à la politique immobilière de l'Etat ne pourront être adoptées en l'état. Afin de permettre au conseil d'administration d'approuver rapidement l'intégralité du SPSI, il sera attendu de l'opérateur la révision – c'est-à-dire la mise en conformité – de son schéma (notamment pour les dispositions ayant fait l'objet de réserves).

conseil
Il est rappelé que le Conseil de l'Immobilier de l'Etat (CIE) pourra auditionner les opérateurs au cours de cette démarche d'élaboration de leur SPSI.

Une copie du SPSI, formellement approuvé, sera transmise aux administrations de tutelle et à France domaine. Une transmission est également recommandée à destination des Préfets éventuellement concernés.

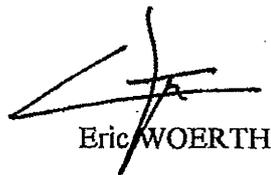
**

*

France domaine est à la disposition des opérateurs pour répondre à leurs éventuelles questions. Il est préférable que ces contacts interviennent par mel sur la boîte aux lettres suivante : spsi.operateurs@dgfip.finances.gouv.fr

En tant que document stratégique, le SPSI a vocation à s'adapter à l'évolution des missions, des orientations de la politique immobilière et de l'environnement immobilier.

Je vous rappelle que tout ce qui a trait à la politique immobilière de l'Etat revêt une priorité pour le Gouvernement, comme en témoignent les circulaires précitées du Premier ministre du 16 janvier 2009. Aussi, je demande votre engagement personnel afin de garantir la réussite de cet exercice, sur le fond et dans le calendrier indiqué.



Eric WOERTH

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Nicole BRICQ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Ayméric de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mlle Marie-France Beauvais, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dailly, Serge Dassault, Jean-Pierre Demarini, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guond, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Musseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	61
A. L'OBJET DU COMPTE.....	61
1. Deux séries de catégories d'avances et de prêts.....	61
2. La mission correspondante	61
B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2010.....	62
1. Les recettes	62
2. Les dépenses	63
C. LES ACTIONS AFFÉRENTES ET LEURS OBJECTIFS.....	64
1. Le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »	64
2. Le programme « Prêts pour le développement économique et social »	65
3. Le programme « Prêts à la filière automobile »	65
SECONDE PARTIE : COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » (RAPPORTEURE SPÉCIALE : MME NICOLE BRICQ)	67
I. UNE ORGANISATION RETOUCHÉE.....	67
A. L'ORGANISATION ACTUELLE.....	67
1. Un compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de cession des immeubles de l'Etat et leur emploi.....	67
2. L'architecture en deux programmes de la mission correspondante	68
3. Une mesure de la performance limitée	69
B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PLF.....	70
1. Une double extension du périmètre du compte	70
2. L'introduction d'un troisième programme dans la mission correspondante	71
II. DE NOUVEAUX OBJECTIFS AMBITIEUX DE CESSIONS À LA RÉALISATION INCERTAINE	73
A. LES OBJECTIFS DE PRODUITS.....	73
1. Une prévision ambitieuse : 900 millions d'euros de produits, dont 700 millions issus des cessions du ministère de la défense.....	73
2. Une réalisation très incertaine en l'absence d'une véritable programmation	74
B. L'AFFECTATION DES RECETTES	77
1. Une modeste contribution au désendettement de l'Etat (30 millions d'euros) du fait du retour intégral des produits de cessions militaires au ministère de la défense	77
2. Une contribution aux dépenses immobilières dont l'emploi concret reste à justifier	78
III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER	81
A. LA « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	81
1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat.....	81
2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation des immeubles domaniaux.....	82
3. Une mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières à renforcer	83
B. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE.....	84

1. Une extension institutionnelle à l'ensemble des services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat	85
2. Une extension opérationnelle à l'entretien des bâtiments et à la gestion des baux	87
C. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET DES OUTILS.....	93
1. Le renforcement de la gouvernance.....	93
2. Le perfectionnement des outils	94
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	101
LÉS MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	105
TRAVAUX DE LA COMMISSION	107
• L'examen de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et des comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».....	107
• L'examen du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »	110

III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER

Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, une politique immobilière digne de ce nom ne peut se borner à la réalisation de ventes patrimoniales, serait-ce dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts financiers de l'Etat. Les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente ; le but véritable est la rationalisation des coûts et des implantations. L'état actuel du marché immobilier, qui a empêché en 2008 et empêchera vraisemblablement à nouveau, en 2009 voire en 2010, de procéder à toutes les ventes initialement programmées (cf. *supra*, II), met en relief cette exigence.

Les progrès réalisés, depuis la rénovation de la politique immobilière de l'Etat lancée en 2004-2005, ont été importants. Les chantiers qui demeurent, cependant, le sont au moins tout autant. La doctrine de la gestion immobilière de l'Etat reste en cours de constitution, ses instruments sont élaborés progressivement. Il faut souligner le caractère essentiel que revêt ici la volonté politique, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement.

Votre rapporteure spéciale, ci-après, dresse un état des lieux synthétique des avancées récentes et des perspectives à court terme, en présentant d'abord les mesures qui participent de la « refondation » de cette gestion, puis celles qui réalisent l'extension de son périmètre, enfin celles qui tendent à en améliorer la gouvernance et les outils.

A. LA « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT

Trois mesures sont constitutives d'une véritable « refondation » – une consolidation à partir de bases plus solides – de la gestion, par l'Etat, de son patrimoine immobilier.

1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat

Pour assurer une gestion efficace, la connaissance exhaustive du patrimoine en cause est primordiale. Or, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2008, la Cour des comptes a maintenu la réserve substantielle, qu'elle avait déjà formulée pour les exercices 2006 et 2007, quant à la qualité de l'inventaire et de la valorisation du parc immobilier.

Comme indiqué plus haut, le patrimoine immobilier a été inscrit dans le bilan de l'Etat, au 31 décembre 2008, pour une valeur de 62,4 milliards d'euros. Dans le détail, ce patrimoine se compose de terrains pour 3 milliards d'euros et de bâtiments pour 59 milliards d'euros, dont

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

5,1 milliards d'euros au titre des biens dits « spécifiques », principalement les établissements pénitentiaires.

D'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, 7 % des immeubles de l'Etat n'étaient pas été évalués convenablement à la clôture de l'exercice 2008 :

- d'une part, 4 % de ces biens, soit 1,306 immeubles dont 179 situés à l'étranger et 363 situés dans les collectivités et départements d'outre-mer, n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation depuis leur entrée dans le patrimoine de l'Etat. Le service France Domaine s'est engagé à faire évaluer ces immeubles en 2009 ;

- d'autre part, 3 % des biens concernés n'avaient pas été évalués sur place, comme l'imposent les normes comptables, ce qui a faussé leur valeur de marché. Une clarification de méthode a été apportée, sur ce point, dans une note pour l'inventaire relatif à l'année 2009, diffusée en juillet dernier dans les services déconcentrés des domaines.

2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation des immeubles domaniaux

attaché
Un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace du patrimoine immobilier de l'Etat semble résider dans l'habitude des différentes administrations à se comporter en « quasi-propriétaires », bien qu'elles ne soient qu'affectataires des immeubles qu'elles occupent. Pour porter remède à cette situation, conformément aux orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics, précisé par deux circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 (l'une adressée aux ministres, l'autre aux préfets), a abrogé les régimes de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, pour leur substituer un régime, nouveau, de « conventions d'utilisation ».

Par ces conventions, l'Etat propriétaire peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux. Conclue pour une durée déterminée, conçue sur le modèle des baux privés mais prenant en compte les contraintes inhérentes aux missions de service public, chaque convention formalise les engagements pris de part et d'autre. Elle fixe des objectifs de performance immobilière, sert de support aux loyers budgétaires et à la mise en œuvre de la politique d'entretien des bâtiments de l'Etat, et doit permettre de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux.

Juridiquement, le service France Domaine dispose de cinq ans pour la signature de l'ensemble des conventions, la priorité étant donnée aux immeubles de bureaux ; les arrêtés d'affectation et de remise en dotation

continuent de produire leurs effets dans l'intervalle. Toutefois, suivant les renseignements donnés à votre rapporteure spéciale, l'objectif est d'avoir couvert la totalité du parc immobilier d'ici l'année 2013.

3. Une mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières à renforcer

Un facteur important du maintien de réflexes de « quasi-proprétaires » dont peuvent témoigner les ministères réside dans le régime d'intéressement aux cessions immobilières qui a été aménagé, en leur faveur, afin de les inciter à la réalisation de ces ventes.

Les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009, précitées, ont modifié ce régime (rappelé en détail dans l'encadré ci-dessous), dans le sens d'une mutualisation, sauf exception, à hauteur de 20 % des recettes de cession. La mesure vise à dégager une marge financière au profit de projets, s'inscrivant dans une gestion patrimoniale rationalisée, que certains ministères n'ont pas les moyens de soutenir, notamment ceux qui, ne bénéficiant pas d'un vaste parc immobilier, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les crédits requis. En outre, en ce qui concerne les cessions menées pour les services déconcentrés entrant dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (« RéATE », qui doit conduire à la mise en place de directions départementales interministérielles¹), la mutualisation des produits est intégrale.

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Suivant le régime défini en 2004 par le Gouvernement, les ministères bénéficient d'un droit de retour sur les produits de leurs cessions immobilières, en vue de financer les opérations de relogement de leurs services ou des dépenses immobilières d'investissement.

D'abord fixé, en principe, à hauteur de 85 % des produits de cession constatés, le taux de ce « retour » au bénéfice des ministères a été abaissé à 65 % à compter de 2009, afin de dégager une réserve de crédits mutualisés à hauteur de 20 % ; pour les services déconcentrés concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), la totalité des 85 % est mutualisée. Par ailleurs, en 2009 a été abandonnée la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus.

Les 15 % de produits restant sont affectés au désendettement de l'Etat.

En vue de donner un fondement législatif à ce régime, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, l'article 195 de la LFI pour 2009 a fixé la règle selon laquelle « les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 % ».

¹ Il est rappelé que les ministères de la défense et de la justice, ainsi que la direction générale des finances publiques (DGFiP), engagés dans leurs propres réformes d'implantation territoriale (respectivement le nouveau plan de stationnement des forces militaires, la révision de la carte judiciaire et l'unification des réseaux des antennes direction générale des impôts [DGI] et direction générale de la comptabilité publique [DGCP]), ne sont pas inclus dans le champ d'application de la RéATE. Sur l'impact immobilier attendu de celle-ci, voir l'encadré infra.

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, pour conserver les règles antérieurement fixées, il a été précisé que, par dérogation, « la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger et, jusqu'au 31 décembre 2009, aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à disposition des services du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ». Pour ces produits, le taux de retour aux ministères concernés est de 100 %, et la mutualisation partielle décidée à compter de 2009 ne s'applique pas.

Source : documentation budgétaire

Cette mutualisation des ressources issues des cessions immobilières, aux yeux de votre rapporteure spéciale, constitue un « premier pas » dans la bonne direction, qui est celle de la reconnaissance d'un « Etat propriétaire » unique. Cependant, la mesure reste encore très partielle :

- d'une part, lorsqu'elle s'exerce, ce n'est, sauf cas de la RéATE, qu'à hauteur de 20 % des produits ;

- d'autre part, elle ne concerne, notamment, ni les cessions du ministère de la défense ni celles d'immeubles situés à l'étranger.

Comme l'a déjà fait valoir votre rapporteure spéciale¹, il y a donc lieu de poursuivre plus avant dans cette voie, en mettant progressivement fin à des régimes d'intéressement aux cessions qui ne se justifiaient, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE

La politique immobilière de l'Etat rénovée depuis cinq ans s'est constituée à partir d'un champ d'application restreint, sur le plan institutionnel, aux administrations centrales et, sur un plan opérationnel, à la rationalisation du patrimoine. Le dépassement de cette double limite est en cours, l'élargissement se faisant, au plan institutionnel, au bénéfice de l'ensemble des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat et, sur un plan opérationnel, en faveur de l'entretien des bâtiments et de la gestion des baux.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

1. Une extension institutionnelle à l'ensemble des services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat

a) Les services déconcentrés

Intro

Le dispositif des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère, effectif pour les administrations centrales, a été mis en œuvre pour les services déconcentrés, en 2008 dans 25 départements « pilotes », comprenant dix des plus grandes agglomérations (soit un parc de plus de 3.300 bâtiments), et en 2009 pour l'ensemble du territoire. La réalisation de ces SPSI se fait en deux étapes : d'abord une phase de diagnostic, qui vise à établir un état des lieux complet des bâtiments et des conditions de leur occupation, puis une phase d'élaboration de la stratégie d'évolution du parc immobilier, souvent à partir de plusieurs scénarios.

D'après les informations transmises à votre rapporteure spéciale, à ce jour, tous les départements ont lancé cette démarche. Un rapport de diagnostic par département est attendu ; il apportera aux préfets les éléments de connaissance et de réflexion indispensables à l'élaboration du volet stratégique. La majorité des 25 départements « pilotes » a d'ores et déjà élaboré un projet de SPSI ; les autres ont entrepris la réorganisation immobilière induite par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) sans attendre le rapport de diagnostic.

Les enjeux immobiliers de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Selon les évaluations, réalisées à partir d'un premier échantillon de projets d'initiative locale (PIL) transmis au Premier ministre par les préfets mais encore non validés, présentées au comité d'orientation de la politique immobilière (COMO) du 8 octobre 2009 et communiquées au Conseil de l'immobilier de l'Etat à l'occasion de sa réunion du 20 octobre 2009, la RéATE, qui vise à la mise en place de directions départementales interministérielles, devrait notamment se traduire, en termes d'impact immobilier, à l'horizon 2012, par :

- une réduction du nombre de sites de l'ordre d'un tiers (1.316 sites après la réforme contre 1.966 avant) ;
- une densification de l'occupation des surfaces d'environ 14 % (soit un ratio de 15,8 m² par poste de travail après la réforme contre 13,4 m² avant) ;
- une baisse des loyers externes à hauteur de 22 %, soit 15 millions d'euros (66 millions d'euros de loyers après la réforme contre 81 millions d'euros avant).

D'après les mêmes évaluations, cette réforme devrait donner lieu à des cessions immobilières à hauteur de 325 millions d'euros au total et à des dépenses immobilières (acquisitions, travaux, déménagements) pour un montant global de 333 millions d'euros.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

De la même manière, les loyers budgétaires, après une expérimentation en 2006 pour trois ministères (économie et finances, affaires étrangères, justice), leur généralisation en 2007 à l'ensemble des administrations centrales et leur extension en 2008 aux services déconcentrés présents dans 29 départements incluant les dix agglomérations principales, seront appliqués à partir du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des immeubles domaniaux de bureaux : en métropole, outre-mer et à l'étranger. Cette généralisation tend notamment à introduire un raisonnement économique pour les administrations, en les amenant à prendre en compte le coût de leur occupation immobilière et, le cas échéant, à envisager les arbitrages d'implantation opportuns.

En outre, au terme de l'évolution organisée en ce sens ces dernières années¹, les loyers budgétaires doivent être désormais indexés sur les prix du marché locatif, suivant les règles que fixeront les nouvelles conventions d'occupation entre le service France Domaine et les administrations logées dans des immeubles domaniaux (cf. ci-dessus). Pour 2010, au titre de ces loyers, le présent PLF prévoit 1,1 milliard d'euros de crédits.

**Le cas particulier des immeubles de l'Etat situés à l'étranger :
vers une agence de gestion *ad hoc***

Le conseil des ministres du 22 juillet 2009, en adoptant le projet de loi portant diverses mesures relatives à l'action extérieure de l'Etat, a procédé à la disjonction des dispositions de ce texte qui créaient un établissement public dénommé « Agence des immeubles de l'Etat à l'étranger » et chargé de conduire des opérations destinées à faciliter et à améliorer la gestion des installations immobilières de l'Etat à l'étranger. En effet, il a été considéré qu'un tel établissement ne constituerait pas, en lui-même, une nouvelle catégorie d'établissement public, mais qu'il relèverait de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat que tend à créer, par ailleurs, le projet de loi. Aussi, les dispositions relatives à cet établissement (ses missions, son organisation et son fonctionnement) relèveront d'un décret en Conseil d'Etat.

Un groupe de travail, associant le ministère des affaires étrangères et européennes (MABE) et le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a été chargé de la rédaction de ce décret, qui ne pourra paraître qu'après la publication de la loi issue du projet précité, dont le vote est prévu en 2010. Par ailleurs, une structure de préfiguration est en cours de constitution, afin de modéliser le futur établissement public et d'anticiper son plan de charge, en prévoyant un déploiement progressif.

Cet établissement devrait notamment recevoir la jouissance durable de tous biens et droits nécessaires à l'activité de l'Etat ou de ses opérateurs à l'étranger, par autorisation temporaire d'occupation ou par bail emphytéotique. Les Immeubles appartenant à l'Etat pourront également être mis à sa disposition par voie de conventions.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

¹ Voir les rappels du rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

b) Les opérateurs

Les opérateurs de l'Etat sont sur le point d'être intégrés à sa politique immobilière. Les conditions dans lesquelles l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale a été cédé, en 2003, avant d'être racheté, par l'Etat, dans des conditions peu profitables, en 2007¹, ont en effet montré la nécessité de cette prise en compte, sur le modèle du plafonnement annuel, en LFI, des autorisations d'emplois des opérateurs introduit à compter de 2009².

De fait, fin décembre 2008, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé les quelque 655 opérateurs et organismes de l'Etat à leur devoir de procéder au recensement du parc immobilier qu'ils occupaient. L'objectif était que l'intégralité de ce parc soit valorisée au 31 décembre 2009. Le fichier d'inventaire physique requis ayant été transmis au service France Domaine par 628 opérateurs, le recensement conduit à décompter environ 4 millions de mètres carrés de bureaux et 11 millions d'hectares de terrains. L'analyse révèle que ce parc, du point de vue du nombre d'actifs, appartient majoritairement à l'Etat.

Il a également été demandé aux opérateurs et organismes d'élaborer un SPSI, dont les orientations doivent être conformes à celles retenues pour les ministères, en vue de présenter la stratégie ainsi définie à leur conseil d'administration, après visa du service France domaine, d'ici juin 2010. Votre rapporteure spéciale appuie pleinement cette mesure, qui va dans le sens d'une politique immobilière globale de l'Etat.

En revanche, d'après les précisions apportées, à votre rapporteure spéciale, à ce stade, aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la mise en place éventuelle de loyers budgétaires pour les opérateurs et organismes de l'Etat.

2. Une extension opérationnelle à l'entretien des bâtiments et à la gestion des baux

a) L'entretien des bâtiments

La LFI pour 2009 a introduit dans le budget général un nouveau programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat », dont l'objet est de retracer les dépenses d'entretien « lourd » immobilier : celles qui, dans le droit civil, seraient à la charge du propriétaire, par opposition au locataire (électricité, chauffage, ventilation, clos et ouvert, aménagements extérieurs, réseau d'eau, appareils élévateurs, sécurité incendie... - y compris la remise en état et en conformité, notamment dans le cadre des objectifs du « Grenelle .../

¹ Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beauflis et Adrien Gouteyron. Pour mémoire, l'Imprimerie nationale a cédé son immeuble au prix total de 93 millions d'euros (complément de prix inclus), alors que l'Etat l'a racheté au prix de 325 millions d'euros.

² Article 64 de la LFI pour 2008.

30
entretien
physique

505
2

EXAM.

habitat 2^e semestre
LAP - JAP
Jeudi 9/6/11

J. 9014
Seyf denno
du Mr. Lencier
27.16/16

MINISTÈRE DE LA JUSTICE - Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

CONCOURS POUR LE RECRUTEMENT DE :

DIRECTEURS DES SERVICES

DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

- 2009 -

CONCOURS EXTERNE ET INTERNE

Épreuve écrite d'admissibilité n°1 : Rédaction d'une note de synthèse établie à partir d'un ou plusieurs documents remis aux candidats.

(durée : 3 heures - coefficient 2)

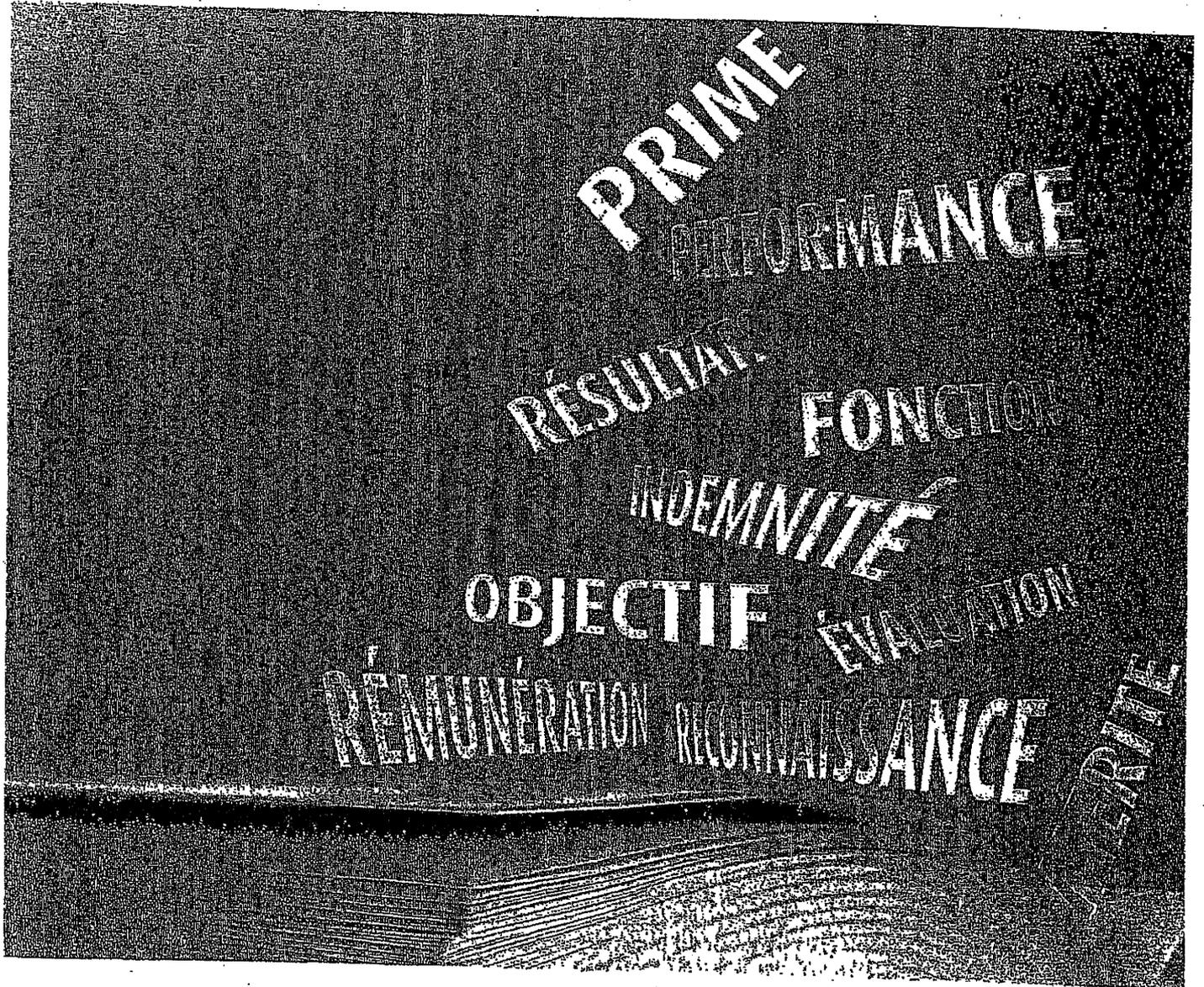
NB : Il convient de ne faire figurer dans votre réponse aucune identification, aucun signe distinctif, ni sur la feuille principale ni sur les intercalaires éventuels (nom, initiales, signature, indications de lieux, de services, même fictifs, ...) conformément au principe d'anonymat. Toute copie remise en contradiction avec ces instructions est passible de nullité.

Nombre de pages (y compris celle-ci) : 28

Sujet : A partir de l'ensemble ces documents relatifs à la modernisation de l'Etat, vous rédigerez une note de synthèse.

Sommaire des documents :

P. 3	Document n° 1	Prime, Performance, Résultats...
P. 4	Document n° 2	La réforme de l'Etat en quelques dates
P. 6	Document n° 3	Révision générale des politiques publiques
P. 8	Document n° 4	La « Réforme de l'Etat » est-elle une préoccupation nouvelle ?
P. 9	Document n° 5	RGPP : un coup d'accélérateur pour la réforme de l'Etat
P. 10	Document n° 6	L'utilisateur doit être mis au cœur du service public
P. 11	Document n° 7	RGPP : le nouvel épouvantail
P. 12	Document n° 8	RGPP : schéma général
P. 13	Document n° 9	Notre Etat et nos services publics en 2012
P. 14	Document n° 10	La réforme des collectivités locales et celle de l'administration territoriale...
P. 15	Document n° 11	Mise en œuvre des réformes RGPP par le Ministère de la Justice
P. 18	Document n° 12	Réformes des collectivités territoriales : chroniques d'un échec annoncé
P. 19	Document n° 13	Dessin
P.20	Document n° 14	La LOLF en 2 clics
P.22	Document n° 15	Les audits de modernisation de l'Etat
P.23	Document n° 16	La RGPP sous l'angle des ressources humaines
P.24	Document n° 17	Les fonctionnaires bientôt payés au mérite
P.25	Document n° 18	Les réformes ont aussi un coût
P.26	Document n° 19	La réforme locale de l'Etat, « peu lisible et mal expliquée »
P.27	Document n° 20	Malaise dans la préfectorale



La réforme de l'Etat en quelques dates

De 1945 à 2000

9 octobre 1945

Ordonnance du gouvernement provisoire. Elle institue une Ecole nationale d'administration (ENA), chargée de dispenser une formation commune aux hauts-fonctionnaires, et crée une Direction de la fonction publique (devenue la Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP).

1968

Lancement de la "rationalisation des choix budgétaires" (RCB). Sur le modèle du "Planning Programming Budgeting System" (PPBS) américain, il s'agit d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative, par des études d'analyse de système et de coût-efficacité. Elle sera abandonnée dans les années 1980.

3 janvier 1978

Loi instituant un Médiateur de la République. "L'Autonité indépendante" reçoit "les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public".

6 janvier 1978

Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Elle encadre les traitements de données à caractère personnel (consentement de l'intéressé, droit d'accès et de rectification...) et institue la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

17 juillet 1978

Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle reconnaît aux citoyens la "liberté d'accès aux documents administratifs" et institue la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

11 juillet 1979

Loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle oblige notamment les administrations à motiver les actes individuels défavorables ou dérogatoires.

23 février 1989

Lancement de la politique dite de "renouveau du service public", par une circulaire du Premier ministre, Michel Rocard. Elle repose sur quatre axes : "une politique de relations du travail renouvelée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers".

22 janvier 1990

Décret relatif à l'évaluation des politiques publiques. Il met en place un dispositif d'évaluation interministériel, avec un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), remplacé par le Conseil national de l'évaluation (CNE), par le décret 18 novembre 1998).

6 février et 1er juillet 1992

Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Pour renforcer le rôle des services territoriaux de l'Etat dans le nouveau contexte né de la décentralisation, ces textes organisent un fort mouvement de déconcentration des administrations de l'Etat, sur la base d'une nouvelle répartition des compétences entre services centraux et territoriaux.



© La Documentation Française. Photo : Jean-François Vasseur/Le ber Floreal.

13 septembre 1995

Décret instituant un Comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) et un Commissariat à la réforme de l'Etat (CRE, aujourd'hui disparu).

16 janvier 1998

Lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'Information (PAGSI). Le volet concernant l'administration prévoit par exemple la généralisation des sites internet des services publics et la mise en ligne des formulaires administratifs.

3 juin 1998

Circulaire relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations. Ces programmes ont pour objet de "déterminer les orientations stratégiques du ministère, de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions énoncées dans ses attributions".

2 décembre 1998

Décret relatif aux simplifications administratives. Il prévoit notamment

La Documentation Française vous propose

La Documentation Française

LES REPERES pour s'orienter et accompagner

La modernisation de l'Etat

Sommaire
Introduction
Questions-réponses
Moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'Etat
Moderniser les services rendus aux usagers
Les stratégies ministérielles de réforme (SIR)
Les audits de modernisation de l'Etat
La révision générale des politiques publiques (RGPP)

Rapports :

Chronologie
Ouvrages, venues et rapports
Ressources à consulter sur place
Sites internet

l'établissement par chaque ministère de programmes annuels de simplification des formalités et des procédures administratives", et instatue une Commission pour les simplifications administratives (COSA, aujourd'hui disparue).



À La Documentation Française. Photo : François Le Diéguez.

12 avril 2000
Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elle oblige notamment les administrations à informer l'administré du nom de l'agent chargé de suivre l'affaire qui le concerne, à délivrer un accusé de réception pour toute demande, et à transmettre à l'autorité administrative compétente une demande qui lui serait adressée par erreur.

Haut de page

Depuis 2001

1er août 2001
Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001. Elle réforme très profondément le dispositif établi en matière budgétaire par l'ordonnance du 2 janvier 1959, à laquelle elle se substitue entièrement le 1er janvier 2005. Outre une nouvelle architecture du budget de l'Etat, cette réforme met en place de nouveaux modes de gestion dans les administrations, reposant sur la performance.



Loi organique du 1er août 2001.
© La Documentation Française.

21 février 2003
Décret portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat. Il réorganise les services de l'Etat chargés de ce chantier. Sont ainsi créées : une Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), une Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et une Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

25 juin 2003
Circulaire relative aux stratégies ministérielles de réforme (S2MR) - Au-delà des chantiers interministériels de réforme de l'Etat (LOLF par exemple), elles doivent préciser les réformes nécessaires pour chaque département ministériel.

9 février 2004
Lancement du programme gouvernemental "ADELE" (Administration Electronique) 2004-2007. ADELE prévoit notamment de développer la dématérialisation des procédures (réalisées entièrement sur Internet).

29 avril 2004
Décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Ce texte est destiné à adapter le rôle et l'organisation des services territoriaux de l'Etat aux évolutions issues, notamment, du mouvement de décentralisation engagé en 2003. Une importante réforme de l'administration territoriale de l'Etat est lancée, à l'échelon régional comme départemental.

29 septembre 2005
Circulaire relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation.

30 décembre 2005
Décret portant création d'une Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Elle regroupe sous l'autorité du ministre chargé du Budget et à la Réforme de l'Etat quatre structures chargées de la réforme de l'Etat, qui disparaissent : la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la Direction de la Réforme budgétaire (DRB).

13 juillet 2006
Circulaire relative à la conduite des audits de modernisation.

10 juillet 2007
Lancement d'une révision générale des politiques publiques (RGPP).

12 décembre 2007
Première réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le chef de l'Etat, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet. A l'issue d'une première phase de travaux d'audit, une série de réformes est annoncée.

4 avril 2008
Deuxième réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le chef de l'Etat, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Une nouvelle série de mesures est annoncée.

11 juin 2008
Troisième réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques, débouchant sur l'annonce d'une nouvelle série de mesures. Cette étape marque l'achèvement de la phase d'audit de l'ensemble de l'organisation de l'Etat. La RGPP se poursuit avec la mise en oeuvre des mesures annoncées. Elles seront inscrites dans la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011.

Révision générale des politiques publiques (source : WIKIPEDIA)

Objectifs :

Cette remise à plat des politiques publiques sert trois objectifs majeurs :

- Mieux adapter les administrations aux besoins des usagers ;
- Valoriser le travail des fonctionnaires ;
- Réduire les dépenses publiques pour revenir à l'équilibre budgétaire et gagner des marges de manœuvre.

Des révisions générales des politiques publiques ont été mises en œuvre dans de nombreux pays, et ont généralement permis des réductions de la dépense publique et des simplifications administratives pour les usagers, notamment la diminution de l'impôt papier.

Le Canada est souvent cité comme l'exemple d'une RGPP réussie.

Dans le monde :

De nombreux pays ont mis en œuvre des politiques de révision générale des politiques publiques, comme le Canada, la Suède ou la France.

Canada

Objectifs et moyens

La révision générale des politiques publiques au Canada fut appelée *revue des Programmes* et s'est déroulée de 1994 à 1998, suite à l'engagement du gouvernement, en 1993, de réduire le déficit de 5,9% à 3% du PIB en 3 ans par une réduction des dépenses.

Chaque ministère a dû évaluer ses dépenses en se basant sur six critères :

- L'intérêt public
- Le rôle du gouvernement (légitimité du rôle de l'État)
- Le fédéralisme (rôle de l'État fédéral)
- Le partenariat (rôle du secteur privé et PPP)
- L'efficacité
- La capacité financière

En pratique, les réformes ont porté sur 4 objectifs :

- Affectation des ressources aux programmes prioritaires et réduction des moyens pour les autres ;
- Réduction des subventions aux entreprises privées ;
- Augmentation des ressources non fiscales (exemple : facturation de certains services gouvernementaux) ;
- Approche centrée sur le service au citoyen et l'efficacité de ce service.

Résultats [

Le gouvernement canadien a réussi à réduire les dépenses d'environ 17 milliards de dollars canadiens dans cette réforme¹, ce qui représente 10,13% du total des dépenses². Dès 1997, le gouvernement obtient son budget en excédent, soit un an en avance sur les prévisions.

En 1998, la dette publique canadienne avait diminué pour s'établir à 65% du PIB contre 70% en 1993. Le nombre de fonctionnaires a été réduit de 16%, soit 60 000 emplois en moins¹.

Sur la période 1997-2007, le Canada n'a présenté que des budgets en excédent, le taux de chômage a fortement diminué et la croissance est restée très solide. Selon les prévisions du gouvernement, la dette devrait représenter 31,7% du PIB sur l'exercice fiscal 2007-2008 (objectif à 25% du PIB pour 2014).

France

En France, la révision générale des politiques publiques a été officiellement lancée le 20 juin 2007.

Objectifs :

Le président Sarkozy a annoncé comme objectif le retour à l'équilibre budgétaire et à un ratio dette sur PIB inférieur à 60% pour 2012.

Afin d'y parvenir, l'État se fixera comme objectif une progression des dépenses publiques 2 fois moins rapide que sur les 10 dernières années, soit une progression d'environ 1% en volume chaque année.

En parallèle, les objectifs généraux de la réforme sont :

- disposer d'une organisation administrative et d'outils d'action des acteurs publics plus simples et plus efficaces ;
- valoriser le travail des fonctionnaires ;
- diminuer le niveau des dépenses publiques.

Moyens :

Un audit systématique des dépenses de l'État sera réalisé. Pour cela, les équipes d'audit sont constituées de membres des corps d'inspection interministériels et ministériels et d'auditeurs ou de consultants externes (Accenture, Cap Gemini, Andersen, Ernst & Young, McKinsey ou le Boston Consulting Group entre autres).

Suède

La Suède a mis en œuvre des politiques de révision des politiques publiques depuis 1988 (changement de la comptabilité publique) jusque vers la fin des années 1990. En 1993, le poids des dépenses publiques avait atteint 72,4% du PIB³.

Objectifs et moyens

La Suède a délégué de nombreux services au public à des agences dont les responsables étaient évalués régulièrement. Après la réforme, l'administration a été divisée en 9 grands ministères et environ 270 agences, publiques ou mixte (ex : Telecom, Poste). Un certain nombre de missions ont aussi été privatisées.

Les agences reçoivent de leur tutelle une lettre de mission fixant leurs objectifs. Sur la base de ces lettres de mission, les agences soumettent ensuite leurs budgets pluri-annuels à leur tutelle et au parlement pour approbation. Les résultats de chaque agence sont évalués grâce à des reportings réguliers. Les dirigeants des agences sont autonomes et donc responsables de la gestion de leur agence. Pour ce faire, ils gèrent eux-mêmes leurs ressources humaines et leurs investissements.

Le statut de fonctionnaire a quasiment disparu suite à ces réformes. Les agences emploient des salariés de droit commun.

Au niveau des collectivités décentralisées, le contrôle budgétaire a été renforcé. Ainsi, les collectivités locales ne peuvent faire plus de deux exercices consécutifs en perte et ont l'obligation de présenter des budgets en équilibre.

Résultats

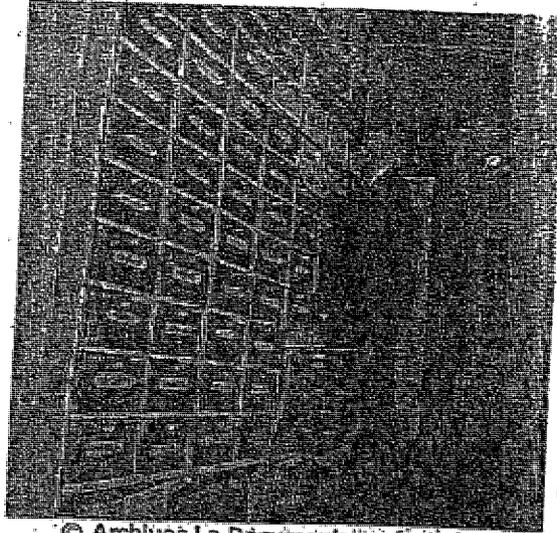
En 2007, le poids des dépenses publiques est revenu à 53,8% du PIB. Par ailleurs, la croissance du PIB suédois a atteint en moyenne 3,1% depuis 1994⁴. La forte croissance qu'a connu le pays a permis de faire diminuer le chômage et d'engager la diminution des allocations chômage.

Le déploiement des nouvelles technologies a permis, outre la diminution des coûts, l'amélioration pour l'utilisateur de nombreux services publics⁴.

Sources

1. La Revue des Programmes au Canada (1994-1998) - modernisation.gouv.fr
2. Geocities - Présentation du Canada
3. 1000 milliards de dépenses publiques - Challenges - 27/03/2008
4. Ministère des finances (France) - Réforme de l'État en Suède - Novembre 2004

Il est souvent reproché à l'administration de ne pas être capable de s'adapter. La "réforme de l'Etat" est-elle une préoccupation nouvelle ?



© Archives La Documentation française,
Photo France Presse Voir.

Les critiques à l'encontre de l'administration sont anciennes. Elles étaient déjà mordantes au XIXe siècle, servies par de talentueux auteurs : Balzac brosse un tableau sévère de la bureaucratie sous la Restauration dans "Les Employés" (1844), et Courteline se moquait des fonctionnaires sous la IIIe République dans "Messieurs les ronds-de-cuir" (1893). Il est intéressant de noter qu'au milieu du XIXe siècle, Balzac imaginait déjà une tentative de réforme de l'Etat, avec le plan Rabourdin proposant "un nouveau système d'administration"...

Dé fait, l'idée de réforme de l'administration n'est pas nouvelle non plus : elle se développe en particulier à la fin du XIXe siècle. On peut par exemple rappeler la création de l'Ecole libre des sciences politiques en 1872 par Emile Boutmy, destinée à former les cadres de l'Etat. La réflexion et les propositions sont particulièrement nombreuses dans les années 1930, où se rejoignent la volonté de réformer le régime politique de la IIIe République et celle de réformer l'administration. A la Libération, le gouvernement provisoire crée l'Ecole nationale d'administration (ENA) pour former les hauts-fonctionnaires.

Les années 1970 connaissent d'importantes avancées en matière de prise en compte des usagers : institution du Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973), protection des libertés face aux progrès de l'informatique (loi du 6 janvier 1978), accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978), motivation des actes administratifs (loi du 11 juillet 1979)...

Les années 1980 sont marquées par la décentralisation lancée en 1982, qui amène les services de l'Etat à se repositionner face aux pouvoirs locaux émergents. En 1989, le gouvernement veut opérer un "renouveau du service public", en s'appuyant notamment sur un développement des responsabilités et de l'évaluation dans les administrations. En 1992 est lancé un mouvement de "déconcentration" des services centraux vers les services territoriaux de l'Etat, recentrant les premiers autour d'une mission de conception, d'orientation et d'évaluation.

En 1995, à l'occasion d'une relance des efforts de modernisation des administrations, apparaît officiellement l'expression de "réforme de l'Etat" (décret du 13 septembre), à laquelle des services interministériels sont désormais consacrés. Tandis que le souci de "simplification" administrative se développe, la seconde moitié des années 1990 va connaître le développement des nouvelles technologies et d'internet dans les administrations, avec les projets d'"administration électronique".

Aujourd'hui, le souci de modernisation de l'administration reste fort et la mondialisation accentue encore la demande d'efficacité de la gestion publique. De ce point de vue, les années 2000 marquent un tournant en France : la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 conduit résolument l'administration à entrer dans une logique de "performance". Franco Bassanini, ancien ministre italien de la fonction publique, chargé de la réforme de l'Etat dans son pays, a résumé ainsi cet enjeu : "L'organisation de l'Etat et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité d'une nation".

Révision générale des politiques publiques : un "coup d'accélérateur" pour la réforme de l'Etat
(source [www : vie-publique.fr/actualite/dossier/rgpp](http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rgpp))

Quelles politiques publiques pour demain ?

Diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique, tel est l'objectif assigné à la « Révision générale des politiques publiques » lancée par le gouvernement en juillet 2007. Cette initiative doit, selon le gouvernement, donner un « coup d'accélérateur » à une réforme de l'Etat qui n'a jusqu'ici produit que des résultats partiels.

Pourquoi la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) ?

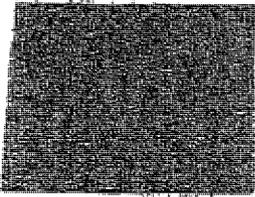
Dans la période récente plusieurs chantiers de modernisation ont déjà été entrepris : la mise en œuvre pour le budget 2006 d'une **nouvelle procédure budgétaire initiée par la LOLF** (loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001) qui tend à substituer une logique de résultats à la logique de moyens qui dominait dans les administrations, le lancement par une circulaire du 25 juin 2003 des **"stratégies ministérielles de réforme"** qui doivent être mises en place dans chaque département ministériel et présentées au Parlement, enfin l'instauration d'un **programme d'audits systématiques des administrations de l'Etat** par une circulaire du 29 septembre 2005, complétée par une circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits.

Pourtant, selon le gouvernement, ces dispositifs n'ont pas permis de mettre un terme à l'empilement des structures et à la montée des déficits déjà dénoncés en 2005 dans le **"rapport Pébereau"** sur la dette publique. Les principes d'une **"révision générale des politiques publiques"** y sont déjà exposés :

Le Gouvernement devrait mettre en place très rapidement un **dispositif de réexamen complet des dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale**, sous l'autorité d'un ministre d'Etat et du Premier ministre. Ce dispositif viserait d'abord à étudier la pertinence même de chacune des missions. Lorsque cette pertinence serait confirmée, le niveau des moyens nécessaires pour mener à bien cette mission devrait être déterminé. Cela impliquerait d'analyser l'**efficacité des dispositifs d'intervention**, et d'évaluer avec précision les **moyens humains et matériels nécessaires** à la conduite de l'action publique. Le **niveau des effectifs** devrait tenir compte beaucoup plus qu'aujourd'hui des gains de productivité possibles. Les départs à la retraite devraient être utilisés au maximum pour **supprimer les sureffectifs**, ce qui impliquerait de développer la mobilité au sein des administrations publiques."

Ces préconisations sont intégralement reprises par le gouvernement qui définit ainsi ses objectifs :

"Cette révision a pour ambition de remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens. La révision vise à **identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'Etat, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques**. Les économies qui pourront être dégagées grâce aux réorganisations et à la diminution des effectifs permettront de financer le **renforcement de certaines politiques et les grandes priorités du gouvernement.**" (dossier de presse des services du Premier ministre)



Philippe Lagayette
Président de JP MORGAN (France)

PAROLE DE PATRON - Philippe Lagayette

« L'USAGER DOIT ETRE MIS AU CŒUR DU SERVICE PUBLIC »

Président de JP Morgan (France), l'inspecteur des finances Philippe Lagayette a une longue expérience du service public à la direction du Trésor, à la Banque de France et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qu'il a dirigée de 1992 à 1997.

La responsabilisation des administrations est, pour lui, indispensable, même si cela passe, parfois par la rupture des liens hiérarchiques : « Aujourd'hui, on voit mal un directeur d'administration centrale allant rendre des comptes au Parlement sans l'autorisation de son ministre ». Autre préalable à la réforme en profondeur de l'Etat : la gestion des ressources humaines. « Les patrons d'administrations doivent avoir la possibilité de recruter librement leurs équipes, même en dehors de la fonction publique ». L'ex-directeur général de la CDC constate que « cette pratique se développe déjà ». D'une manière générale, « l'utilisateur doit être mis au cœur du service public, comme le client l'est dans les entreprises privées ». Comme en Suède, tout doit être mesuré en fonction de ce critère de satisfaction de l'utilisateur ».

Challenges n° 250
23 juin 2005

RGPP: le nouvel épouvantail (source : *L'Express* du vendredi 4 avril 2008)

La révision générale des politiques publiques? Un outil conçu pour supprimer les dépenses inutiles de l'Etat. Un exercice à haut risque par temps de crise, tandis que Nicolas Sarkozy annonce ce vendredi 140 mesures pour faire des économies de cinq à sept milliards d'euros par an. Retenez bien ces initiales : RGPP. Elles risquent d'envahir le pavé et le printemps ! Jusqu'à présent, la révision générale des politiques publiques, la RGPP, donc, était un exercice en chambre, un examen systématique des dépenses destiné à améliorer l'organisation de l'Etat (suppression des doublons, des mesures obsolètes...) tout en permettant des économies. Dans le climat politique et économique actuel, il est en train de se transformer en épouvantail.

La RGPP, voulue et parrainée par Nicolas Sarkozy, est présentée en Conseil des ministres le 20 juin 2007 par François Fillon. Elle est pilotée par leurs bras droits respectifs, Claude Guéant et Jean-Paul Faugère. L'initiative - déjà recommandée par le rapport Pébereau sur la dette (décembre 2005) - relève du bon sens. Elle est approuvée par les socialistes. Didier Migaud, député PS et président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, se dit favorable à ce qu'« un euro dépensé soit un euro utile ».

Son collègue Michel Sapin, secrétaire national du PS à l'économie, confirme : « S'interroger sur le coût et l'efficacité de chaque mesure est une bonne méthode. » Les décisions politiques sont préparées par une batterie d'auditeurs publics et privés. Elles seront inscrites dans un programme triennal (2009-2011), afin de montrer que l'Etat a de la suite dans les idées...

Le 12 décembre 2007, Nicolas Sarkozy, qui préside le premier Conseil de modernisation des politiques publiques - l'instance décisionnaire de la RGPP - annonçait 97 mesures (disparitions de structures, fusions de directions, nouveaux organigrammes...). Ce premier train - on en a surtout retenu la suppression du recours au juge pour le divorce par consentement mutuel - n'a pas fait de grosses vagues. Le deuxième, le 4 avril, s'annonce plus substantiel: il visera notamment le logement, la formation professionnelle et les aides aux entreprises.

Les obstacles viendront aussi de la majorité

Or le contexte a changé : le dérapage des déficits publics (2,7 % du PIB en 2007, au lieu des 2,4 % attendus) rend la vigilance budgétaire à la fois plus impérative et plus périlleuse. A Bruxelles, pour convaincre ses partenaires européens qu'elle redresse ses finances, la France va brandir la RGPP. A Paris, au contraire, l'exécutif s'interdit de chiffrer les économies attendues pour ne pas nourrir le soupçon de coupes claires dans les moyens de l'Etat.

« Notre premier objectif est de faire mieux, dit-on à Matignon, même si nous avons évidemment le souci de le faire pour moins cher. » L'opposition ignorera sans doute ce subtil distinguo et fera de la RGPP un terme générique signifiant « plan de rigueur ». « Le gouvernement va faire de la RGPP un outil strictement budgétaire pour justifier a posteriori le non-remplacement de 1 fonctionnaire sur 2 partant à la retraite », assure Michel Sapin.

Les obstacles viendront aussi de la majorité. Didier Migaud n'est pas le seul à regretter que le Parlement ne soit « associé en aucune manière à ce travail ».

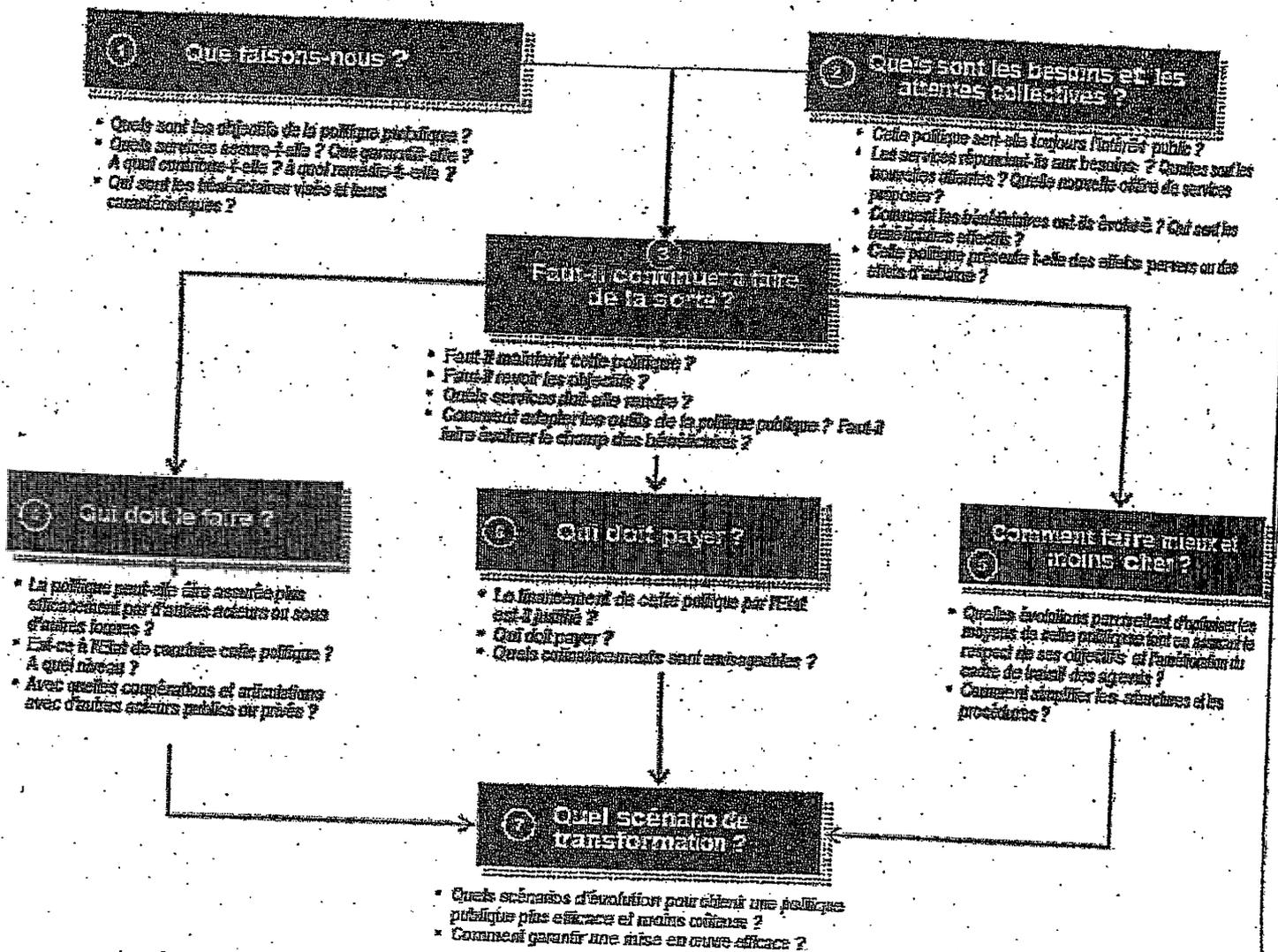
Des députés UMP s'en inquiètent qui redoutent le syndrome de la Commission Attali. « C'est toute la problématique de la réforme : doit-elle venir du haut ou du bas ? s'interroge un élu. Que Nicolas Sarkozy se saisisse lui-même du sujet est de bon augure, mais comment y associer les politiques, les partenaires sociaux et l'opinion publique ? »

Cette dernière s'en occupe... à sa manière. Ainsi les conflits anti-RGPP se multiplient : à Météo-France, dans l'Education (enseignants et lycéens), aux Finances ou dans le monde de la culture, on proteste déjà contre la « restriction générale des politiques publiques ». La RGPP risque de devenir d'autant plus célèbre qu'elle sera impopulaire...

RGPP : schéma général (source : www.assemblee-nationale.fr/13/budget ; rapport de la commission des finances. 11 octobre 2007)

« Dès cet été, une révision générale des politiques publiques, à l'instar de celle réalisée par le Canada au milieu des années 90, est [...] entreprise. Elle est conduite, sous notre autorité, par le secrétaire général de la Présidence de la République, le directeur du cabinet du Premier ministre, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des personnalités qualifiées issues du secteur public et du secteur privé, et des parlementaires. »

Elle répond au schéma général suivant :



Sous la supervision du Conseil de la modernisation des politiques publiques, le comité de suivi de cette vaste réforme, doit, concernant la politique publique de l'action extérieure, se réunir à la mi-novembre pour une première évaluation des scénarios proposés. Le second examen aurait lieu au mois d'avril prochain, l'ensemble de la révision devant aboutir au mois de mai, pour servir de fondement à la programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011.

NOTRE ETAT ET NOS SERVICES PUBLICS EN 2012

Améliorer les services pour les citoyens et les entreprises

- * Un Etat qui améliore la qualité de ses services
- * Un Etat qui répond aux nouvelles attentes
- * Un Etat qui simplifie la vie des acteurs publics et privés

Exemples d'actions engagées

Amélioration de l'accueil physique et électronique des administrations
 Mise en place d'une agence de remplacement des enseignants à l'école
 Constitution du guichet fiscal unique et généralisation de la déclaration et du paiement des impôts et taxes sur Internet
 Fusion des directions générales des Impôts et de la Comptabilité Publique

Adapter les missions de l'Etat aux défis du XXI^{ème} siècle

- * Un Etat qui adapte ses priorités et ses missions fondamentales à l'évolution des enjeux et des attentes
- * Un Etat concentré sur ses priorités

Exemples d'actions engagées

Création d'un ministère du développement durable
 Modernisation de la politique du logement
 Recentrage des activités de police sur les nouvelles formes de délinquance
 Adaptation du ministère de la Défense à ses nouvelles missions

Valoriser le travail et le parcours des agents

- * Un Etat qui sait investir sur les talents et développe les compétences
- * Un Etat qui offre des opportunités de carrière et favorise la mobilité
- * Un Etat qui facilite la vie de ses agents

Exemples d'actions engagées

Révision générale du contenu des concours administratifs
 Création d'un droit effectif à la mobilité



Rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro

- * Un Etat économe, garant du bon usage des dépenses publiques
- * Un Etat qui assainit ses finances au profit des générations futures
- * Un Etat qui dégage des marges de manœuvre pour investir dans les projets d'avenir

Exemples d'actions engagées

Réforme de l'indemnité de retraite temporaire Outre-Mer
 Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique

Moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus

- * Un Etat qui déconcentre ses missions et clarifie les responsabilités des échelons central, régional et départemental
- * Un Etat aux structures simples et lisibles
- * Un Etat avec des processus internes de décision et de gestion optimisés
- * Un Etat qui rationalise ses fonctions support

Exemples d'actions engagées

Rapprochement entre la Police et la Gendarmerie Nationale permettant notamment des mutualisations de fonctions support
 Création d'un organisme unique de paiement des aides agricoles
 Simplification des administrations centrales

Responsabiliser par la culture du résultat

- * Un Etat qui responsabilise chaque structure administrative sur sa performance dans la continuité de la LOLF
- * Un Etat qui responsabilise chaque agent sur ses résultats
- * Un Etat qui veille à l'impact opérationnel de chacune des réformes
- * Un Etat qui développe une culture de l'amélioration continue

Exemples d'actions engagées

Mise en place d'un tableau de bord des réformes engagées
 Financement budgétaire des universités fondé sur la performance

DPJF - Note Direction de
Programmation
12.11.2008

La réforme des collectivités locales et celle de l'administration territoriale de l'Etat

L'organisation territoriale de l'Etat en France est caractérisée par :

- une architecture historique calée sur les départements et qui a évolué depuis l'origine par agrégations successives ;
- un principe d'uniformité au nom du principe d'égalité ;
- une conception insularisée des services déconcentrés qui conduit chaque ministère à se doter de structures locales disposant de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction ou d'exécution,...

Cette organisation est confrontée depuis plusieurs années à une série d'évolutions qui la bousculent :

- les différentes vagues de décentralisation accompagnées d'une déconcentration territoriale ou fonctionnelle qui a abouti à agir comme un frein au processus de décentralisation, voire à l'empêcher en le niant. Dans le même sens, la mission commune d'information du Sénat considérait qu'« à bien des égards, déconcentration et décentralisation apparaissent comme deux termes antinomiques. Alors que la décentralisation consiste en un partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, l'Etat, par la déconcentration, ne partage pas son pouvoir mais se rapproche seulement des citoyens en installant sur place des services spécialisés dotés d'une certaine autonomie »⁹ ;
- l'arrivée de nouvelles technologies de l'information et de la communication qui permettent d'énormes gains de productivité ;
- l'évolution des besoins et des modes de vie des citoyens qui impliquent une organisation plus simple, plus lisible, plus réactive ;
- l'administration déconcentrée représente plus de 95% des agents de la fonction publique de l'Etat répartis dans 35 services ou délégations qui concourent aux missions de l'Etat sur le territoire. Le pilotage de ses fonctionnaires suscite une administration centrale pléthorique et enclavée dans des tâches de gestion centralisée, perdant de vue ce qui devrait être au cœur de leur vocation, à savoir l'élaboration des politiques publiques.

Ces éléments expliquent que la réforme de l'administration territoriale de l'Etat s'impose comme un volet impératif de la RGPP. Elle s'oriente sur une organisation restructurée au service des usagers dont les axes phares sont :

- la désignation du niveau régional comme niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires. Un nouveau schéma est dessiné : il repose sur les périmètres de compétence ministériels ;
- la réorganisation de l'échelon départemental en fonction des besoins des citoyens et de la spécificité des territoires, et non plus sur les lignes de découpage des périmètres ministériels. Son organisation sera donc modulable sur la base d'un schéma composé d'un socle de base à deux directions (DD de la protection des populations et DD des territoires) auquel pourra s'ajouter, le cas échéant, une direction de la cohésion sociale ;
- la clarification des rapports entre les services au moyen de lignes hiérarchiques claires qui identifient les responsabilités, et de regroupements fonctionnels plus logiques.

En parallèle, une réforme des collectivités locales s'est engagée pour répondre au besoin de clarification et de remise à plat de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales. Un débat rendu nécessaire par l'émoi suscité depuis la commission Attali qui préconise de renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental et qui a ouvert moult groupes de réflexion sur le sujet. Dans cette optique, un Comité pour la réforme des collectivités locales a été installé par le président de la République le 22 octobre 2008. Cette réforme avait été annoncée par le chef de l'Etat dans son discours du 25 septembre à Toulon : « Le moment est venu de poser la question du nombre des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires ».

Présidé par Edouard Balladur et composé de responsables politiques et d'experts, le Comité est chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile ».

Son rapport est attendu avant le mois de mars 2009.

⁹ Rapport d'information du Sénat n° 447 1999/2000, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité »

LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES RGPP PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Réforme de l'administration centrale

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

La réforme de l'administration centrale permettra d'optimiser la gestion des fonctions transversales au sein d'un secrétariat général rénové. Les fonctions de synthèse budgétaire, de statistique, de pilotage informatique et immobilier seront rationalisées.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Un projet a été élaboré. Il sera soumis à la concertation avec les personnels le 17 avril prochain.

Le calendrier des prochaines étapes

La nouvelle organisation devrait être opérationnelle au 1^{er} juillet.

Évolution des inspections générales

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus : cette réforme doit favoriser le décloisonnement des différentes directions du ministère. En fédérant les différentes inspections, la pluridisciplinarité de l'Inspection générale du ministère de la justice sera renforcée.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints : Un projet a été élaboré par l'inspecteur général des services judiciaires. Il doit être soumis à la concertation.

Le calendrier des prochaines étapes : une réforme de la loi organique portant statut de la magistrature sera nécessaire pour permettre de mettre en place les nouvelles modalités de fonctionnement de l'Inspection générale.

Réforme de l'organisation des services territoriaux

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

Cette mesure vise à harmoniser l'organisation des services territoriaux autour de neuf ensembles interrégionaux et à mutualiser les tâches de support communes aux différentes directions (informatique, équipement, paye).

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Un projet d'harmonisation des services interrégionaux de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a été élaboré. Il doit être soumis à la concertation avec les personnels.

Le calendrier des prochaines étapes

La définition des fonctions pouvant être mutualisées lorsque les cartes seront harmonisées devra être organisée.

Généralisation des commissions précontentieuses dans les administrations

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

Cette mesure vise à prévenir les contentieux administratifs en développant un recours préalable obligatoire. Elle permettra d'améliorer les relations entre les usagers et les administrations. Elle réduira la charge de travail de la juridiction administrative.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Une mission a été confiée à un groupe de travail présidé par M. Schrameck, conseiller d'État. Elle doit rendre ses conclusions définitives au mois de mai.

Le calendrier des prochaines étapes

La mise en place des recours préalables nécessitera l'intervention de décrets après une concertation interministérielle.

Allègement des procédures pénales

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

Cette mesure vise à simplifier et à rendre plus lisible le code de procédure pénale, dans le respect du procès équitable et du droit des victimes.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Ce chantier n'a pas encore débuté.

Le calendrier des prochaines étapes

Un groupe de travail sera mis en place au printemps. Il bénéficiera d'un délai d'un an pour rendre ses conclusions. Un projet de loi pourrait être soumis au Parlement en 2010.

Mise en place des études d'impact

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

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 l'incidence des nouvelles normes sur le travail de la justice.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Une première réflexion a été menée dans le cadre de la deuxième phase de la revue générale des politiques publiques.

Le calendrier des prochaines étapes

La réflexion doit maintenant être prolongée au sein d'un groupe de travail conjoint avec le secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique afin d'aboutir à une méthode pour la fin de l'année 2008.

Transferts des détenus

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

Cette mesure vise à rationaliser les transferts de détenus des maisons d'arrêt aux juridictions pour éviter des déplacements inutiles qui pèsent sur l'activité de la police et de la gendarmerie.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

Une mission a été confiée au député Alain Moyne-Bressand qui pourrait proposer de mener une expérimentation en région Rhône-Alpes.

Le calendrier des prochaines étapes

La généralisation de l'expérimentation pourra intervenir en 2009.

Déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel et d'une partie du contentieux roulier

Rappel de la réforme : les orientations et les bénéfices attendus

La pertinence d'un recours systématique au juge pour certaines procédures doit être examinée. Deux cas ont été particulièrement identifiés lors du premier Conseil de modernisation : le divorce par consentement mutuel et la pénalisation du contentieux roulier. Il a été convenu d'examiner si ces deux procédures ne pouvaient pas être simplifiées en évitant une intervention systématique du juge hors de toute contestation. Une telle évolution pourrait permettre un traitement beaucoup plus rapide de ces procédures. Elle pourrait également entraîner un allègement des dossiers confiés aux juges qui leur permettra de se consacrer davantage aux dossiers les plus complexes.

Les premières actions réalisées et les premiers résultats atteints

La ministre de la Justice a installé le 18 janvier 2008 une commission dont la présidence a été confiée au recteur Guinchard chargée d'examiner une nouvelle répartition des contentieux entre les juridictions du premier degré et la déjudiciarisation de certaines procédures.

Le calendrier des prochaines étapes

Un groupe de travail devrait rendre ses conclusions le 30 juin 2008. Au vu de ce rapport, un projet de texte sera élaboré et soumis au Parlement.

Réforme des collectivités territoriales : chronique d'un échec annoncé

réforme, collectivités territoriales, république, Politique

15/05/2008

Pour la énième fois, la Ve République tente de réformer ses collectivités locales. L'actuel chef de l'Etat n'a pas échappé à la tentation en installant le 22 octobre 2008 le deuxième comité présidé par l'ancien premier ministre Edouard Balladur, « pour la réforme des collectivités territoriales ». Et il est fort à parier que, comme la précédente réforme du 28 mars 2003, à laquelle, est-ce un hasard, un autre premier ministre a donné son nom, la présente connaisse les affres de l'échec.

La réforme Raffarin avait simplement consisté à transférer des compétences de l'Etat, et les charges qui vont avec, aux collectivités, en faisant passer la pilule par un habillage, pour ne pas dire un emballage, devenu rapidement sans objet (comme le fameux « droit à expérimentation » ou encore le « référendum local »). La réforme Balladur, du moins les prémisses exposées par le président de la République et ses nombreux funéraires, connaîtra le même destin : « assainir » les finances d'un Etat aujourd'hui largement impotent en dehors du seul maintien de l'ordre public, au détriment des collectivités et des citoyens, et pour le reste, un décorum à haut degré de dépérissement rapide.

Quoi qu'en pense le palais de l'Elysée, la réforme annoncée butera sur deux écueils. La première est de méthode. La seconde de principe.

La première pierre d'achoppement est assez aisée à comprendre. C'est qu'on ne peut pas dans le même temps modifier la carte des circonscriptions législatives et les élections cantonales et régionales prévues, ne l'oublions pas, respectivement en 2011 et en 2010. C'est-à-dire, à l'échelle du temps politique, demain. Et ce n'est pas Roger Karoutchi ou Valérie Pécresse déjà partis en campagne pour le compte de l'UMP à la conquête, espère-t-il, de la région Ile-de-France, qui le démentiront. Il faut ajouter qu'il serait étonnant de faire évoluer ces régimes électifs sans toucher ne serait-ce que d'un cheveu celui, hautement contestable, des sénateurs élus, rappelons-le, dans un cadre... départemental, comme c'est ailleurs les députés !

Le risque est réel d'introduire de hautes turbulences, facteurs largement auxogènes et donc fortement déstabilisateurs à l'orée d'échéances partisanes, ce qui rend le tout peu propice à la préparation sereine d'une vraie réforme. Les élus l'ont parfaitement compris et ont multiplié les groupes de travail à l'Assemblée nationale, au Sénat et dans les différentes collectivités, au grand déplaisir de l'actuel locataire de la rue du Faubourg Saint-Honoré.

La deuxième pierre d'achoppement repose sur une question de principe. Elle découle de l'histoire de notre République, et peut-être même de notre histoire tout court, selon laquelle il n'y a de réforme territoriale pérenne que lorsque la démocratie locale et les libertés progressent. La première décentralisation, pour ne pas remonter à la grande Révolution de 1789, fut celle de la loi municipale de 1884 parce qu'elle sortait enfin les communes de l'orbite des préfets d'Etat. La seconde, celle de Gaston Defferre en 1982, fut celle de la libération des régions et des départements. La décentralisation appelle de ses vœux pour réussir une plus grande citoyenneté dans l'institution. C'est ce qu'avait d'ailleurs rappelé, à sa manière toute juridique mais si expressive, le Conseil d'Etat lors de la réforme de 2003.

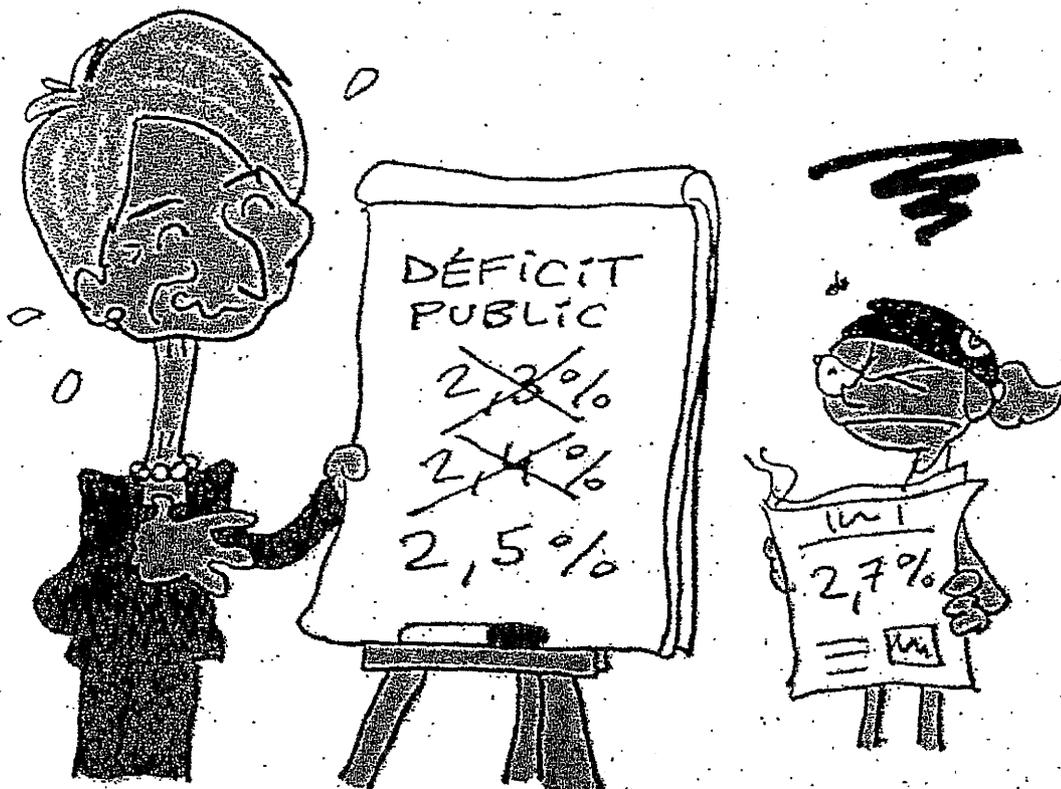
Ce refus par Nicolas Sarkozy de développer vraiment la démocratie locale, au-delà de la seule référence de précaution, creusera la tombe de son échec.

On observera à cet égard que la réforme annoncée évite d'affronter la question de la faiblesse de la démocratie là où elle est la plus criante, à savoir les structures intercommunales, par défaut de suffrage universel direct, et les communes elles-mêmes, Grandes ou petites, trop souvent leurs conseils municipaux y sont le plus souvent la caricature de la Ve République, donnant à un seul tous les pouvoirs qui résultent de sa triple casquette de chef d'une majorité politique, de chef d'une administration et de représentant de l'Etat sur un territoire, le tout sans aucune responsabilité directe !

Il faut ajouter pour finir que la réforme des départements et des régions appellerait pour ses partisans la nécessaire modification de la désormais fameuse « clause générale de compétence ». Or cette clause a aussi un fondement constitutionnel qui, sauf à vider la notion de son contenu, ne vas pas faciliter la tâche. On prête à Mencijs la phrase suivante : « Ceux qui s'avancent trop précipitamment reculeront encore plus vite. » L'échec de cette réforme annoncée en sera probablement un nouvel exemple. Et ce n'est pas les progressistes qui s'en plaindront.

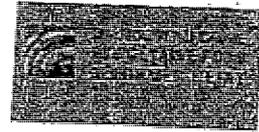
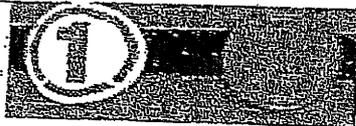
Aludra

Aludra est le pseudonyme d'un collaborateur de cabinet d'une grande collectivité territoriale de gauche, soumis au devoir de réserve.



Michaelski

La LOLF
en 2 clics



Une meilleure gestion de l'État au bénéfice de tous

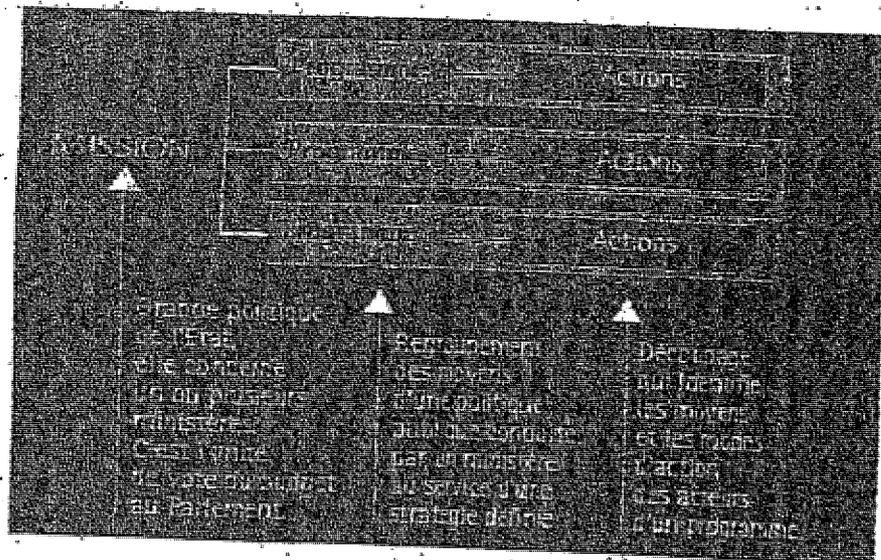
■ La LOLF, qu'est-ce que c'est ?

La loi organique relative aux lois de finances du premier août 2001 - la LOLF - réforme en profondeur la gestion de l'État. Elle met en place une gestion plus démocratique et plus performante, au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État.

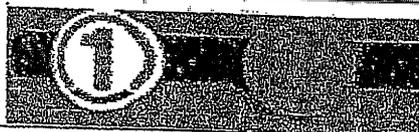
Elle est entrée en vigueur par étapes et s'applique à toute l'administration au premier janvier 2006.

■ Le point de départ : une nouvelle architecture budgétaire

Le budget général de l'État est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions. Avant, il était défini par ministère.



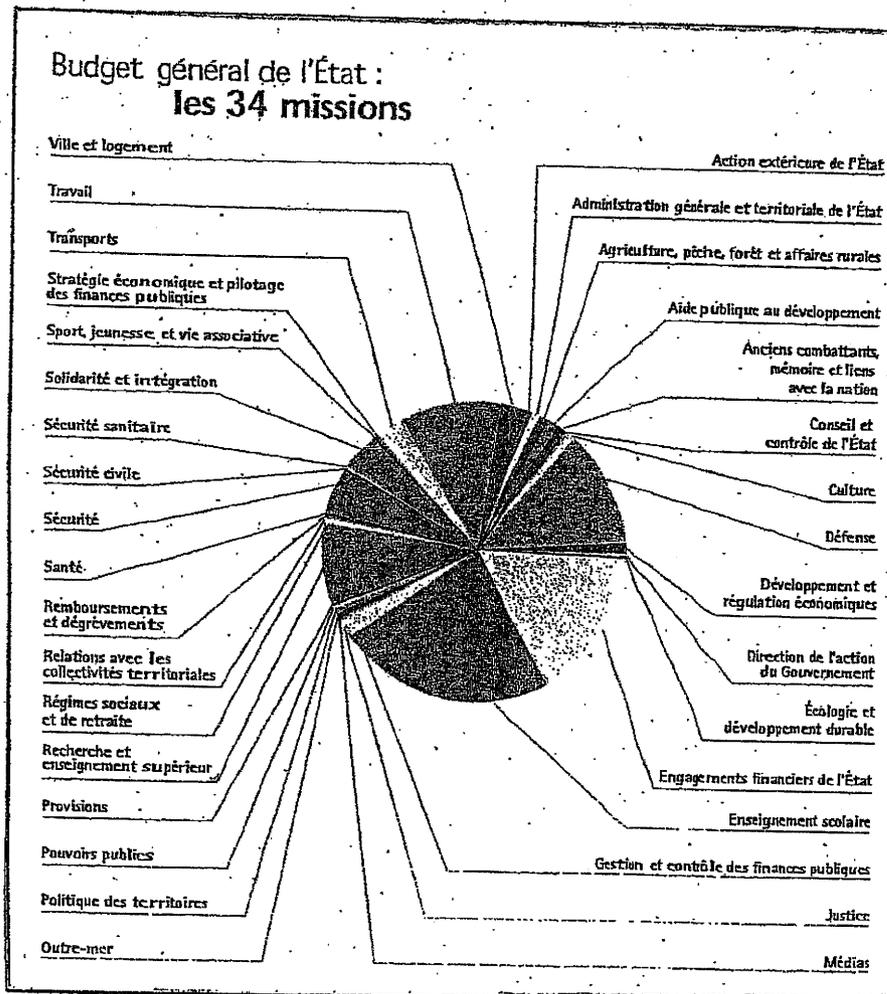
La LOLF
en 2 clics



Plus de démocratie dans la gestion publique

■ Un budget lisible par tous

La nouvelle architecture du budget de l'État offre une lisibilité accrue de l'action publique. Le budget reflète mieux les grands choix de politique publique en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, de logement... Il permet aux agents de l'État d'avoir une meilleure vision de leur contribution à ces missions et aux contribuables de savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.



La modernisation de l'Etat

Sommaire

Introduction

Questions-réponses

Moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'Etat

Moderniser les services rendus aux usagers

Les stratégies ministérielles de réforme (SRA)

Les audits de modernisation de l'Etat

La révision générale des politiques publiques (RGPP)

Repères :

Chronologie

Outrages, revues et rapports

Ressources à consulter sur place

Sites internet

Les audits de modernisation de l'Etat

Un programme d'audits systématiques des administrations de l'Etat a été mis en place par une circulaire du 29 septembre 2005, complétée par une circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits.

Une démarche de performance

Les audits de modernisation s'inscrivent dans la logique de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances de 2001), qui réforme profondément les règles budgétaires et les modes de gestion publique en les orientant vers une logique de résultats.

Tous les deux mois, chaque ministère doit identifier au moins un service, une procédure ou une fonction significative, pour procéder à son audit en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou des contribuables. Ces audits doivent être liés à un projet de modernisation du ministère, identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis. Plusieurs ministères peuvent également se coordonner pour proposer conjointement des audits portant sur une problématique interministérielle. Les propositions d'audits sont intégrées dans un programme de travail annuel.

Un objectif opérationnel

Les audits sont réalisés sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère concerné et du ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat. Ils sont menés par des équipes associant corps de contrôle ministériels et corps de contrôle interministériels, ainsi qu'éventuellement des consultants extérieurs à l'administration.

D'une durée de 2 à 3 mois, ces audits doivent déboucher sur des conclusions concrètes dans un but opérationnel. Il appartient ensuite au ministère concerné, en lien avec celui du Budget et de la Réforme de l'Etat, de décider des modalités de mise en œuvre des recommandations et d'en assurer le suivi.

7 vagues d'audits ont ainsi été engagées en octobre 2005, janvier, avril, juin, octobre 2006, février et avril 2007. Près de 170 audits ont été lancés, portant sur près de 150 milliards d'euros de dépenses de l'Etat.

> Consulter les rapports d'audits dans la bibliothèque des rapports publics (La Documentation Française).

La RGPP sous l'angle des ressources humaines

I. La RGPP assigne trois grands volets au chantier RH :

- 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, généralisation des cellules de conseil en carrière ;
- 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 notion de notation, extension aux cadres de la rémunération en fonction des résultats, mise en place d'entretiens et de bilans de carrière ;
- ouvrir et diversifier le recrutement dans la fonction publique : 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.

LES CHIFFRES

- > 26 équipes d'audit > plus de 300 experts pour les audits > plus de 330 réformes décidées en Conseil de modernisation des politiques publiques.

DE NOMBREUSES MESURES SONT DÉJÀ PRISES OU ENGAGÉES

- > Le « droit à la mobilité » et la facilitation des passages d'une administration ou d'un métier à un autre, tout en encourageant la construction de parcours, font l'objet du projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours de discussion au Parlement. Ce même projet supprime les limites d'âge encore applicables.
- > Les fonctionnaires peuvent être mis à disposition d'une autre administration dans des conditions plus simples qu'auparavant et les salariés du secteur privé être mis à disposition de l'administration pour des projets déterminés (décrets du 26 octobre 2007) ;
- > Les fonctionnaires peuvent désormais être affectés, pour l'exercice des fonctions afférentes à leur grade, en position normale d'activité dans tous les services de l'État relevant d'autres départements ministériels. (décret n° 2008-370 du 18 avril 2008) ;
- > Les fonctionnaires peuvent bénéficier d'une prime de restructuration de service, d'une indemnité temporaire de mobilité ou, le cas échéant, d'une indemnité de départ volontaire (décrets du 17 avril 2008) ;
- > Plusieurs outils d'appui méthodologique à la mobilité et aux parcours ont été activés : création d'une bourse interministérielle des emplois publics (BIEP) en juin 2008, publication de guides méthodologiques à l'usage des responsables RH (guide de la gestion prévisionnelle des RH, guide pour la création de conseillers carrière-mobilité), projet de plates-formes régionales d'appui à la GRH ; voir plus loin ;
- > Les heures supplémentaires ont été revalorisées par exonération sociale et fiscale (décret du 4 octobre 2007) ;
- > L'entretien d'évaluation individuel est généralisé dans la plupart des administrations, et plusieurs ministères se sont engagés dans l'expérimentation de suppression de la notation et l'introduction de l'entretien professionnel (décret du 17 septembre 2007) ;
- > Mise en place de la nouvelle « prime de fonction et de résultats » (PFR), appliquant les principes de la rémunération en fonction des responsabilités et des résultats à la filière administrative, en commençant par les attachés ; engagement d'un plan de révision du contenu des concours, sur la base des conclusions des rapports Desforges et Coraze (par exemple réforme du contenu des concours d'accès aux Instituts régionaux d'administration pour les emplois d'attachés, arrêté du 6 juin 2008).

SO 23.10.03

ECONOMIQUE ET SOCIAL

Jean-Paul Delevoye a présenté, hier, son projet

LES FONCTIONNAIRES BIENTOT PAYES AU MERITE

Ce sont les hauts et même les cinq cents très hauts fonctionnaires français qui vont tester, dans les ministères volontaires, la rémunération au mérite préconisée par Jean-Paul Delevoye, chargé de la Fonction publique au gouvernement.

« Il faut éviter la caricature. Nous n'avons jamais dit que nous allions rémunérer le fonctionnaire par rapport à un intéressement individuel, pas du tous ». Jean-Paul Delevoye a voulu, hier, mettre les points sur les « i » en présentant son projet de réforme de l'encadrement supérieur. Un projet qui introduit le salaire individuel au mérite et veut établir des passerelles entre le public et le privé. Sur la notion de « mérite », le ministre de la Fonction publique n'a apporté que peu de

précisions. « Il n'est pas juste que celui qui prend des risques ne soit pas récompensé par rapport à celui qui n'en prend pas ».

On sait seulement que, si le texte est adopté, « la rémunération au mérite sera mise en œuvre, dès 2004, pour les emplois de direction des ministères volontaires ». Des grands directeurs d'administrations aux préfets, ce sont cinq cents serviteurs de l'Etat « méritants » qui pourraient voir leur « salaire » majoré de 15 à 20 %.

L'Ena à Strasbourg

Avec quels moyens ? « Par redéploiement de crédits », répond Jean Paul Delevoye. La mesure serait, dans un deuxième temps, étendue aux autres catégories de la Fonction publique, sous la forme, toutefois d'un intéressement collectif dont les modalités restent à définir.

Et la notation ? « Il faut lever l'hypocrisie qui est de mettre 20/20 à tout le monde et instaurer l'éventualité d'une note en baisse se traduisant, par exemple, par un ralentissement des perspectives de carrière ». Un système jugé « pervers » par le Mouvement républicain et citoyen. « En guise de souplesse, c'est l'arbitraire qui est introduit dans les évolutions de carrière des fonctionnaires », dénonce Georges Sarre, porte-parole.

Le projet inclut également une refonte de l'Ecole nationale d'administration :

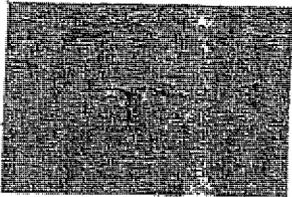
regroupement de l'essentiel des activités à Strasbourg ; remaniement des stages avec passage en entreprise ; nouveaux partenariats, mais aussi maintien de l'affectation en fonction du classement. Une convention sera proposée au Centre national de la Fonction publique territoriale pour confier à l'Ena « tout ou partie de la formation initiale des futurs administrateurs territoriaux dispensés aujourd'hui par l'Institut national des études territoriales de Strasbourg ».

A Paris, l'école ne conservera que les activités qui ne peuvent pas « être délocalisées ». L'hôtel particulier de la rue de l'Université sera, en tout cas vendu.

Actualités de la modernisation

21/11/2008 Ressources humaines

Les réformes ont aussi un coût



Selon un rapport parlementaire, les compensations offertes aux fonctionnaires pour faire passer la pilule des réformes se chiffrent en centaines de millions d'euros.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) va-t-elle coûter de l'argent avant de permettre à l'État d'en économiser ? Le député UMP de l'Essonne Georges

Tron, spécialiste de la fonction publique, estime dans un rapport budgétaire que *"l'expérience acquise dans le secteur privé montre qu'une restructuration coûte pendant environ trois années, et que les économies interviennent après. Les entreprises privées évaluent en général de coût initial, ainsi que les économies générées, et font un calcul actuariel de retour sur investissement"*. Et de déplorer, *que l'État ne fasse pas ce type de calcul...*

En termes de ressources humaines, les *"surcoûts liés à la réforme elle-même vont être importants"*. Dans son rapport, Georges Tron cite l'exemple de la fusion Impôts-Trésorerie qui a abouti à la création de la nouvelle DGFIP et a entraîné *"une diminution des effectifs de plus de 6 000 emplois temps plein entre 2006 et 2009"*. Or, *"en dépit de cette réduction des effectifs, les dépenses de personnel de la DGI et de la DGCP, puis de la DPFIP, continuent à augmenter (+ 1,9 % entre 2008 et 2009 selon le projet annuel de performances)"*. Le député cite une note confidentielle de l'Inspection générale des finances, qui aurait évalué les dépenses liées à la fusion à 140 millions d'euros par an... Le même raisonnement pourrait être tenu avec les autres fusions, comme à l'intérieur pour la police et la gendarmerie.

Coûteuse mobilité

Georges Tron cite aussi le projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires. Plusieurs dispositions *"entraîneront un coût budgétaire lorsque les agents en feront usage lors de leur mobilité"* : conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables, reconnaissance des avantages de carrière obtenus lors des détachements, conservation des avantages statutaires (droits à l'avancement), dispositif d'accompagnement financier à la mobilité (compensation du différentiel indemnitaire). Les primes compensatoires (pécule de départ, prime de restructuration de service, aide à la mobilité du conjoint) aboutiront à des dépenses que Georges Tron évalue à *"plusieurs centaines de millions d'euros"*. Le rapporteur pointe aussi du doigt le coûteux développement des heures supplémentaires dans la fonction publique. Il estime *"que pour les seuls personnels enseignants, les exonérations fiscales et sociales coûteraient annuellement plus de 200 millions d'euros et que l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires représenterait plus de 100 millions d'euros"*.

Bruno Botella

Taux de non remplacement des agents de l'État partant à la retraite en 2009

Défense 82 %
Affaires étrangères et européennes 77 %
Agriculture et pêche 66 %
Budget, comptes publics et fonction publique 57 %
Culture et communication 50 %
Écologie, énergie, développement et aménagement durables 63 %
Économie, industrie et emploi 50 %
Éducation nationale 38 %
Enseignement supérieur et recherche 12 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales 41 %
Justice 27 %

(Source : ministère du Budget)

ADMINISTRATION – André Santini assure qu' « il n'y aura pas de plan social »

La réforme locale de l'Etat, « peu lisible et mal expliquée »

LILLE

Envoyé spécial

Dans l'imposante salle des fêtes de la préfecture du Nord, l'ambiance est froide, mais courtoise. Devant 200 fonctionnaires de toute la région, André Santini, le secrétaire d'Etat à la fonction publique, patelin, se veut rassurant. Comme à son habitude, il s'efforce de détendre l'atmosphère : « C'est une catastrophe, voyez-vous. Nous avons un président de la République qui court de par le monde et qui s'intéresse aussi à la fonction publique ! La réforme de l'Etat, cela fait trente ans qu'on en parle. Mais cette fois, on va la faire et avec vous », martèle-t-il. Et de promettre : « Il n'y aura pas de plan social et personne ne sera licencié ».

Après Lyon, Limoges et Marseille, M. Santini a achevé à Lille, lundi 17 novembre, une série de rencontres destinées à rassurer les quelque

150 000 fonctionnaires concernés par le bien fondé de la réforme de l'administration et des services déconcentrés de l'Etat dans les régions et les départements. Après une première phase de concertation qui s'achèvera le 28 novembre, cette réforme, inspirée de la révision générale des politiques publiques, sera mise en œuvre durant l'année 2009.

Dans une lettre adressée aux préfets en juillet, le premier ministre, François Fillon, avait posé les bases de cette restructuration de l'administration locale de l'Etat. Les préfets de région seront dotés de pouvoirs accrus d'organisation d'un nombre restreint de directions – pas plus de huit – regroupées par « missions ». Dans les départements, il ne devrait en subsister que deux ou trois.

« Arme de destruction massive »

Cette procédure a déjà été engagée, non sans mal, au ministère de l'environnement et du développement durable. Elle devrait se poursuivre avec les services comptables et fiscaux, la mise en place des nouvelles directions des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et l'emploi. Puis viendront les agences régionales de la santé, les directions des sports et de la cohésion sociale...

Face au bouleversement des fusions, regroupements et autres déménagements annoncés, les agents s'inquiètent. Dans un audit réalisé pour le ministère par Ipsos, les fonctionnaires ne nient pas l'intérêt d'une réforme. Mais ils s'interrogent sur la méthode et la précipitation du calendrier. Ils la jugent « peu lisible et mal expliquée », craignent des luttes de pouvoir entre les directeurs dont le nombre va considérablement diminuer. La centralisation des pouvoirs à l'échelon régional est ressentie comme une « perte de proximité », voire un risque de renforcement des inégalités d'accès aux services de proximité. En définitive, pour Ipsos, « il apparaît un déficit majeur d'appropriation de la réforme ».

Lors d'une rencontre préalable avec M. Santini, les syndicats avaient surenchéri. Alors que le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux reste maintenu, « cette réforme est une arme de destruction massive des effectifs et des moyens », a asséné Joël Cange (FO), tandis que Jean-Marie Masse (CGT) craint que « des missions de service public ne finissent par être concédées au privé ». Pour Elisabeth Bagault (CFDT), « la restructuration des services avec les suppressions de postes laisse croire que le seul objectif est de réaliser des économies », tandis que pour Michel Moreau (CFTC), « les agents ont besoin de comprendre le sens de leur mission et l'utilité de leur travail ».

Le gouvernement et la mission interministérielle chargée de conduire cette réforme ne mésestiment pas les obstacles et les réticences. Une première plate-forme régionale de ressources humaines entre les services a été expérimentée à Lille. Pour « accompagner et accélérer le changement », le ministre attend désormais le vote de la loi sur la mobilité dans la fonction publique, en souffrance à l'Assemblée nationale pour cause d'encombrement législatif.

Malaisé dans la préfectorale

LE MONDE | 03.09.08 | 14h54 • Mis à jour le 03.09.08 | 14h54

Toutes les préfectures se ressemblent. Un hôtel particulier en pierre de taille, du carrelage en damier noir et blanc, des portes-fenêtres à espagnolette, des tableaux noircis par le temps, une voiture avec chauffeur stationnée devant le perron... Tous ces détails qui signifient la République en ses murs. Le pouvoir est affaire de symboles. Paul Delouvrier, haut fonctionnaire, avait coutume de dire qu'une préfecture, c'est "un drapeau et une cuisinière". Aujourd'hui, le drapeau tangué et la cuisinière est au chômage. "Je sens monter chez les préfets une inquiétude sourde", constate Jean-Pierre Dupont, ancien préfet d'Ile-de-France.

La principale cause de ce malaise vient de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Celle-ci renforce l'autorité des préfets de région, qui sont aussi préfets du département dans lequel se situe le chef-lieu de la région. Le mouvement avait été amorcé en 2004, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, dans la droite ligne de l'acte II de la décentralisation. Il s'accélère cette année dans une perspective différente. Il ne s'agit plus de tirer les conséquences de la décentralisation et de la montée en puissance de l'échelon régional. Il faut désormais accompagner la mue de l'Etat. Ce qui veut dire, en clair, son amaigrissement.

Les services de l'Etat en région vont passer de trente-cinq à huit grandes directions. Par exemple, les DIRE (industrie et recherche), DIREN (environnement) et DRE (équipement) fusionneront dans une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Dans les départements, l'administration ne comptera plus que six directions : les territoires, la protection des populations, la cohésion sociale, l'éducation, les finances publiques et un pôle sécurité.

L'inquiétude des préfets de département s'est accentuée avec la publication d'une circulaire de François Fillon, datée du 7 juillet et consacrée à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat. Elle affirme que "pour le pilotage des politiques publiques, le préfet de région a autorité sur les préfets de département et dispose d'un pouvoir d'évocation". Autrement dit, le représentant de l'Etat en région aura son mot à dire sur les affaires qui, en principe, sont du ressort de ses collègues des autres départements. Une vraie révolution. "Jusqu'à présent, le préfet de département était maître chez lui, se souvient Eric Delzant, ancien préfet de l'Ariège. Au prix parfois d'une certaine incohérence: Je me souviens d'arrêtés préfectoraux concernant la gestion de l'eau différents d'un département à l'autre dans la même région et incompatibles entre eux... La réforme en cours constitue une vraie remise en cause du métier traditionnel de préfet."

Daniel Canepa, préfet du Nord et de la région Nord-Pas-de-Calais, est le président de l'Association du corps préfectoral. Elu par les préfets, les sous-préfets et les administrateurs civils, il est un peu le porte-voix de la profession. Lors d'une réunion de préfets à Lyon, en juillet, il a dû subir la bronca de ses collègues. "Les préfets de département ont peur d'être court-circuités, reconnaît-il. Par les élus qui pourraient s'adresser directement au préfet de région. Et aussi par les responsables départementaux des futures directions régionales, qui seront placés sous la double autorité du préfet de département et de leur directeur régional." Pour M. Canepa, "le succès de la réforme dépendra de la manière dont le préfet de région va exercer ses nouvelles responsabilités. Avec une pratique caporaliste dans le pire des cas, selon une vision managériale dans le meilleur."

Déjà, l'autorité de préfet de région s'exerce à travers les comités de l'administration régionale (CAR). Ces réunions, qui se tiennent tous les mois en présence des préfets des autres départements et des directeurs de service, ressemblent un peu à un conseil des ministres. Avec, dans le rôle de Bercy, le trésorier-payeur général. La rencontre est assez consensuelle. Les dossiers les plus sensibles ont été déminés en amont lors d'un "pré-CAR" réunissant les secrétaires généraux des

préfectures. "Le renforcement de l'échelon régional est inéluctable, estime Dominique Bur, préfet de Haute-Garonne et de Midi-Pyrénées. En même temps, le sujet est sensible car on touche à l'origine même des préfets, qui ont été créés sur une base départementale."

Les préfets de département conserveront pour principales attributions le maintien de l'ordre public et la gestion des crises. Mais, là aussi, la réforme soulève des interrogations. La création des futures agences régionales de santé (ARS) ne va-t-elle pas priver les représentants de l'Etat dans les départements de leurs moyens d'action en cas de crise sanitaire ? Une autre inquiétude porte sur le projet Chorus, qui vise à concentrer les budgets au niveau des préfectures de région. "La réforme en cours est un défi stimulant, insiste Jean-Jacques Brot, préfet d'Eure-et-Loir. Mais j'espère qu'elle va permettre de maintenir une capacité de dépense à l'échelon départemental." En résumé, les préfets de département craignent d'être rabaissés au rang de sous-préfets. Une situation d'autant plus mal vécue que le vieillissement du corps préfectoral provoque un certain embouteillage dans les carrières. On devient préfet de plus en plus tard. L'âge moyen est de 56 ans et demi. Pour les sous-préfets, il est de 48 ans et demi. "Une moyenne un peu élevée", admet Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'intérieur.