



PREMIER MINISTRE
SERVICE DE PRESSE

Discours du Premier Ministre
Réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques
Centre des Conférences Internationales Kléber
- Mardi 10 juillet 2007

VERSION AU PRONONCE

Monsieur le ministre, cher Eric Woerth,
Monsieur les secrétaires d'Etat (André Santini, Eric Besson),
Mesdames et messieurs les préfets,
Mesdames et messieurs les secrétaires généraux,
Mesdames et messieurs les directeurs,
Mesdames et messieurs les chefs de corps,
Mesdames et messieurs,

Le quinquennat qui commence est caractérisé par un élan exceptionnel.

Nous avons reçu des Français un mandat clair pour agir dans tous les domaines. Nous le ferons au bénéfice de l'Etat avec détermination. Et nous le ferons avec vous, grâce à l'engagement sans réserve de l'encadrement supérieur de l'administration.

Toute notre politique est tendue vers un triple objectif : plus de croissance, plus d'emplois, plus de cohésion sociale. Au cœur de ce triple défi, il y a l'Etat et ses administrations.

Ensemble, nous allons engager leur modernisation. Une modernisation que le gouvernement veut sans précédent. Il le veut ainsi parce que l'Etat, qui est la vitrine de la République, doit se montrer exemplaire. Exemplaire dans son organisation, exemplaire dans sa gestion, exemplaire dans sa motivation. Pour moi, il n'y a pas une France du public face à une France du privé, mais une seule France qui marche du même pas, avec les mêmes valeurs, les mêmes ambitions, les mêmes objectifs. La très haute idée que je me fais de l'Etat et de ses agents me conduit à exiger le meilleur d'eux-mêmes.

Cette exemplarité va de pair avec une demande d'autorité de l'Etat qui s'est exprimée fortement lors des élections. Loin de réclamer le retrait de l'Etat, nos concitoyens restent attachés à sa puissance protectrice et régulatrice. L'efficacité, la qualité, la réactivité de nos administrations doivent donc être mises au service d'un Etat non pas minimal mais optimal dans son fonctionnement, ses résultats, mais aussi son coût. Parce que le gouvernement entend créer les conditions d'une croissance durable et saine, il ne peut se permettre de voir nos dépenses publiques dérapier sans réagir.

Le constat des maux dont souffre notre administration a été dressé à maintes reprises : insuffisance de l'évaluation, complexité des procédures, inflation normative, manque de souplesse dans la gestion des carrières, quasi absence de rémunération au mérite, approche trop mécanique des statuts, mal-être de certains de nos fonctionnaires, manque de mobilité professionnelle, inquiétudes de l'encadrement supérieur, faiblesse du dialogue social ...

Ce diagnostic – globalement partagé par les fonctionnaires comme par les usagers – ne doit ni être esquivé, ni nous paralyser. Bien au contraire ! Il est un tremplin pour passer ensemble à l'action et construire l'Etat du XXIème siècle dont la France a besoin.

La nouvelle administration que je veux pour la France, c'est celle qui anticipe les attentes des administrés, quel que soit l'endroit où ils habitent.

La nouvelle administration, c'est celle qui place la simplicité au cœur de son fonctionnement, pour éviter que les entreprises ou les administrés, à commencer par les plus fragiles, ne subissent la complexité du langage ou des procédures administratives.

La nouvelle administration, c'est celle qui fait sauter les murs entre les administrations, pour éviter que l'utilisateur redonne à un service des informations qu'il a déjà données plusieurs fois à d'autres, et que les administrations soient trop souvent incapables de communiquer entre elles.

La nouvelle administration, c'est encore celle de l'innovation dans tous les domaines. Dans les moyens de communication les plus modernes, dans l'organisation des services, dans la gestion des équipes, dans les circuits administratifs. Parce qu'il faut regarder la réalité en face : ce que d'anciennes administrations, devenues entreprises publiques ont réussi à faire, en s'imposant parmi les meilleures dans leur domaine, il n'y a aucune raison pour que l'Etat ne soit pas capable de le faire.

La nouvelle administration c'est celle, qui, loin d'être une entrave à l'expansion économique, est un atout pour la compétitivité de la France aux yeux des investisseurs étrangers.

Cette nouvelle administration, c'est notre projet ! Et nous allons le concrétiser ensemble. Si on n'y est pas parvenu plus tôt, c'est faute d'une volonté farouche et continue. Cette volonté, nous l'avons, et je vous invite à la partager avec toutes vos équipes.

La question n'est pas seulement administrative car il ne s'agit plus d'ajuster à la marge notre système. La question est politique ! Car derrière la modernisation de l'Etat, il y a la cohésion sociale, il y a la compétitivité du pays, il y a l'aménagement du territoire, il y a la fierté nationale.

Ma conception de l'action publique est sans ambiguïté : les patrons de l'administration que sont le Premier ministre et les ministres doivent être avant tout des hommes politiques... Qu'est-ce qu'un ministre dans un pays moderne ? Sûrement pas une machine à signer des textes réglementaires et à procéder à des nominations. C'est un négociateur, un homme ou une femme de communication interne et externe, un manager qui pèse, s'engage, convainc et rend des comptes sur la gestion des services publics dont il a la responsabilité. C'est quelqu'un qui n'oublie pas que dans l'expression « politique publique », il y a le mot politique

*

C'est cette vision politique qui a trop souvent fait défaut aux précédentes tentatives de réforme de l'Etat.

Depuis 20 ans, les projets de modernisation administrative se sont succédés. Vous le savez mieux que quiconque, vous qui avez été les maîtres d'œuvre de la « rationalisation des choix budgétaires », puis des « stratégies ministérielles de réforme », puis « des plans de modernisation », puis « des audits de modernisation »...

Ces démarches ont eu le mérite d'acclimater l'administration à la nécessité de se réformer.

Pour les plus réussies d'entre elles, elles ont permis - je pense en particulier à la LOLF - de présenter les missions de l'Etat avec plus de clarté, d'accroître la liberté de gestion, et d'introduire la culture du résultat.

Mais ces démarches n'ont pas empêché la montée inexorable des dépenses publiques, un taux de prélèvement obligatoire supérieur de 4 points à la moyenne européenne, et l'enchevêtrement des structures.

Elles n'ont pas remédié à l'empilement des politiques publiques : nous avons, au cours des deux dernières décennies, multiplié les programmes, les structures, les compétences nouvelles, souvent redondantes pour ne pas dire concurrentes, sans clarifier les frontières entre les acteurs et sans se demander si on ne pouvait pas faire avec l'existant.

Ce mille-feuille administratif conduit à rendre nombre de politiques publiques à la fois coûteuses, inadaptées, parfois obsolètes voire même contre-productives.

Si certaines actions ont pu être légitimes à un moment donné de notre histoire, leur pertinence doit être appréciée à la lumière des attentes actuelles des citoyens et du mode de fonctionnement de l'administration d'aujourd'hui.

*

Voilà pourquoi il fallait un coup d'accélérateur décisif permettant d'achever la réforme de l'Etat. Ce choc politique, c'est la révision générale de nos politiques publiques.

De quoi s'agit-il ? De rien de moins qu'une véritable révolution dans la réforme de l'Etat.

Il ne s'agit plus de faire comme si cela ne servait à rien de s'interroger sur la raison d'être des politiques publiques.

Il ne s'agit plus de se focaliser sur la question des seuls moyens et des seules structures.

Il ne s'agit plus de créer une dépense à chaque fois qu'on veut répondre à un besoin collectif.

Il ne s'agit plus seulement de recueillir des bonnes pratiques locales pour les étendre ailleurs.

Il ne s'agit plus de réfléchir au rôle que pourrait jouer tel ou tel organisme en remplacement de telle ou telle de ses compétences abandonnées.

Il ne s'agit plus de partir de la structure pour penser la mission, de se fonder sur la procédure pour distribuer les rôles.

Si je vous ai réunis aujourd'hui, c'est parce que je veux faire de cet examen critique la clé de voûte de la modernisation de l'Etat.

La révision générale des politiques publiques n'est pas une politique publique de plus... C'est un changement de dimension. Un changement de perspective. Une démarche radicalement nouvelle.

Pour la première fois, nous allons dépasser la logique des moyens et nous interroger sur les fins de toute action publique.

Pour la première fois, nous mettrons un terme à l'idée selon laquelle la puissance d'un ministère se mesure à la croissance de ses crédits.

Pour la première fois, nous allons nous poser la question de la légitimité de toutes nos dépenses publiques, y compris les dépenses d'intervention, de leur raison d'être, de leurs résultats.

Pour la première fois, nous allons nous poser, de façon systématique et pour chaque politique, des questions de bon sens :

- « que faisons-nous déjà ? » ;
- « quels sont les besoins et les attentes des citoyens ? » ;
- « faut-il continuer à faire de la sorte ? » ;
- « qui pourrait mieux assurer cette politique ? » ;
- « qui doit la financer ? » ;
- et « comment mieux faire et à moindre coût ? ».

Cette démarche est une idée neuve en France. Et pourtant, elle n'est que la reprise de ce qui a fonctionné à l'étranger, et qu'on a trop tardé à faire.

Le Canada a conduit sa « revue des programmes » dès 1994, et a vu son déficit public passer de 5,9 % en 1992 à un excédent de 0,4 % en 1998.

Le Royaume-Uni pratique des « *spending reviews* » depuis 2002, et aujourd'hui, les résultats de chaque politique sont même consultables par tous les Britanniques sur l'internet !

Les Etats-Unis, à travers le « *Program Assessment Rating Tool* » procèdent chaque année à un criblage de 20 % de leur budget.

Et l'Allemagne, avec son « agenda 2010 » annoncé en 2003, a lancé un cycle volontariste de réformes de fond destinées à assainir les finances publiques tout en rendant la dépense publique plus efficace.

Ces précédents montrent que nous ne sommes pas condamnés à l'impuissance publique et à l'inflation incontrôlée des dépenses, pour peu que l'on fasse preuve de pragmatisme et que l'on s'appuie sur ce qui marche.

*

Je voudrais m'arrêter un instant sur la philosophie de cette révision générale.

On pourrait penser que notre but inavoué serait de procéder à une réduction aveugle des dépenses publiques. Or c'est tout le contraire : nous voulons rendre à l'Etat sa capacité d'action.

Oui, nous voulons assainir nos finances. C'est un engagement du Président de la République.

Mais nous voulons aussi qu'en cas de ralentissement de la croissance, nous puissions continuer à faire fonctionner les services publics, maintenir notre exigence de protection sociale.

Nous ne voulons pas la rigueur, mais la vigueur.

Mais nous ne voulons pas pour autant prélever encore davantage nos petits-enfants via un accroissement de la dette publique, déjà trop élevée.

Il faut donc absolument retrouver des marges de manœuvre.

Qu'est-ce que cela veut dire ?

Cela veut dire qu'il est hors de question de procéder par coupes sombres, en appliquant une « norme » arbitraire : ce serait une grave erreur de comprimer mécaniquement les dépenses et les postes de fonctionnaires. Cela ne conduirait qu'à détériorer la qualité du service rendu et à dégrader les conditions de travail de nos agents.

Nous voulons au contraire une maîtrise raisonnée de nos dépenses. Faire mieux avec moins. Et nous sommes convaincus, non seulement que c'est possible, mais que les fonctionnaires et les citoyens y gagneront considérablement.

C'est la même philosophie qui guide notre projet de ne pas remplacer un fonctionnaire de l'Etat sur deux partant en retraite. Certes, nous voulons profiter de l'opportunité exceptionnelle que représentent les 70 000 départs par an dans les années qui viennent. C'est un engagement politique que nous avons pris devant les Français.

Mais il ne s'agit pas simplement d'un enjeu de finances publiques.

Je veux à ce sujet répondre aux questionnements que ce projet suscite. Certains de nos fonctionnaires, certains de nos concitoyens s'interrogent. Je comprends l'inquiétude de ceux qui pensent que ce non-remplacement va se faire au détriment de la qualité du service. Je tiens à les rassurer. C'est vrai, le non-remplacement sans réforme des structures, ce serait une erreur. Mais le non-remplacement accompagné d'une refonte de notre organisation et de nos méthodes de travail à tous les niveaux, ce sera un succès.

Nous savons tous que nos concitoyens doivent parfois déclarer les mêmes informations à plusieurs services.

Nous savons tous que, dans les administrations, le nombre d'ordinateurs a été multiplié par 20 depuis 20 ans, et qu'en même temps, les effectifs ont continué d'augmenter.

Nous savons tous qu'il y a dans nos services des gisements de productivité et d'efficacité inexploités.

D'ailleurs, ils sont nombreux ces fonctionnaires qui ont des idées sur la façon d'améliorer l'efficacité de leur travail et de leur service. Ces idées, elles doivent remonter aux instances de décision. Elles ne doivent pas restées lettre morte.

Nous sommes condamnés à être ambitieux.

Nous ne pouvons pas nous arrêter au milieu du gué.

Nous devons – et pouvons - viser à la fois l'amélioration de nos finances publiques et celle du service public.

Ces deux dimensions, loin de s'opposer, sont les deux faces de la même pièce.

Si nous nous bornons à remplacer un fonctionnaire sur deux comme nous l'avons promis, si nous nous bornons à une réforme comptable et arithmétique sans voir au-delà, nous risquons de désorganiser nos services publics et accroître le mal-être de nos fonctionnaires.

Mais si nous arrivons à réformer notre administration avec l'aide de nos fonctionnaires, tout le monde y gagnera : les Français, les fonctionnaires, et l'Etat.

*

Mesdames et messieurs,

La révision générale des politiques publiques est l'une des grandes ambitions du quinquennat.

Elle bénéficiera d'un degré de priorité inédit en France.

Le Président de la République présidera lui-même le Conseil de la modernisation des politiques publiques rassemblant les membres du gouvernement, qui prendra les décisions de révision.

Le suivi du processus sera assuré au plus haut niveau, par un comité présidé conjointement par le secrétaire général de la Présidence de la République et mon directeur de cabinet. Les ministres viendront y rapporter eux-mêmes. Ce sera un grand oral sur lequel ils seront jugés.

Je vous le dis avec force : la révision générale n'est pas un exercice de style ; ce sera un processus de décision.

Elle doit déboucher sur des choix.

A l'issue de la révision générale des politiques publiques, le Président de la République et moi-même arrêterons, avec l'ensemble du Gouvernement, les orientations de chaque politique publique pour les années à venir ; et au printemps prochain, j'arrêterai le cadre pluriannuel dans lequel s'inscrira votre action.

Comme ces travaux vont être menés dans 14 grands domaines ministériels, j'attache une grande importance à ce qu'ils soient coordonnés. C'est pourquoi j'ai décidé de lancer quatre chantiers transversaux :

- sur l'organisation de l'Etat au niveau local ;
- sur l'allègement des contraintes juridiques et des contrôles ;
- sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales ;
- sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

*

Je serai particulièrement attentif à ce dernier chantier, parce j'ai la conviction que la révision générale échouera inmanquablement si elle se fait sans les fonctionnaires.

On ne le dira jamais assez : il n'est plus possible de décréter la réforme. Il nous faut, pour la réussir, un mouvement d'adhésion et de confiance. Au service de l'Etat, peut-être plus que partout ailleurs, cette adhésion doit être recherchée et stimulée, même si l'autorité politique doit assumer ses choix stratégiques.

Pour moi, l'Etat n'est pas le plus froid de tous les monstres froids décrit par Nietzsche. Je le vois au contraire comme l'ouvrage collectif que des hommes et des femmes passionnés remettent chaque jour sur le métier et qu'une tradition séculaire vient conforter.

La réforme de l'État ne se résume donc pas à une série de dispositions techniques. Elle ne peut s'accomplir que si les fonctionnaires trouvent dans le processus de changement une nouvelle source de fierté professionnelle et de motivation.

Nous avons une belle et grande fonction publique, compétente et efficace. Beaucoup de fonctionnaires aiment passionnément leur travail et vivent leur carrière comme un authentique engagement de service public. Mais d'autres souffrent des pesanteurs et des insuffisances de notre gestion, ou d'un manque de reconnaissance par la société.

Cela n'est pas acceptable.

Je souhaite que la fierté d'être fonctionnaire gagne chacun d'entre eux. Que chacun d'entre eux ressente l'honneur et la noblesse qu'il y a à servir l'Etat. Que chacun d'entre eux puisse faire sienne cette belle phrase de Montaigne : « *la plus noble vocation est servir au public et être utile beaucoup* ».

Car il faut le dire aux Français : les fonctionnaires ont une mission essentielle dans notre pays. Celle de créer du lien social et de l'équité. Celle de donner le meilleur d'eux-mêmes pour aider notre pays et l'ensemble de nos concitoyens à répondre aux défis de la mondialisation.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que s'ouvre à l'automne avec les fonctionnaires, leurs représentants, leurs employeurs et les usagers, une conférence sur les valeurs et les attentes du service public. Au-delà, le débat sur les valeurs sera conduit aux différents niveaux de l'administration, tant sur le plan interministériel que ministériel, à l'occasion de l'examen des projets de réforme.

Vous l'aurez compris : j'attache beaucoup de prix à la considération accordée aux fonctionnaires. Mais elle est indissociable d'une juste reconnaissance matérielle. Il faut que nos agents le sachent : mon gouvernement leur assurera un partage équitable des gains de productivité. Ils seront gagnants en termes financiers au travers du retour à leur profit de 50% des économies d'emplois qui seront réalisées.

Une nouvelle politique salariale sera mise en œuvre pour reconnaître les mérites et les résultats atteints dans les mécanismes de rémunérations et de gestion des carrières, pour tenir compte de l'amélioration des compétences et des qualifications et pour répondre à des besoins essentiels en matière sociale.

Les modalités de cette politique seront discutées à l'automne dans le cadre d'une conférence sur le pouvoir d'achat, à laquelle le ministre en charge de la fonction publique a invité les partenaires sociaux.

Ma conviction, c'est que si cette idée a beaucoup été mise en avant, elle ne s'est pas pleinement traduite dans les actes. Nous ne sommes pas allés assez loin dans la professionnalisation et la personnalisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration.

Nous n'avons pas pris les mesures, pourtant bien connues, permettant de répondre à la fois aux besoins de l'administration et aux aspirations des fonctionnaires.

Voilà pourquoi je veux que le mouvement engagé de fusion des corps de fonctionnaires soit amplifié et conduise à une simplification décisive de l'architecture des statuts particuliers.

Il faudra déterminer, de manière pluriannuelle, les besoins en compétences des administrations, et les satisfaire par des politiques de recrutement, de mobilité et de formation professionnelle adaptées.

Une rénovation et une professionnalisation des modes de recrutement, en particulier les modalités d'organisation et le contenu des concours et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, sont indispensables pour mieux tenir compte des compétences et de la diversité des futurs fonctionnaires.

*

Si nous accordons tant d'importance à cette révision générale, et en particulier à sa dimension humaine, c'est aussi par ce qu'elle est pour nous le préalable, je dirais même la matrice qui donne du sens aux autres réformes sur lesquelles mon gouvernement s'est engagé.

Ce n'est que la première pierre de la construction de la nouvelle administration.

Une fois la révision générale achevée, je veux donner aux managers publics la maîtrise du facteur temps dans la mise en œuvre de leurs programmes. A partir de 2009, les responsables ministériels verront leur action s'inscrire dans un cadre de gestion pluriannuel, qui leur donne à la fois plus de liberté et plus de responsabilités que dans le cadre rigide du budget sur un an. Cela se fait bien dans la plupart des pays développés. Pourquoi nous en priverions-nous ?

Nous garantirons aux Français le droit à plus de simplicité dans le domaine fiscal et à un coût de collecte de l'impôt moins élevé. C'est pourquoi la direction générale des impôts et la direction de la comptabilité publique seront fusionnées. C'est le même souci d'efficacité et d'économie qui nous a conduits à décider de fusionner les services de renseignement et de réformer la carte judiciaire.

*

Mesdames et messieurs,

Je n'ai pas attendu d'être premier ministre pour vouloir une démocratie politique modernisée, un Etat réorganisé, une démocratie sociale rénovée.

Ma conviction est que la vraie démocratie sociale ne va pas sans responsabilisation. Cette responsabilisation des organisations syndicales et patronales, je veux la pousser le plus loin possible, c'est-à-dire jusqu'à une refonte du dialogue social.

Eh bien cette conviction vaut bien entendu pour la fonction publique.

Le dialogue social doit devenir un acte de management de l'Etat-employeur.

Certes, il y a des accords, parfois sur des sujets importants. Mais ne nous voilons pas la face : il n'y en a pas assez. Le recours à la négociation et à l'accord reste l'exception dans les administrations.

Et puis, les modalités du dialogue social doivent être revues.

En particulier, la pratique de la négociation demeure trop centralisée au niveau de l'Etat. Elle doit être pour partie déconcentrée au niveau des services, afin d'inciter les partenaires à prendre de vrais engagements et de tenir compte des spécificités de chaque administration. Pour qu'un dialogue social de qualité soit possible dans la fonction publique, il faut que, dans le face-à-face et l'échange des points de vue, discutent des acteurs en situation de responsabilité : face à des organisations syndicales responsables, il faudra des employeurs responsables. Ces points seront approfondis dans le cadre de la conférence sur la rénovation du dialogue social qui se réunira à l'automne.

*

Mesdames et Messieurs,

Vous le voyez bien, rien de tout cela ne peut s'envisager sans vous.

Pour réexaminer les politiques publiques, il est indispensable de s'adresser d'abord à ceux qui les connaissent le mieux.

Notre réussite repose donc sur une mobilisation considérable, tout au long de la démarche, de votre part : secrétaires généraux, directeurs des affaires financières, responsables de programmes, responsable des ressources humaines, directeurs de cabinet.

Les équipes mixtes d'audit que nous allons mettre en place auront pour mission de vous aider à identifier et à instruire différentes voies d'évolution.

Le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et ses services seront vos partenaires et les avocats de la réforme tout au long du processus.

Le secrétaire d'Etat à l'évaluation des politiques publiques apportera, dans les problématiques les plus complexes, une assistance qui sera précieuse.

Entre ces différents acteurs, le travail doit s'accomplir en bonne intelligence, dans le respect mutuel, avec une implication sans faille de votre part, et en ne perdant jamais de vue l'ambition qui est la nôtre.

L'engagement que je vous demande aujourd'hui est fort. Il est capital pour replacer la France sur la voie de la croissance et de la grandeur.

Le gouvernement a affiché sa détermination à avancer, et vite :

- le Conseil des ministres a sifflé le coup d'envoi dès le 20 juin ;
- le comité de suivi, dont je veux saluer les membres ici présents, s'est déjà mis au travail ;
- le chef de l'Etat réaffirmé son ambition à ce sujet hier à l'eurogroupe.

Mais la volonté de changement et de modernité que les Français ont voulue, c'est vous qui allez l'incarner et la conduire dans vos administrations respectives.

Je vous demande donc d'être les porteurs déterminés de la révision générale des politiques publiques.

J'attends de vous des propositions très ambitieuses pour maîtriser dans la durée les dépenses publiques, quelle que soit leur forme : dépenses directes de l'Etat, dépenses de ses grands établissements, régimes dérogatoires de prélèvements obligatoires.

Il y va de la capacité de l'Etat à répondre aux défis d'aujourd'hui. Il y va du maintien de nos marges de manœuvre.

« *Un Etat sans moyen de changer se prive des moyens de se conserver* », écrivait-on au XIX^{ème} siècle.

Eh bien la révision générale des politiques publique va nous redonner ces moyens d'agir.

Je vous remercie.