



Articulation J22 (1/2)

8 défis pour transformer l'action publique

UNE NOUVELLE ORGANISATION DES SOINS ET DE L'INFORMATION EN SANTÉ

Déf 1: « Comment faire pour améliorer l'organisation des soins de premier niveau ? »

- Proposition 1 : la création d'un nouveau métier d'infirmier de pratique avancée
- Proposition 2 : l'accompagnement de nouvelles habitudes pour les usagers et les médecins

Déf 2: « Comment faire pour améliorer la transmission de l'information en santé ? »

- Proposition 1 : une plus grande implication du secteur privé dans le déploiement du DMP
- Proposition 2 : un nouveau cadre national de régulation des données de santé
- Proposition 3 : l'exploitation des nouveaux usages de l'information pour les professionnels
- Proposition 4 : le développement de bouquets de services pour les patients et leur entourage

JUSTICE ET SÉCURITÉ : LES URGENCES DE L'ÉTAT

Déf 1: « Comment faire pour développer des circuits courts de justice ? »

- Proposition 1 : la simplification de la procédure à l'échelle nationale
- Proposition 2 : la révision des compétences et des répartitions des juridictions sur le territoire
- Proposition 3 : l'optimisation et la personnalisation du suivi au profit des justiciables

Déf 2: « Comment faire pour développer une culture commune à l'ensemble des professionnels de la sécurité ? »

- Proposition 1 : Une approche pédagogique commune à l'ensemble des acteurs de la sécurité
- Proposition 2 : Le développement de services logistiques communs
- Proposition 3 : La réforme des directions et des services de police, de gendarmerie et de l'armée

DOUVE AGRON, 10/11/2012

4

ÉVITER LES DÉPENSES PUBLIQUES INUTILES

PROPOSITION 18 |

Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales

Constats

Toutes les réformes conduites depuis 2009 se sont attachées à modifier les structures, sans réellement interroger la nature des missions respectives de l'État et des collectivités territoriales. Or, faute d'une vision claire sur le « qui fait quoi » et, au-delà, sur le « qui est le plus outillé et légitime pour faire quoi », les réformes sont restées au milieu du gué, chacun des acteurs s'estimant légitime à intervenir sur tout.

Par ailleurs, les différentes vagues de transferts de compétences n'ont pas permis de clarifier les rôles entre l'État et les collectivités. L'État a transféré des compétences aux collectivités territoriales mais l'équilibre qui naît de cette situation n'est jamais véritablement remis en cause car, malgré la réduction des moyens et des effectifs dans les services déconcentrés de l'État, celui-ci n'abandonne jamais véritablement une compétence. Cela crée des doublons et de la complexité puisque

les rôles sont mal définis, des surcoûts, mais aussi un malaise au sein des services de l'Etat. Les agents de l'État qui exercent des missions pour lesquelles les responsabilités ont été décentralisées savent qu'ils doublonnent les interventions des collectivités territoriales. Ils souffrent de cette situation car leur métier perd de son sens et qu'ils ont subi d'importantes restructurations ces dernières années sans véritable revue des missions. Il n'est pas acceptable, pour eux, de laisser une telle situation perdurer.

Enfin, cette situation dilue les responsabilités. En effet, comme celles-ci ne sont pas clairement établies, comment savoir qui est responsable des résultats – bons ou mauvais – obtenus ?

Enfin, l'Etat fait face à une dilution de ses ressources alors même qu'il est attendu sur les fonctions les plus régaliennes (le contrôle en particulier).

Objectifs

L'État doit notamment renoncer entièrement aux compétences qu'il a décentralisées. C'est pourquoi la revue des missions doit porter sur l'ensemble des niveaux de l'État, des services déconcentrés jusqu'aux administrations centrales.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous proposons les réformes suivantes :

- ▶ **achever la décentralisation pour les compétences qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'un transfert mais pour lesquelles l'État intervient encore.** Un travail d'inventaire doit être entrepris, aux différents niveaux territoriaux. Le Comité a d'ores et déjà identifié les domaines où l'État continue d'intervenir alors que les compétences ont été confiées aux collectivités territoriales :
 - dans le secteur de **la jeunesse et de la vie associative**, les régions interviennent sur la politique jeunesse aux côtés de l'État. La question du partage de la compétence sur cette politique reste posée.
 - concernant **l'action sociale et la solidarité** (petite enfance, soutien à la parentalité, handicap, lutte contre pauvreté...), la compétence sociale est largement décentralisée depuis 1983. De plus, le réseau des caisses d'allocation familiale intervient sur des champs proches. Pourtant, l'État avec son réseau de directions départementales de la cohésion sociale continue de suivre ces questions. Ces effectifs participent notamment à l'élaboration de divers schémas territoriaux. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir ces directions départementales et, par extension, il faut s'interroger sur le dimensionnement et les missions de la direction générale de la cohésion sociale qui anime ce réseau déconcentré ;
 - en matière de **formation, d'orientation et de développement économique** :
 - la formation est une compétence décentralisée même si l'État garde quelques prérogatives. Une clarification par une décentralisation complète pourrait conduire à cesser les missions des services déconcentrés de l'État mais également à recentrer la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle ;
 - les régions étant en charge des lycées et déjà compétentes en matière d'orientation professionnelle, l'orientation scolaire pourrait leur être confiée ;
 - concernant le développement économique, il s'agit de tirer les conséquences de la responsabilité des régions pour le développement économique³³ et de supprimer les postes dévolus à l'accompagnement des entreprises dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et au niveau de la Direction générale des entreprises (DGE), pour créer une direction centrale aux effectifs très réduits dont la mission serait prioritairement tournée vers la mise en place d'un environnement favorable au développement des entreprises et non à la distribution d'aides à l'analyse sectorielle ;
 - dans le **secteur de l'aménagement, de l'énergie et du climat**, les régions sont par exemple en charge d'élaborer les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le rôle du préfet dans ces schémas est limité puisqu'il n'a que la possibilité de censure du document final. Pourtant des effectifs dans les

³³ Loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe

SGAR et les DREAL continuent d'exercer ces fonctions, notamment pour accompagner les collectivités. Ce rôle devrait s'éteindre pour achever la décentralisation ;

► **envisager de nouveaux transferts de compétence, y compris de recentralisation si nécessaire.** L'objectif ici est de clarifier les responsabilités (et le financement) dans des domaines où elles sont trop partagées entre l'État et les collectivités territoriales, conduisant à une dilution de la prise de décision, néfaste pour l'utilisateur final et coûteuse *in fine*. Le Comité a notamment identifié les pistes suivantes :

- dans le **domaine du transport ferroviaire**, donner aux régions tous les leviers pour mettre en œuvre une offre de transport de qualité à un coût maîtrisé, comprenant les externalités (pollutions, embouteillages...) et coût de réseau. Il s'agit de transférer aux régions la responsabilité totale du financement du réseau ferroviaire d'intérêt régional, en arrêtant les cofinancements dans le cadre des contrats de plan État – Régions³⁴, d'accompagner l'ouverture à la concurrence des trains express régionaux (TER), de rationaliser les services ferroviaires en recherchant les solutions et le cas échéant, les alternatives les plus pertinentes pour assurer l'offre de transport public régionale ;
- dans le **domaine du transport routier**, remettre en cohérence le réseau routier national en transférant aux départements les routes qui ont perdu leur vocation de desserte nationale (soit jusqu'à 2 000 kms) ;
- dans le **domaine de l'énergie**, donner un plus grand rôle aux régions afin, notamment, de réorganiser les services de distributions. Dans le même temps, les circuits de financement du fonds d'aide aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) devraient être rationalisés et simplifiés : tous les investissements dans les réseaux de distribution électriques ont vocation à être financés par les tarifs de distribution sous le contrôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les tarifs intégrant par ailleurs la dimension de péréquation vers certains territoires ;
- **dans le domaine du logement**, transférer la compétence en matière d'aide à la pierre au niveau régional³⁵ ou métropolitain. Ce transfert devrait s'accompagner du transfert de responsabilité du droit au logement opposable et de l'hébergement. La question spécifique de l'Île-de-France devra être traitée séparément afin de déterminer le niveau de transfert le plus pertinent³⁶ ;
- **dans le domaine des forêts**, responsabiliser les collectivités pour la gestion et le financement de l'ONF, dont elles n'assurent qu'un cinquième du coût de l'exploitation faite pour leur compte ;
- **dans le domaine des sports**, il existe deux grands domaines que sont le sport de haut niveau et le sport pour tous. Compte-tenu de la présence forte des collectivités locales sur le second sujet du sport au quotidien, nous préconisons que l'État se recentre sur le sport de haut niveau, éventuellement à travers une agence ;
- à l'inverse, **dans le domaine du handicap**, nous proposons de renforcer le rôle de pilotage de l'État par rapport aux départements et singulièrement aux maisons

³⁴ À la fin de l'actuelle génération de contrats (2014-2020)

³⁵ Sauf les compétences actuellement exercées par l'ANRU, l'ANAH et les dispositifs fiscaux

³⁶ Selon les interlocuteurs rencontrés par le Comité, en IDF, 20 % des communes concentreraient 80 % des constructions de logements neufs.

départementales des personnes handicapées (MDPH) afin d'assurer une plus grande égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Au-delà de ces exemples identifiés, une revue des missions doit permettre d'interroger le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales et d'envisager de nouveaux transferts de compétences, mais déterminés au cas par cas et en tenant compte des différences entre territoires. Ainsi, plutôt que de recourir à des transferts de compétences uniformes sur tout le territoire, **nous proposons de retenir une logique de partenariat sur mesure** et de procéder par délégation de compétences³⁷ de l'État vers les collectivités territoriales, avec des contrats de territoire élaborés au niveau régional par le préfet de région et le président du conseil régional : l'orientation scolaire pourrait ainsi faire l'objet d'une délégation de compétence auprès des collectivités compétentes en matière de formation. Ces choix ne seraient donc pas imposés mais guidés par les réalités territoriales et le contexte local. Ainsi, dans des territoires plus fragiles, la présence de l'État pourrait être réaffirmée.

De telles réformes, qui revoient en profondeur les métiers exercés par l'État, et qui le recentrent sur ses missions fondamentales, notamment de contrôle, auront des impacts forts sur les agents, qu'il faut anticiper, en élaborant conjointement un plan d'accompagnement des agents très structuré, pour proposer des formations et des reconversions mais également, éventuellement, des mobilités géographiques. Ce plan d'accompagnement sera l'occasion de proposer à ces agents d'exercer de nouveaux métiers qui ont du sens.

Impacts attendus

L'ensemble de ces mesures œuvrant à la suppression des doublons et à la clarification des modalités d'intervention des acteurs simplifieront le pilotage des politiques publiques et l'accès aux services publics pour les usagers, qui auront un interlocuteur par sujet. Elles redonneront aussi du sens aux missions de chaque agent public contribuant au service local. Elles permettront enfin d'améliorer le solde public d'environ 1 Md€.

³⁷ Cette possibilité est rendue possible par l'article L. 1111-8-1 du CGCT et créée par la loi MAPTAM

PROPOSITION 19 |

Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale

Constats

Au-delà des doublons entre l'État et les collectivités territoriales, l'État et de nombreux opérateurs publics souffrent d'une organisation territoriale héritée du passé et qui n'a pas été revue malgré l'évolution de la carte des régions ou l'évolution des missions. Cette organisation, qui n'est pas suffisamment rationalisée par rapport aux besoins, est coûteuse et inefficace.

Nous avons identifié plusieurs domaines dans lesquels l'organisation territoriale mérite d'être revue. Dans **le domaine de la justice ou de l'éducation nationale**, l'organisation territoriale n'a pas évolué alors que le périmètre géographique des régions a changé.

Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat, et les **chambres d'agriculture** maintiennent une organisation départementale, en plus de leur organisation régionale. Cela dilue les effectifs et diminue la capacité à agir.

Dans le domaine **les domaines prioritaires de la sécurité publique**, beaucoup de progrès ont été faits ces dernières années pour réorganiser les structures, renforcer leur coordination ou favoriser la fluidité des échanges d'information. Pourtant, pour Paris et la « plaque » parisienne, dont l'organisation se distingue du droit commun et qui concentre de forts enjeux dans les différents domaines prioritaires de la sécurité, la préfecture de police de Paris intègre, sous l'autorité du préfet de police, l'ensemble des forces de sécurité. Ce modèle « intégré » d'organisation, qui concentre sur un territoire le pilotage de l'ensemble des fonctions de la politique de sécurité présente d'indéniables avantages. Néanmoins, qu'il s'agisse de renseignement, de lutte contre le terrorisme ou de lutte contre l'immigration irrégulière, l'action s'appuie nécessairement sur des coopérations internationales multilatérales, des contacts bilatéraux avec des pays ou des services étrangers, sur l'analyse de phénomènes de filières, qui transcendent les frontières, les territoires et les organisations administratives habituelles. Par ailleurs, toujours dans le domaine de la sécurité, l'implantation territoriale de la police nationale présente des insuffisances. D'une part, celle-ci occupe 2 200 sites, dont environ la moitié au sein de l'agglomération parisienne. L'état du parc est, globalement, très insatisfaisant, notamment en région parisienne. D'autre part, les effectifs peinent à être concentrés dans les zones plus difficiles.

Les incitations financières pour les personnels affectés dans ces zones (avantage spécifique d'ancienneté, prime de fidélisation, notamment), ou les obligations pour les fonctionnaires sortis d'école (obligation de servir huit ans en Ile-de-France lorsqu'ils y ont leur première affectation), ne parviennent pas à limiter les demandes de mutation.

La mission de contrôle est parfois difficilement exercée par l'État, faute de compétences suffisantes ou de clarté des périmètres d'intervention des différents services. Dans certains cas, le partage de la responsabilité du contrôle est peu lisible, donc mal perçu par les usagers, et chronophage. Par exemple, pour les contrôles en matière d'eau et de biodiversité », interviennent la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)), l'agence française de la biodiversité (AFB), l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Enfin, compte-tenu des évolutions attendues du cadre d'exercice des finances locales, et au-delà de la généralisation de la certification des comptes des établissements publics de santé intervenue en 2017, **l'organisation de la fonction comptable au sein des collectivités et de certains établissements publics**, dont ceux de la sphère sanitaire (hôpitaux notamment) demeure complexe et fragmentée entre échelons communal et intercommunal.

Outre ces exemples, il apparaît que les chefs d'équipe locaux, responsables de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, que sont les préfets ou les ambassadeurs pour l'action de l'État à l'étranger, ne disposent pas des marges de manœuvre pour véritablement adapter l'organisation de leurs équipes aux besoins qu'ils identifient.

Objectifs

Notre ambition est de proposer une organisation plus cohérente, moins coûteuse, plus efficace et plus lisible pour le citoyen.

En concentrant les moyens là où ils sont nécessaires, en faisant coïncider les organisations des différents ministères et des autres acteurs publics, on permet de plus grandes synergies.

Réformes préconisées

Dans les domaines spécifiques où nous avons identifié des carences, nous proposons les réformes suivantes :

- ▶ pour la justice, **il s'agit d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'organisation territoriale de la justice**. Le Comité propose d'aligner la carte des cours d'appel sur celle des régions administratives. Cette adaptation implique la mise en cohérence des rattachements judiciaires de certains départements qui, aujourd'hui, dépendent d'une cour d'appel située hors de leur région administrative, et le maintien des implantations existantes, du moins dans un premier temps, par la mise en place de pôles de compétences spécialisés pour traiter de certains contentieux de proximité. Le Comité propose par ailleurs que le tribunal judiciaire soit localisé au niveau départemental, sauf exception. Cette rationalisation serait source de cohérence et de meilleure coordination de la politique pénale et de l'action avec les partenaires de la justice ;

- ▶ les **réseaux consulaires** (chambres d'Agriculture, chambres de commerce et d'industrie) seraient également régionalisés, en maintenant éventuellement des antennes départementales, afin de permettre une organisation moins coûteuse et plus rationnelle ;
- ▶ dans les **domaines prioritaires de la sécurité** :
 - la direction générale de la sécurité intérieure et la direction centrale de la police aux frontières seraient désignées comme chefs de file sur l'ensemble du territoire, chacune dans leur domaine respectif. Le service central du renseignement territorial doit pouvoir intégrer systématiquement dans ses analyses les éléments du ressort de la préfecture de police de Paris (sans conduire à revoir les prérogatives des préfets de zone ou du préfet de police de Paris dans les domaines concernés) ;
 - pour l'implantation de la police nationale, nous préconisons :
 - d'amplifier l'effort pour la rénovation des « lieux de sécurité ». Aujourd'hui, les crédits destinés à la politique immobilière du ministère sont principalement absorbés par la construction de nouveaux commissariats. La rénovation de leurs lieux de travail améliorera sensiblement la situation des personnels et bénéficiera également à l'usager ;
 - de renforcer l'adéquation des zones police et gendarmerie en transformant les zones de police peu peuplées en zone de gendarmerie. Entre 30 et 177 circonscriptions de sécurité publique (CSP) devraient être concernées ;
 - l'organisation et le fonctionnement de la police technique et scientifique seraient repensés. Aujourd'hui, il y a deux chaînes distinctes pour la police scientifique et technique, une pour la gendarmerie nationale et une pour la police nationale, avec plusieurs plateformes ou plateaux par département. Par ailleurs chaque chaîne utilise des techniques et des procédures différentes. Nous proposons une direction unifiée, qui rationalise l'organisation territoriale et unifie les processus. Cela évitera les doublons et permettra de mieux utiliser les moyens déployés sur le territoire ;
- ▶ **pour les contrôles auxquels les entreprises sont soumises**, il faut rationaliser et mieux coordonner en mutualisant davantage et allant vers un guichet unique pour certains types de contrôles. La cohérence des contrôles, leur priorisation, leur pertinence, leur sécurisation et leur acceptation par les usagers seraient à l'évidence mieux assurées si une seule structure était chargée de leur coordination ;
- ▶ pour ce qui concerne **la gestion comptable des entités publiques**, il conviendrait :
 - de transférer la fonction comptable aujourd'hui exercée par des comptables publics agents de la DGFIP aux offices publics de l'habitat, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux d'une certaine taille (la fonction de recouvrement forcé serait conservée au sein de l'État). Il faut noter que certaines collectivités territoriales prennent déjà en charge cette fonction, et que cela correspond au fonctionnement de grands établissements publics, permettant ainsi leur responsabilisation accrue ;
 - de regrouper au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la fonction comptable de l'ensemble des communes qui le composent, avec une trésorerie par EPCI ;
 - dans le même temps, pour les collectivités, le passage à la certification des comptes et la mise en place d'un compte financier unique seraient source de simplification et de responsabilisation ;
- ▶ **dans le domaine des aides agricoles**, le Comité préconise :

- de rendre plus efficace le circuit de traitement des demandes d'aides en regroupant au sein de l'Agence des services et de paiements (ASP) l'ensemble des agents et équipes en charge de la gestion ;
 - de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des aides du 2nd pilier (Feader) au niveau régional, ce qui permettrait de simplifier les procédures via un guichet unique État/Régions doté d'un système d'information moderne ;
- ▶ pour **l'éducation nationale**, nous proposons de revoir les niveaux territoriaux de chaque décision et de revoir le périmètre des académies pour correspondre à celui des nouvelles régions ;
- ▶ il s'agit enfin de renforcer le **rôle du préfet et de l'ambassadeur** comme chef d'équipe, capable de moduler les moyens qui leur sont confiés aux besoins locaux qu'ils identifient ;
- **Dans les ambassades.** Aujourd'hui, l'ambassadeur anime et coordonne l'action des services civils et de la mission militaire à l'étranger. Il a donc autorité sur l'ensemble des agents de l'État en poste à l'étranger. Pourtant, les budgets et les emplois des services à l'étranger des neuf ministères concernés ne sont pas à la main de l'ambassadeur et chacun est géré séparément. Cela ne permet pas à l'ambassadeur d'adapter la composition de ses équipes en fonction des enjeux qu'il identifie comme prioritaires au regard des objectifs que le Gouvernement lui fixe. Cela ne lui permet pas non plus de rechercher des mutualisations des fonctions support entre les services. En décloisonnant davantage les réseaux extérieurs de l'État et en confiant à l'ambassadeur l'ensemble des fonctions support et des budgets, on lui permet d'organiser véritablement les moyens, de déployer une organisation efficace, plus rationnelle et plus adaptée aux besoins. Ainsi, il pourra mieux adapter son équipe et ses moyens pour réaliser les objectifs inscrits dans le plan d'action interministériel que lui donne le ministre à sa prise de poste ;
 - **Dans les préfetures.** Le constat d'une gestion en silo sur les territoires est analogue. Le préfet peut difficilement adapter les ressources aux enjeux qu'il juge prioritaires, selon le territoire. Nous appelons à déconcentrer la gestion des ressources humaines et à envisager la création d'une filière administrative territoriale interministérielle pour remplacer les corps administratifs actuels qui sont gérés ministère par ministère et brident la mobilité. Nous proposons également de mieux mutualiser les budgets de fonctionnement des services de l'État déconcentrés.

Impacts attendus

Une telle réforme devrait permettre de **clarifier et simplifier l'organisation de l'ensemble des services de l'Etat sur le territoire**. Elle doit permettre par ailleurs de **générer des économies substantielles** qu'il est aujourd'hui difficile de chiffrer.

PROPOSITION 20 |

Mettre un terme à toutes les interventions publiques dont l'efficacité n'est pas démontrée

Constats

La France dépense 2,2 points de plus que ses voisins en **interventions sectorielles** (aides à des entreprises ou des secteurs divers). Ces aides – directes ou sous forme de niches sociales et fiscales – peuvent avoir un effet positif sur l'économie, mais il faut s'en assurer, d'autant qu'elles peuvent atteindre des montants conséquents (une quarantaine de milliards d'euros environ). Or, elles ne font pas l'objet d'une évaluation systématique et perdurent sans que leur efficacité soit avérée. Elles sont par ailleurs peu lisibles pour les entreprises et fortement consommatrices de moyens humains (environ 15 000 ETP, dont près de 1 500 dans 110 agences).

Nous avons identifié **deux secteurs** où les aides publiques semblent particulièrement inefficaces.

Pour le soutien à la transition énergétique, le montant de l'ensemble des dépenses de la politique nationale de l'énergie, y compris les versements aux opérateurs, s'élève à 16,8 Md€. Le coût pour la collectivité est donc très significatif. Pourtant, les choix dans ce domaine sont malaisés parce qu'il n'est pas évident de déterminer quelle technologie soutenir. En effet, il n'y a pas de consensus sur le coût de revient futur de ces énergies.

Dans le domaine du transport aérien, il existe un très grand nombre de petits aéroports qui ont besoin de subventions d'exploitation pour être pérennes économiquement. On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir les niveaux actuels de soutien pour l'ensemble de ces petits aéroports.

Objectifs

Les réformes que nous proposons visent à s'assurer que les mesures de soutien public à une entreprise ou un secteur répondent clairement à l'un des besoins suivants : combler des défaillances de marché ; encourager des activités créatrices d'externalités positives pour l'ensemble de l'économie. Si leur impact n'est plus bénéfique pour la société, il faut y mettre un terme. Il faut donc les évaluer au moment de leur création et revoir leur impact tous les cinq ans pour s'assurer que l'intervention publique est toujours justifiée. Cette durée doit permettre au dispositif de se mettre en place et donc de porter ses fruits sans pour autant le figer trop durablement.

Pour la transition énergétique, le processus engagé doit s'accompagner de davantage de transparence sur les coûts et d'évaluations, afin d'éviter les effets d'aubaine pour les opérateurs.

Réformes préconisées

De manière générale, nous appelons à **limiter l'intervention publique en matière d'aides et de niches fiscales et sociales à celles qui démontrent leur efficacité** :

- ▶ **en supprimant des dispositifs peu efficaces**, notamment au regard de leur coût pour les finances publiques (certaines aides sociales et fiscales zonées ; certaines exonérations sociales ; certains taux réduits de TVA ; certaines aides à l'innovation). Symétriquement, il conviendra également de supprimer certaines petites taxes qui peuvent créer des distorsions entre les secteurs et dont le rendement est très faible au regard du coût de perception et de l'impact négatif sur l'économie ;
- ▶ **en introduisant un principe législatif selon lequel les aides sont supprimées si elles ne font pas l'objet d'une évaluation indépendante probante** ;

Sur la **transition énergétique**, la réforme propose de s'assurer que les moyens publics sont employés à bon escient et au plus juste prix :

- ▶ **recourir davantage aux appels d'offre** pour obtenir des tarifs en baisse sur les technologies les plus matures (solaire, éolien terrestre), tout en assurant la nécessaire visibilité des engagements pour les producteurs. Dans le domaine de l'éolien offshore dont les contrats ont été conclus à des tarifs très supérieurs à ceux pratiqués aujourd'hui, il faut engager au cas par cas des renégociations tarifaires pour limiter le coût de cette solution énergétique ;
- ▶ **harmoniser l'ensemble des aides à la transition énergétique** qui soutiennent différents travaux de rénovation énergétiques (certificats d'économie d'énergie et crédit d'impôt pour la transition énergétique notamment) et mieux les cibler sur les travaux les plus efficaces pour aller vers un dispositif unique plus simple ;
- ▶ **supprimer le taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation thermique** et le faire passer au taux intermédiaire ;
- ▶ aider les collectivités territoriales à s'assurer que leurs **projets de soutien aux énergies renouvelables sont techniquement réalistes et rentables**. Cette rentabilité doit être évaluée d'un point de vue économique mais également social.

Sur les transports aériens :

- ▶ supprimer la péréquation de la taxe d'aéroports, sauf pour les aéroports dont la desserte est nécessaire à l'aménagement du territoire ;
- ▶ pour les aéroports accueillant moins de 700 000 passagers par an, instituer un rapport triennal qui devrait analyser l'ensemble des coûts pour la collectivité.

Impacts attendus

Ces mesures permettront d'améliorer le solde public de plus de 5 Mds€, tenant à des économies budgétaires (1 Md€) et à des recettes fiscales nouvelles (7 Mds€), issues notamment de la suppression de certaines niches, celles-ci étant en partie utilisées pour financer la suppression des petites taxes (3 Mds€).

PROPOSITION 21 |

Mutualiser davantage l'achat public et développer les externalisations

Constats

L'achat public fait l'objet d'une attention régulière, d'une part pour l'égalité d'accès à la commande publique, mais également pour une question de coûts : bien acheter permet d'acheter moins cher. C'est dans cette optique qu'a été créé en 2009 le service des achats de l'État (SAE), transformé depuis 2016 en direction des achats de l'État (DAE) pour professionnaliser la filière achat de l'État.

Plusieurs réformes des achats de l'État ont été menées avec l'objectif d'en baisser le coût, tout en améliorant la qualité des achats. Ainsi, l'objectif visé par la réforme de 2016 était d'amplifier les économies réalisées chaque année en les faisant

passer en trois ans de 500 à 700 M€ par an sur l'ensemble du périmètre de l'État, des organismes et établissements publics représentant environ 26 Mds€ hors défense et sécurité. Il n'en reste pas moins que notre Comité a identifié des secteurs où l'achat n'était pas encore rationalisé et où une mutualisation permettrait des économies.

Au-delà de l'achat lui-même, il faut réfléchir à la manière de conduire au mieux la mission de service public pour la remplir au meilleur prix. Dans le cadre de nos travaux, nous avons établi des activités non stratégiques qui pourraient être mises en œuvre à moindre coût en le confiant au secteur privé.

Objectifs

Les administrations doivent s'assurer qu'elles ne peuvent pas remplir leur mission à moindre coût, en mutualisant leurs achats, en externalisant une partie des leurs tâches, en achetant sur étagère, etc ...

Ce principe sera plus facile à appliquer dans un contexte où les managers auront plus d'autonomie et seront intéressés aux économies : en effet, si ceux-ci peuvent profiter des économies qu'ils génèrent, ils intégreront plus volontiers des démarches d'optimisation des coûts.

Réformes préconisées

Les mesures d'économies que nous proposons sont d'abord de **mutualiser davantage** :

- ▶ **accroître les efforts de mutualisation des structures d'achat**, pour l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ;
- ▶ renforcer la mutualisation des achats pour **les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, aujourd'hui gérés au niveau départemental. Cette organisation conduit chaque service départemental à demander pour ses équipements, et notamment les véhicules, des spécifications propres, ce qui renchérit les coûts d'achat et fragilise aussi la filière industrielle : les séries moyennes produites sont ainsi de seulement trois à cinq éléments. Il s'agit ainsi de renforcer la standardisation des équipements et développer la mutualisation des achats d'équipements ;
- ▶ **rationaliser les flottes d'hélicoptères** de la sécurité civile, des services médicaux d'urgence (SMUR), voire de la gendarmerie et les moyens dédiés au traitement des appels d'urgence, en allant au-delà de la mutualisation de l'entretien qui a déjà été entreprise ;
- ▶ **fusionner, à terme, l'ensemble des centres de réception des appels d'urgence sur le territoire**, entre le SAMU, la police et les pompiers. En effet, aujourd'hui le traitement des appels d'urgence fait intervenir les SAMU (le « 15 »), la police (le « 17 ») et les pompiers (le « 18 »). Les appels à ces trois numéros sont, fréquemment, de même nature et pour certains centres, le nombre moyen d'appels traités peut être insuffisant.

Nous proposons également de confier au secteur privé une partie des tâches réalisées aujourd'hui par l'administration. Le choix de l'externalisation n'est pas toujours le moins cher, il ne faut pas croire que ce soit une réponse universelle. En revanche, le secteur privé peut être sollicité pour élargir des compétences qui lui sont déjà confiées aujourd'hui. En rationalisant le périmètre qu'il doit traiter, on peut faire des économies d'échelle. Une meilleure définition des cahiers des charges peut également inciter les prestataires privés à rendre des services aux meilleurs coûts. Surtout, dans les cas que nous avons identifiés, **l'externalisation décharge le service public de ce qui n'est pas son cœur de métier.** Nous avons identifiées les pistes suivantes :

- ▶ **externaliser davantage la fonction d'habillement, de restauration et d'entretien courant de l'immobilier pour le ministère des Armées.** L'habillement est déjà en partie externalisé. Il s'agirait donc d'étendre les marchés pour des économies d'échelle plus importantes. Pour l'alimentation et l'entretien du parc immobilier, ces prestations sont déjà réalisées dans le secteur privé pour d'autres entreprises ou ministères et l'externalisation permettrait d'offrir des coûts plus compétitifs ;
- ▶ dans le domaine de la défense, rechercher systématiquement à satisfaire le besoin opérationnel en réalisant une **acquisition « sur étagère » (déjà existante) plutôt que de lancer le développement d'une solution qui serait créée spécifiquement pour l'armée française et donc peut-être plus coûteuse** ;
- ▶ **intégrer plus systématiquement le maintien en condition opérationnelle (MCO) dans les appels d'offres** du ministère des Armées afin que les prestataires privés fournissent du matériel ainsi qu'une garantie de disponibilité de ce matériel. Cette garantie de disponibilité (nombre de jours par an où l'équipement est effectivement disponible et utilisable et non en maintenance), prévue dans le contrat initial, conduirait l'industriel à effectuer lui-même les opérations de MCO (entretien, réparation) plutôt qu'à devoir les assurer en interne au ministère ;

- ▶ dans le **domaine du transport routier**, en plus de la décentralisation prévue (voir proposition n° 18), mettre à l'étude le transfert dans les concessions autoroutières existantes d'un peu plus d'une quinzaine de tronçons, représentant environ 150 km, pour lesquels cela semble cohérent et qui ont été identifiés par le ministère en charge des transports Plus largement, on pourrait **développer l'externalisation du réseau routier** des collectivités et de l'État selon un découpage territorial pertinent (par axes ou par territoires), au-delà de ce qui est déjà pratiqué ;
- ▶ **faire réaliser, au-delà de ce qui se pratique déjà, certains contrôles par des opérateurs privés**. Aujourd'hui des organismes à vocation sanitaire (OVS) reçoivent délégation par le préfet pour procéder à l'exercice de contrôles pour le compte de l'État. On pourrait étendre les délégations à des opérateurs privés à d'autres contrôles, y compris dans le domaine de la concurrence et de la protection du consommateur et de la répression des fraudes. On pourrait également développer les démarches d'auto-contrôle par les structures faisant l'objet d'inspections, à partir de référentiels d'auto-diagnostic reconnus.

Impacts attendus

Une telle réforme devrait permettre une amélioration de la situation des finances publiques d'environ **3 Md€ (dont 1,2 Md€ d'économies budgétaires)**, la moitié pouvant être réinvestie notamment dans le champ de la Défense, pour respecter l'enveloppe prévue dans la loi de programmation militaire.

PROPOSITION 22 |

Faire payer directement l'utilisateur de certains services publics

Constats

Le lien entre le service public et son coût n'est pas toujours facile à établir et les usagers n'ont pas toujours conscience du coût du service qu'ils demandent. Dans le secteur marchand, le client peut choisir une livraison plus rapide mais à un coût supérieur. Ce choix n'est pas clairement proposé à l'utilisateur contribuable dans le service public. Quand l'utilisateur demande un service spécifique, plus coûteux, ce sont les contribuables dans leur ensemble qui paient ce service et non l'utilisateur qui en bénéficie directement. C'est le principe de mutualisation par l'impôt du coût des services publics. Pourtant, on pourrait faire le choix de ne pas mutualiser entièrement certains services délivrés par la puissance publique et rendre ainsi plus apparent le coût du service à l'utilisateur.

Nous déclinons en particulier ce constat dans quatre domaines :

▶ **contrôles sanitaires.** La comparaison avec les autres membres de l'Union Européenne montre que la pression de contrôle est bien moindre en France. Pourtant, ces contrôles sont utiles pour les consommateurs mais également pour les professionnels. En effet, ils améliorent leur capacité à exporter et sécurisent la filière. Or, aujourd'hui, ils sont pris en charge par le contribuable ;

▶ **transports.** Les déplacements des individus et des marchandises créent des coûts pour les pouvoirs publics : entretien des infrastructures de transport, investissement pour augmenter les capacités d'accueil (nouvelles rames de train, par exemple)... Ces déplacements engendrent également des coûts cachés notamment du fait de la pollution. Aujourd'hui, on dispose de plusieurs choix pour ses déplacements, qui peuvent limiter ces coûts cachés. Par exemple, on peut choisir le covoiturage plus aisément qu'auparavant. Il n'est donc pas anormal de demander à ceux qui ne font pas le choix de réduire les coûts qu'ils engendrent pour la société d'en prendre une plus grande partie à leur charge ;

▶ **services consulaires.** La France offre à ses ressortissants une gamme de services consulaires gratuits ou faiblement tarifés, particulièrement étendue par rapport aux autres Etats. Mais ce service a un coût élevé car il repose avant tout sur une présence physique forte de personnel, pour partie expatrié.

▶ de nombreux réseaux existent pour accompagner les entreprises (**chambres de commerce et de l'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, Business France**), pour lesquels il existe des prestations de services concurrentes. Cela interroge donc le maintien de financements publics.

Objectifs

Revoir, dans certains domaines, le principe de financement par l'impôt du coût des services publics en augmentant la contribution demandée aux usagers.

Dans certains domaines, rendre les coûts plus transparents peut aussi jouer sur le comportement des usagers. Cela peut notamment les inciter à adopter des comportements plus « vertueux » ou moins coûteux pour la société. C'est particulièrement le cas pour les transports. Si l'on fait payer plus cher les déplacements les plus polluants, cela peut conduire certains usagers à changer leurs modes de déplacements.

Réformes préconisées

Nous proposons d'étendre le principe de l'utilisateur/payeur dans les trois domaines identifiés de la manière suivante :

- ▶ **contrôles sanitaires.** La réforme consiste à augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens. Nous proposons *a minima* que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels. On pourrait étendre ce mode de financement pour l'ensemble des contrôles existants ;
- ▶ **transports.** Augmenter la contribution des usagers aux transports pour mieux tenir compte des coûts directs et indirects selon les orientations suivantes :
 - favoriser la mise en œuvre d'un péage urbain dans les principales métropoles. Un tel péage, qui existe dans de nombreuses métropoles (Londres, Stockholm...) vise à limiter la congestion et la pollution dans les centres urbains et à inciter l'utilisation des transports en commun. Il rend visible le coût pour la société d'une utilisation de la voiture pour les déplacements en ville. Ce péage peut être modulé en fonction du niveau de pollution de la voiture (gratuité pour les véhicules électriques par exemple) ;
 - instaurer au niveau national une vignette poids lourds pour l'usage du réseau national non concédé afin de décourager l'utilisation de ces routes par les véhicules les plus lourds qui non seulement génèrent de la pollution atmosphérique mais également renchérissent le coût d'entretien ;
- ▶ **services consulaires.** Dans ce domaine, nous appelons à poursuivre le mouvement visant à tarifier différemment certains services offerts aux Français de l'étranger qui n'ont pas d'équivalent dans les réseaux consulaires d'autres Etats membres de l'UE (notariat, délivrance des CNI, contrôle des permis de conduire, entretien pré mariage, aides sociales au sein de l'Union européenne alors que les ressortissants français bénéficient de l'accès au système social du pays de résidence...). Pour certains services, notamment si on ne supprime pas la présence consulaire, les usagers auraient donc le choix entre faire leurs démarches en France ou à accepter de s'acquitter des tarifs plus élevés ;

- ▶ **chambres de commerce et de l'industrie (CCI), chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et Business France.** La proposition est de fonder uniquement le financement des structures d'accompagnement des entreprises sur la tarification de leurs prestations (en réduisant sur cinq ans le financement par taxe affectée des CCI / CMA) et de **réduire la subvention de Business France sur la même période** aux montants nécessaires pour assurer leurs missions de service public.

Impacts attendus

Ces réformes permettent de générer **plus de 2,3 Md€ d'économies** dont une partie pourra être utilisée à financer des baisses d'impôts ou une amélioration des services publics concernés (ex : les recettes des péages urbains seront réutilisées pour financer les transports collectifs).

