

**Le G16 souhaite résolument  
contribuer à améliorer l'efficacité de l'Etat  
et à augmenter la motivation des hommes**

---

➤ **Quelques exemples de pistes de progrès :**

Moderniser les procédures administratives en utilisant mieux les techniques disponibles

Dans ce domaine, il faut citer, pour l'administration fiscale, le développement du programme COPERNIC initialisé en 2000, dont les effets en matière de simplification pour les usagers et d'économie pour la collectivité se font maintenant sentir.

*Le programme COPERNIC ..... p. 3*

On peut également citer une piste de travail possible en matière de droit des sols : pour les villes, certaines procédures pourraient être « mises en ligne », avec des effets en matière de simplification de d'économie.

*L'amélioration des possibilité de construire .... P. 7*

D'autres possibilités de modernisation, par un meilleur usage des techniques d'information et de communication, sont envisageables, par exemple dans le secteur social (création de « guichets uniques »), dans celui des transports (autorisations de transports exceptionnels) etc...

Arrêter la complexification des lois et règlements

Le développement et l'enchevêtrement de nouveaux textes engendrent automatiquement des complexités pour leur application et sont sources de nombreuses incompréhensions et contestations – voire de contentieux - donc d'insatisfactions et de dépenses. Des exemples de tels effets négatifs peuvent être mis en évidence dans certains textes récents.

*L'exemple de la politique du logement ..... p. 9*

Une approche des nouvelles réglementations par une analyse des coûts et des avantages devrait être systématiquement pratiquée.

Aider à définir des politiques efficaces, sources de création de valeurs ou de réductions de dépenses

Dans ce domaine, nous proposons à titre d'exemple une politique de développement économique des territoires, fondée sur l'investissement dans des infrastructures performantes, accompagné de la requalification environnementale des espaces. Une telle politique contribuerait simultanément à la croissance économique et à l'amélioration de la qualité de la vie.

*Une proposition de politique de développement économique des territoires ..... p. 12*

La politique de la recherche est également un thème sur lequel nous sommes prêts à apporter une contribution pour définir les moyens à mettre en œuvre pour maintenir et promouvoir la place de notre pays dans la compétition internationale.

Améliorer le management de la Fonction publique et la gestion des hommes.

Concernant la haute fonction publique, le G16 a déjà fait de nombreuses propositions dans ce domaine.

Une réforme structurelle profonde de la gestion de la Fonction publique, et tout spécialement de son encadrement supérieur, est nécessaire. Ailleurs, beaucoup de progrès peuvent être faits, comme le montre l'exemple de la gestion prévisionnelle des cadres techniques mise en place au ministère de l'Agriculture.

*La gestion prévisionnelle des cadres techniques au ministère de l'Agriculture .... P. 15*

\*  
\* \*

## **Le programme COPERNIC : Quels avantages pour les usagers ? Quels avantages pour les administrations fiscales ?**

---

Initialisé en l'an 2000, COPERNIC est un programme emblématique de réforme de l'Etat et d'administration électronique prévu sur 9 ans et composé de 70 projets dont la livraison s'échelonne de 2001 à 2009. Il est conduit conjointement par la DGI et la DGCP et représente un investissement de 911,5 millions d'euros (1,4 milliard en coûts complets).

Le programme COPERNIC vise à mettre en place une administration fiscale sans papier, multi-accès et multi-services, en s'appuyant sur l'apport des technologies les plus récentes de l'information et de la communication et qui permette à l'utilisateur de choisir librement et à tout moment le moyen d'entrer en relation avec les administrations fiscales et d'obtenir un service ou un correspondant.

COPERNIC s'intègre parfaitement dans la stratégie de service de la DGI et de la DGCP en délivrant des services sur des canaux différents autour du compte fiscal (Internet, courriel, téléphone, courrier, accueil au guichet) et en favorisant le civisme fiscal, notamment par une plus grande transparence de l'administration sur les données fiscales qu'elle détient.

Les quatre enjeux fondamentaux du programme COPERNIC sont les suivants :

**1. Le service rendu aux usagers** (33 millions de foyers fiscaux, 3 millions d'entreprises et de professionnels)

Il s'agit de favoriser le civisme fiscal grâce à une meilleure relation entre l'utilisateur et l'administration. Cet objectif se retrouve dans les contrats de performance de la DGI et de la DGCP qui mettent l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration fiscale.

L'utilisateur doit pouvoir choisir le canal lui permettant d'entrer en contact avec l'administration et d'obtenir un service ou un correspondant, étant précisé que l'accès à ses données via le portail fiscal fait l'objet d'une sécurisation conforme au respect des droits et libertés individuelles.

**2. L'adéquation des outils pour les agents** (100.000 agents de l'administration fiscale DGI et DGCP)

Dans les deux réseaux, les applications actuelles présentent des handicaps liés aux identifiants multiples, au cloisonnement géographique des quelque 800 bases de données. COPERNIC met à la disposition des agents des outils accessibles à partir d'un portail, sans cloisonnement géographique, en temps réel, avec une seule saisie par événement. Ils apportent de nouveaux services aux agents, comme la dématérialisation des données patrimoniales (actes notariés), la vision du compte fiscal, le suivi des dossiers.

**3. L'efficacité fiscale**

Le rendement fiscal est largement tributaire de l'acceptation spontanée de l'impôt favorisée notamment par le compte fiscal qui favorise grâce à une démarche axée sur la qualité de service aux usagers, la disponibilité et la transparence de l'information.

#### 4. La productivité fiscale

COPERNIC permet progressivement de rendre un meilleur service au meilleur coût, et il dégage des gains de productivité contribuant ainsi à abaisser le coût de prélèvement de l'impôt.

Une étude a permis de chiffrer sa rentabilité et l'existence du retour sur investissement a été démontrée notamment grâce aux gains attendus d'efficacité et d'efficience fiscales. La valeur attendue du programme COPERNIC sur ces 4 axes le rend ainsi particulièrement légitime.

*Les services apportés par le programme COPERNIC figurent déjà parmi les plus emblématiques de l'administration électronique française, tant pour les usagers que pour les agents des administrations fiscales.*

#### I / Les avantages de COPERNIC pour les usagers

Le programme COPERNIC délivre des services dématérialisés sur des canaux multiples (Internet, courriel, téléphone) centrés autour du compte fiscal, tout en faisant évoluer l'accueil traditionnel autour du guichet unique.

L'année 2005 a vu à cet égard une nette amélioration de l'offre de services en ligne, que 5 chiffres permettent d'illustrer :

- 55,4% de la TVA a été payée via Internet (80 milliards d'euros en 2005) ;
- **3,7 millions de français ont télédéclaré** leurs revenus (soit 11% des foyers fiscaux) ;
- 73 millions d'internautes ont consulté le site «[www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr)» qui s'est affirmé comme l'un des premiers sites français à la fois en audience et en qualité ;
- 48 millions de comptes fiscaux en ligne pour les particuliers ;
- 3,8 millions de comptes fiscaux en ligne pour les professionnels.

L'année 2005 est celle de l'ouverture du compte fiscal des professionnels, contribuant ainsi à la mise en place progressive de l'interlocuteur fiscal unique. Le compte fiscal des particuliers a également été enrichi afin d'offrir aux usagers une vision d'ensemble de leur situation fiscale, incluant les données de paiement.

#### Le développement des services et téléprocédures sur le canal Internet :

- Pour les particuliers :

*a) L'enrichissement du compte fiscal :* Le compte fiscal permet aux particuliers de consulter les données déclaratives et de paiement de leur dossier fiscal : 48 millions de comptes sont actuellement accessibles en ligne. Depuis le 1<sup>er</sup> août 2005, qu'ils aient ou non déclaré leurs revenus par Internet, les particuliers peuvent consulter, grâce à un certificat électronique gratuit, leurs déclarations de revenus, leurs avis d'imposition (impôt sur le revenu, CSG et CRDS, taxe d'habitation principale secondaire, taxe foncière) et les informations de paiement relatives à leurs différentes impositions.

*b) L'envolée du recours à la télédéclaration des revenus :* La déclaration des revenus en ligne constitue aujourd'hui pour l'utilisateur un système simple, souple et sécurisé, qui connaît un succès exponentiel : 3,7 millions de télédéclarants se sont acquittés, en 2005, de leurs obligations déclaratives, dépassant ainsi l'objectif préalablement fixé à 1,5 millions.

- Pour les professionnels :

*a) L'ouverture du compte fiscal :* Depuis février 2005, l'accès sécurisé au compte fiscal en ligne (3,8 millions de comptes en ligne) offre aux professionnels, 7 jours sur 7 et 24H/24H,

une vision d'ensemble de leurs déclarations de résultats, de TVA et de taxe sur les salaires, du paiements de leurs impôts et des demandes de remboursement de crédit de TVA.

b) *TéléTVA* : En 2005, 172.164 entreprises ont ainsi utilisé TéléTVA, ce qui représente plus de 55,4 % de la TVA collectée au plan national, soit 80,6 Md€, dont 49,5 Md€ pour la DGE. Depuis le mois de décembre 2005, les entrepreneurs individuels peuvent utiliser, pour déclarer et payer leur TVA sur Internet, le certificat électronique gratuit mis à leur disposition pour déposer leur déclaration d'impôt sur le revenu par Internet (TéléIR). Cette faculté met les plus petites entreprises en situation d'accéder sans frais au domaine des démarches électroniques.

c) *L'essor des paiements dématérialisés* : L'offre de service de télépaiement est en nette augmentation : outre la déclaration en ligne de la TVA et le paiement en ligne de la taxe foncière, la taxe professionnelle et la TVA, les entreprises hors DGE peuvent, depuis février 2005, payer en ligne l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires. Les entreprises relevant de la DGE peuvent également télépayer la taxe sur les véhicules de sociétés.

#### Formuels et courriels :

A partir du portail fiscal, l'utilisateur peut soumettre à l'administration, sans avoir à s'interroger sur le service compétent, une question rédigée au travers d'un formulaire appelé « formuel ». Il s'agit d'un courrier électronique préformaté qui contient ses propres critères d'affectation aux boîtes aux lettres électroniques des services compétents. Le recours à l'usage de ces « formuels » a été généralisé, ainsi que celui des courriels, auxquels il est répondu dans les 48h.

#### Les services sur le canal téléphone :

Les trois « Centres Impôts Service » accessibles du lundi au vendredi de 8H à 22H et le samedi de 9H à 19H, sont opérationnels sur l'ensemble du territoire national. Ils délivrent des informations générales aux particuliers et aux professionnels et diffusent depuis août 2005 des informations adaptées au contexte personnel de l'utilisateur, grâce à l'accès au compte fiscal des particuliers.

Ils répondent également aux courriers électroniques déposés par les internautes sur le portail fiscal. 1,65 millions d'appels ont été traités en 2005 par les C.I.S.

### ***De nouveaux services pour les usagers à compter de 2006***

Les années 2006 et suivantes seront marquées par une nouvelle progression de la télé déclaration de l'impôt sur le revenu : la campagne 2006 est préparée autour de l'objectif ministériel de 10 millions de télé déclarations, et le périmètre sera élargi aux usagers dont la situation de famille a changé et aux jeunes n'ayant encore jamais déclaré.

Une adresse Internet unique va être expérimentée en 2006 pour contacter les services des Impôts et du Trésor Public avec mise à disposition de formulaires dématérialisés permettant d'acheminer les demandes au service compétent.

Le projet Centres de contacts, destiné à fournir à l'administration fiscale sa logistique d'accueil téléphonique sera progressivement déployé. Une expérience d'un numéro d'appel unique dans le département de l'Ain constitue en 2006 la première étape de ce projet.

Toujours en 2006, l'application Téléactes, en cours d'expérimentation depuis décembre 2005, permettra aux notaires d'envoyer sous forme dématérialisée les actes soumis à publication dans les conservations des hypothèques et d'échanger des informations par le biais de serveurs dédiés.

Enfin, à compter du second semestre 2006, les démarches en ligne et le « dossier fiscal » seront mis en service et expérimentés progressivement, permettant la gestion à distance

d'un dizaine de démarches fiscales au départ. L'utilisateur aura ainsi la visibilité sur l'état d'avancement de ses démarches courantes, ses contacts (dont les réclamations) qu'ils soient formulés par Internet, au guichet, ou par téléphone.

## **II / Les avantages de COPERNIC pour les administrations fiscales**

Pour les agents des administrations fiscales, le nouvel outil de travail COPERNIC est déjà une réalité : le portail « métiers » a été déployé en 2005 à la DGI et à la DGCP (88.000 agents), le compte fiscal des particuliers et des entreprises est disponible en ligne pour l'ensemble des agents DGI et DGCP et les premiers services COPERNIC en ligne ont été délivrés.

Parmi eux, on peut citer notamment :

- la base de données nationale des données patrimoniales,
- la base de données nationale sur les liens sociétés-associés-dirigeants,
- la sélection des dossiers des particuliers à contrôler,
- la base de données nationale sur la Taxe Professionnelle,
- le fichier national des comptes bancaires,
- l'intranet commun pour les agents DGI et DGCP,
- la documentation fiscale en ligne,
- le collecteur des données des référentiels etc...

### ***Vers le système d'information fiscal unique pour les agents à l'horizon 2010 :***

Par étapes, le système d'information fiscal unique, objectif central du programme, devient progressivement une réalité plus tangible pour les agents. Les principaux jalons sont les suivants :

#### 2007 : La mise en place des grands référentiels de données constituant le cœur du système :

- Le référentiel des personnes qui vise à attribuer un identifiant unique et stable à toute personne physique ou morale ayant un intérêt fiscal, particulier ou professionnel.
- Le référentiel des occurrences fiscales qui permet de retrouver l'ensemble des intérêts fiscaux d'une personne dans le cadre du compte fiscal et de fournir des éléments utiles à l'exercice des différents métiers.
- Le référentiel topographique qui permet la gestion des données topographiques et le recensement des services exerçant une mission fiscale et de leurs compétences.

Leur arrivée est programmée pour fin 2006 et leur intégration aux applications fiscales actuelles de la DGI et de la DGCP sera progressive à compter de 2007.

#### 2008 2009 : La nouvelle application de recouvrement :

Le recouvrement unique de l'impôt, devrait se concrétiser à compter de 2008. Le plan détaillé de déploiement est en cours de reconstruction, en intégrant la priorité du transfert de la taxe professionnelle et de la taxe foncière à la DGI.

La refonte complète des applications de recouvrement des impôts sera ainsi scindée en étapes, ce qui permettra le remplacement progressif des applications concernées de la DGI et de la DGCP et l'intégration dans ce calendrier de la réforme de la taxe professionnelle qui sera réalisée en grande partie dans les nouveaux composants.

---

## La mise en ligne des possibilités de construire

---

### Contexte

La mise en ligne des possibilités de construire est d'abord destinée aux administrés, à qui elle fournit un accès à distance et instantané à l'information qui les intéresse. Elle ouvre ensuite la voie à l'établissement automatisé du certificat d'urbanisme par les services instructeurs des communes ou des DDE. Elle se place ainsi d'emblée dans la ligne du Programme stratégique de l'administration électronique (PSAE) lancé par le gouvernement en 2004.

Une expérimentation a été proposée dès mars 2003, avec l'accord du Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) ; un groupe de travail a été constitué pour suivre cette expérimentation, rassemblant les représentants des communes de l'Est parisien et les services de l'Équipement concernés.

En juillet 2004, le cabinet du ministre de l'Équipement a commandé au CGPC une étude sur la mise en ligne des possibilités de construire, dont l'intérêt concerne à la fois les particuliers, les professionnels et les services de l'administration, en termes de qualité du service rendu, de réduction des délais et de productivité. Le rapport remis en juillet 2005, joint aux perspectives ouvertes par l'expérimentation sur l'Est parisien, a démontré la faisabilité du projet et en a évalué les coûts et les avantages.

### Coûts et avantages attendus du projet

Techniquement, la mise en ligne des possibilités de construire implique, en amont, l'informatisation des documents d'urbanisme et leur gestion sous un système d'information géographique. Ce faisant, elle conduit les services de l'administration chargés de l'application du droit des sols (ADS) à se doter d'un outil informatique et télématique performant, améliorant leur productivité et réduisant considérablement les délais de traitement des dossiers. Les usagers devraient ainsi en tirer un double avantage (accessibilité améliorée à l'information et réduction des délais d'obtention des actes d'urbanisme) et l'administration devrait y trouver du même coup une efficacité accrue et une dynamique locale renforcée.

De plus, pour les services déconcentrés de l'État, cette efficacité porterait non seulement sur l'ADS (qu'ils assurent pour l'essentiel par délégation d'un grand nombre de communes), mais également sur trois autres missions qui relèvent, exclusivement cette fois, du rôle de l'État :

- le porter-à-connaissance relatif aux servitudes d'utilité publique (et à d'autres informations telles que les documents communaux relatifs aux risques),
- le contrôle de légalité des documents d'urbanisme et des autorisations de construire,
- enfin d'une manière plus générale l'observation des territoires via l'évolution des servitudes, des risques et des actes d'urbanisme.

Il y a donc toutes les raisons pour décider, au-delà des initiatives dispersées observées ici et là, la l'informatisation de l'ensemble des documents d'urbanisme et de leur application au droit des sols : raisons d'efficacité administrative, de qualité du service public, de dynamique vis-à-vis des partenaires locaux, de gouvernance et de stratégie locale. Il s'y ajoute une raison économique, pour laquelle le rapport du CGPC propose des pistes de réflexion : l'analyse coûts/bénéfices laisse prévoir un rapport exceptionnellement favorable, puisque **les avantages économiques apportés par l'informatisation pourraient atteindre de 4,1 à 6,4 M€ par an, pour un investissement allant de 3,5 à 5,5 M€ : le ratio de 1 (récupération économique de l'investissement) pourrait être obtenu en un délai estimé entre 6 et 16 mois.**

On peut se demander pourquoi les conséquences d'une telle évidence n'ont pas été tirées plus tôt. Initialisée dans les années 1990 par certaines DDE, la démarche SIG appliquée à l'ADS a été validée dans son principe par la DGUHC vers 2000, puis élargie à la technologie Internet et expérimentée à partir de 2003 (notamment avec l'opération Epicure). Inscrite en première priorité du schéma directeur de l'information géographique du ministère de l'Équipement en juin 2003, elle vient d'être reprise dans le tout récent schéma directeur des systèmes d'information et de communication (SDSIC) en mai 2005 ... sans que, pour autant, on ait réussi à dépasser le stade de l'expérimentation. Résultat : on observe aujourd'hui que nombre de DDE ont déjà informatisé leur gestion des servitudes d'utilité publique, avec les moyens du bord et sans démarche d'ensemble qui permettrait de bénéficier de toutes les retombées de cet effort et de réaliser des économies d'échelle considérables.

### **Actions à mener**

1. Procéder à l'informatisation systématique des servitudes d'utilité publique (et des autres documents jouant le même rôle en planification d'urbanisme), via une concertation nationale avec les gestionnaires de servitudes, à mettre en place dès possible.
2. Lancer une concertation nationale avec les communes pour faire numériser tous les documents de planification d'urbanisme (POS, PLU et cartes communales), de façon à permettre, comme pour les servitudes, leur intégration dans le système d'information, à l'aide des cahiers des charges déjà disponibles dans certaines DDE, l'objectif étant de permettre l'interopérabilité de tous les PLU numériques.
3. Généraliser l'accès des DDE au plan cadastral numérisé sur tout le territoire. En effet, la visualisation des plans cadastraux (calés dans un référentiel cohérent) est indispensable pour que les usagers accèdent à distance à l'information sur les possibilités de construire, en identifiant leur parcelle. Il convient que toutes les DDE soient dotées de la Base de Données Parcellaire établie par l'IGN, base de données dérivée du Plan Cadastral numérisé (lorsqu'il existe) et du Plan Cadastral Image (dans les autres cas) par amélioration des caractéristiques géométriques de ces documents. La Base de données Parcellaire atteint la précision du mètre en tout point du territoire.
4. Etablir un cahier des charges pour le système d'information, qui permettrait de doter chaque service instructeur d'un accès à un outil national pour gérer les servitudes, les porter à connaissance et instruire les actes d'urbanisme qui relèvent de sa compétence. Les outils logiciels élaborés au cours des expériences réalisées dans l'est parisien devraient donner naissance à un logiciel national ergonomique et fiable qui améliorerait considérablement la productivité des services dans l'instruction des cas courants, permettant ainsi de dégager du temps pour traiter, par des voies non entièrement automatisées, les cas les plus complexes. On pourrait également recommander l'adaptation d'un certain nombre de logiciels du marché, en veillant à ce qu'ils soient compatibles avec l'outil développé par les pouvoirs publics.

Ce sont ces quatre actions conjointes qui permettraient de sortir de la phase actuelle d'expérimentation qui risque, sans cela, de traîner en longueur alors que l'État détient une solution qui s'avère performante, techniquement et économiquement.

---

## **Complexité de la réglementation : l'action en faveur du logement**

---

L'action des pouvoirs publics en faveur du logement est répartie entre un grand nombre d'acteurs et les récentes décisions prises n'ont fait que renforcer l'éparpillement des compétences.

### **1. L'Etat a toujours eu un rôle éminent dans la mise en œuvre de cette politique et garde ce rôle malgré les décisions prises pour confier plus de pouvoirs aux échelons locaux**

On donnera très rapidement quelques illustrations de cette situation.

Cadre législatif et réglementaire; par exemple c'est toujours l'Etat qui définit les relations bailleurs locataires, essentielles pour le marché de la location. C'est lui aussi qui définit la fiscalité applicable au logement, domaine non moins essentiel. Les déductions sur les intérêts d'emprunt, le régime du livret A, le prêt à taux zéro, la TVA applicable aux travaux, la fiscalité des HLM, la contribution du 1% pour ne donner que quelques exemples de mesures qui sont parmi les plus coûteuses relèvent de la loi fiscale, donc de l'Etat.

Les aides personnelles, depuis des années sont un des piliers de la politique du logement, elles concentrent l'essentiel des crédits budgétaires : plus de 5 mds d'euros. Elles sont définies par l'Etat(DGUHC) et distribuées par les Caisses d'allocations familiales. La conception relève de l'Etat, la mise en œuvre des CAF.

Autre compétence de l'Etat : la définition des aides à la pierre qui comprennent les crédits aux bailleurs sociaux (organismes de HLM) les aides à la rénovation, les crédits de l'Anah, agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et les crédits de la rénovation urbaine.

Ces compétences donnent un moyen d'encadrement et de régulation du marché qui est considérable. A noter aussi, on y reviendra, que les compétences de l'Etat ont été confiées à une administration centrale mais aussi à des établissements publics, ce qui ajoute à la complexité du dispositif.

**Mais depuis quelques années d'autres acteurs ont une capacité d'intervention renforcée.**

### **2. Les échelons territoriaux ont été renforcés**

Les collectivités territoriales interviennent de plus en plus en finançant des opérations d'urbanisme ou des opérations de construction. Elles le font dans des conditions qui ne sont pas toujours faciles à évaluer ou à recenser. Quand une commune remet un terrain gratuitement à un opérateur ou le lui vend à un prix très bas ce financement n'est pas chiffré. Les aides aux bailleurs sociaux sous forme de subvention ne sont pas répertoriées. D'une manière générale personne ne sait combien les collectivités versent pour le logement. Leur intervention prend des formes très variées (aides aux familles à Paris par exemple). La seule certitude est que le volume de ces aides est très élevé et en croissance probablement très forte. Un travail de recensement serait des plus utiles et à terme une harmonisation des

pratiques paraît des plus souhaitables. On dispose dans certains cas de bonnes études (Dunkerque, Nancy), mais il s'agit de monographies.

### **L'examen des compétences des différents niveaux fait apparaître une très grande complexité qui vient d'être aggravée.**

La région dispose de compétences en matière d'aménagement. Elle peut aider les bailleurs sociaux, participer aux opérations d'urbanisme. Elle peut créer des établissements publics fonciers. Les conseils départementaux de l'habitat viennent d'être transformés en comités régionaux de l'habitat présidés par le préfet de région. Des observatoires régionaux du logement vont être créés. Des établissements fonciers communs à plusieurs régions peuvent être créés mais ils le sont par l'Etat qui intervient par décret en Conseil d'Etat.

Le département dispose de moyens pour aider les plus défavorisés : co-pilotage du PDALPD (plan départemental d'aide au logement des plus défavorisés), gestion du fonds de solidarité logement (depuis très peu de temps), gestion de l'AML, aide à la médiation locative. Il peut créer des établissements publics fonciers, une agence départementale du logement. Le département peut subsidiairement recevoir délégation des aides à la pierre. Ces actions sont celles que mène le département, collectivité territoriale. Le numéro d'enregistrement unique est tenu au niveau départemental. C'est au niveau départemental qu'est géré le contingent préfectoral, le préfet intervient pour le SLS, supplément de loyer de solidarité. Beaucoup d'offices d'HLM sont départementaux.

Les communes disposent de la politique foncière, du PLU, de pouvoirs au sein des commissions d'attribution, de la délégation éventuelle du contingent préfectoral, du pouvoir de police concernant les immeubles menaçant ruine et les hôtels meublés.

Nouvel acteur : l'EPCI, établissement public de coopération intercommunale qui a reçu de nombreuses compétences : participation à l'élaboration de SCOT et des autres documents d'urbanisme, élaboration de plan locaux de l'habitat (PLH), délégation des aides à la pierre et des aides de l'Anah lorsque l'EPCI dispose d'un PLH. Dans les faits le rôle des EPCI est déterminant dans la rénovation urbaine et dans la construction sociale. Ils peuvent bénéficier de la délégation du contingent préfectoral.

### **3. Le 1% logement**

Aux échelons centraux et territoriaux de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, il faut encore ajouter le réseau du 1% qui collecte une contribution obligatoire pesant sur les entreprises employant plus de 10 salariés et en gère le produit à travers des comités interprofessionnels du logement (CIL), qui ont un statut d'association. Deux organes centraux interviennent dans le 1% qui ont l'un un statut d'union d'économie sociale, l'UESL, l'autre le statut d'établissement public, l'ANPEEC, agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction. Le réseau du 1% a créé une association, l'association foncière logement (AFL) dont l'objet est de construire des logements sociaux.

### **4. Le mouvement HLM**

Acteur essentiel du logement les HLM sont organisés sous forme de sociétés, offices, coopératives et ont créé une fédération qui regroupe l'ensemble des acteurs ; l'union sociale pour l'habitat, USH.

### **5. Complexité de l'organisation au niveau central**

A l'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'ajoute la complexité du dispositif créé au niveau central par l'Etat lui-même. La direction du ministère qui intervient principalement est la DGUHC, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Mais il existe aussi plusieurs délégations qui ont un rôle : la délégation à

l'action foncière du ministère de l'Équipement, la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logements. Il faut aussi citer la délégation interministérielle à la ville.

Plusieurs établissements publics ont un rôle essentiel : l'Anah agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, établissement public administratif pour la réhabilitation des logements privés ; l'Anru, établissement public industriel et commercial, pour la rénovation urbaine. La Caisse des dépôts, établissement financier public, finance le logement social et la CGLLS, caisse de garantie du logement locatif social, garantit les prêts aux bailleurs sociaux. Le FGAS, fonds de garantie à l'accession sociale, garantit les prêts pour l'accession sociale à la propriété.

L'extrême complexité de cette organisation risque d'être encore aggravée par la loi ENL, engagement national pour le logement, dont la discussion vient de s'achever à l'Assemblée Nationale.

---

## **Initiative pour la Croissance de l'économie et de la qualité de la vie**

---

La présente note vise à proposer une initiative permettant de générer rapidement une augmentation de 0,6% du PIB annuel.

Contrairement aux plans traditionnels de créations d'emplois temporaires par la relance keynésienne, cette initiative vise à créer des emplois durables associés à l'augmentation du PIB national tout en améliorant la qualité de vie.

Elle est focalisée sur les zones urbaines importantes et peut être mise en œuvre sans faire appel aux finances publiques de manière significative.

En desserrant les contraintes spatiales et de temps qui entravent les marchés de l'emploi et les zones de chalandises, elle faciliterait l'incitation à la consommation des ménages et notamment celle des jeunes générations, la stimulation du marché immobilier, la promotion de nouveaux pôles de compétitivité et plus globalement encore la stratégie de lutte contre les délocalisations.

### **Les infrastructures de transport : vecteurs d'accès à l'emploi**

Un territoire bien desservi permet, grâce à un meilleur échange de savoir-faire, la création de richesses plus nombreuses. En effet, chaque individu recherche la meilleure adéquation possible entre la formation spécialisée qu'il a reçue et l'offre d'activité disponible sur le territoire, également spécialisée. Dans un marché de l'emploi réduit à quelques milliers d'unités accessibles dans une heure de transport au plus, un bon spécialiste n'a vraisemblablement aucune chance de trouver un emploi qui lui convienne. Il y aura donc perte d'efficacité collective s'il est astreint à vivre et travailler dans cet environnement territorial limité. Si par contre il vit dans un territoire lui permettant d'accéder dans une heure à quelques centaines de milliers d'emplois, il a toute chance de trouver un emploi qui lui convienne et la collectivité y gagnera beaucoup en efficacité.

*Cette recherche d'adéquation explique que le temps moyen de transport des citoyens reste stable même si le système de desserte d'un territoire est amélioré. Les résidents profitent des nouvelles facilités qui leur sont offertes pour rechercher des destinations plus pertinentes dans le même temps de transport. La valeur du temps susceptible d'être gagné à l'ouverture d'une infrastructure de transport se transforme intégralement en création de valeur par une meilleure adéquation des compétences des individus aux capacités d'emploi des entreprises. Les infrastructures de transport sont ainsi des instruments de création immédiate de richesse et de soutien de l'emploi durable. C'est ainsi que l'important programme d'investissement routier de la Chine (plus de 3.000 km d'autoroutes par an) contribue fortement à son décollage économique actuel.*

Plus précisément, la création de richesse est liée au nombre d'actifs dénombrables au sein d'un territoire accessible dans l'heure à partir du lieu d'emploi. Ce nombre d'actifs qui représente « l'énergie humaine du territoire » est proportionnel à la densité d'occupation du territoire et à la superficie du territoire accessible dans l'heure, elle-même proportionnelle au carré de la vitesse moyenne de déplacement. La progression relative de cette superficie illustre la progression de l'efficacité des hommes travaillant en coopération. Cela se traduit par des salaires améliorés et un PIB en augmentation. Il y a bien là une voie pour soutenir la croissance du pays, sous réserve bien entendu de sélectionner les investissements offrant le

---

<sup>1</sup> Tous les montants sont exprimés en € 2005

degré d'efficacité le plus élevé, c'est-à-dire permettant d'obtenir le plus de croissance possible pour un niveau d'investissement donné.

Par ailleurs, environ 15% des déplacements effectués quotidiennement ont uniquement des fonctions ergonomiques (promenades dans des espaces naturels). La quantité d'espaces naturels accessibles dans l'heure qui représente « l'énergie spatiale du territoire » est proportionnelle à la densité d'espaces naturels et à l'étendue du territoire accessible dans l'heure. La progression relative de cette énergie spatiale répond à l'intérêt que les résidents portent aux espaces naturels auxquels ils peuvent commodément accéder. Pour les investisseurs, l'énergie spatiale du territoire peut constituer aussi un important facteur d'attraction.

### **Quels investissements privilégier ?**

On peut améliorer l'énergie humaine d'un territoire :

- par l'augmentation de la densité de son occupation
- et par l'augmentation de la vitesse moyenne des déplacements.

En dehors des pôles très urbains, la tendance générale est plutôt à une légère réduction de la densité des territoires (correspondant sans doute à une recherche d'accroissement de l'énergie spatiale des résidents). Et la deuxième possibilité est plus facile à mettre en œuvre.

En 1994, le schéma directeur d'Ile-de-France a identifié des infrastructures de transports collectifs et individuels nécessaires au bon fonctionnement de la région à l'horizon 2015. Ces infrastructures et leurs effets économiques, estimés à l'époque en francs 1995, et traduits désormais en euros 2005, comportent :

- des infrastructures de transport collectif susceptibles d'entraîner un accroissement du PIB atteignant en 6 ans un montant global égal au montant dépensé pour leur réalisation, soit un « taux d'efficacité » (retour moyen annuel sur investissement) de 16,8%. Le schéma directeur a identifié 25,6 milliards d'euros (Md €) de tels investissements qui généreraient donc 4,3 Md € de richesse annuelle supplémentaire.
- des infrastructures de transports individuels susceptibles d'entraîner un accroissement du PIB atteignant en 2,6 ans un montant global égal au montant dépensé pour leur réalisation, soit un taux d'efficacité de 38%. Le schéma directeur a identifié 25,6 Md € de telles infrastructures nouvelles qui généreraient ainsi 9,8 Md € de richesse annuelle supplémentaire.

*Parmi ces infrastructures de transport individuel en Ile-de-France, 7,0 Mds représentent des élargissements d'autoroutes et voies rapides existantes ayant un taux d'efficacité tout à fait exceptionnel de l'ordre de 90%. Leur réalisation induirait chaque année une création de richesse annuelle de 6,2 Md €, soit 1% de croissance du PIB de la région Ile de France et 0,3% de croissance du PIB national.*

Un examen attentif de la situation des principales métropoles françaises devrait permettre d'identifier des travaux analogues pour un montant du même ordre. Avec l'Ile-de-France, le montant global de ces élargissements serait de l'ordre de 14 Md€ correspondant à une richesse annuelle produite de l'ordre de 12,5 Md € au total, soit 0,6% du PIB.

### **Quelle méthode employer pour ne pas imputer ces investissements à l'Etat ?**

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat, la solution proposée, pour réaliser sous trois ans ces investissements, est de les concéder. La rentabilité envisagée doit permettre de trouver un concessionnaire. Par contre, comment concéder des élargissements d'autoroutes, déjà en service, gérées et exploitées par l'Etat ?

La formule recommandée consiste à implanter sur la voie concédée (en principe la voie de gauche, séparée par une simple marque de peinture, comme une voie poids lourds) un péage automatique de type « Liberté ». Seuls les véhicules équipés de la puce « t », préalablement achetée auprès de l'entreprise concessionnaire, sont autorisés à emprunter la voie. En cas de fraude, les conducteurs sont flashés et reçoivent à leur domicile le montant de la contravention.

Il pourrait être envisagé d'instaurer un péage proportionnel à la puissance fiscale du véhicule, afin de faire en sorte que la contribution de chaque automobiliste soit adaptée à son niveau de vie.

### **Compléter les investissements de capacité par les investissements de requalification environnementale des autoroutes existantes**

Les autoroutes urbaines existantes ne sont pas généralement bien intégrées dans leur environnement. Le coût des travaux de requalification environnementale, notamment par suppression quasi complète des nuisances sonores, est estimé en Ile de France à 2,2 Md€ (ce niveau d'investissement est à doubler si l'on prend en compte les autres métropoles françaises).

Il est indispensable d'engager, à l'occasion des travaux d'élargissement des autoroutes, les aménagements d'isolation phonique de l'ensemble de ces infrastructures, soit en imputant les dépenses sur le produit des péages liés aux élargissements, soit en y consacrant des investissements publics d'amélioration de l'environnement urbain. C'est même l'isolation phonique qui doit être posée comme principe premier, l'élargissement permettant de créer de la richesse et de financer simultanément les travaux de protection phonique. Il y a bien progression simultanée de la richesse et du bien-être.

Cette requalification environnementale ferait baisser la rentabilité de la concession (facile à compenser par la durée de la concession) mais non l'accroissement attendu du PIB.

On pourrait envisager de renforcer encore l'effort dans le domaine de l'urbanisme, en remodelant les voies urbaines soulagées par ces élargissements. Le coût des travaux de requalification des voies est estimé à 1,9 Md€.

---

## **L'appui du CGGREF à la gestion prévisionnelle et de proximité des cadres techniques du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

---

Outre ses fonctions de conseil et d'évaluation exercées à la demande du ministre de l'Agriculture et de la Pêche et notamment du ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CGGREF) joue un rôle important dans la gestion des cadres techniques pour le compte de ces deux ministères.

Cette mission d'orientation et de suivi poursuit plusieurs objectifs :

- Inscrire le devenir des corps d'ingénieurs d'Etat dans un schéma stratégique, notamment par des réflexions sur les besoins des politiques publiques du futur et une contribution à la construction de parcours professionnels qualifiant pour les agents ;
- Répondre au caractère interministériel des corps d'ingénieurs d'Etat et assurer leur essaimage dans tous les secteurs de leurs compétences ;
- Apporter un concours à la direction du Ministère chargée de la gestion des ressources humaines pour définir une politique d'emploi des ingénieurs, fournir les bases techniques d'une gestion prévisionnelle des corps sur une dizaine d'années, aider à la préparation de tableaux de promotion et, constituer enfin les viviers pour assurer les relèves en temps opportun ;
- Contribuer à l'adaptation des formations en liaison étroite avec les dispositions de formation initiale et continue des ingénieurs.

Cette mission, qui est confiée à 30 Ingénieurs Généraux (sectoriels et territoriaux) regroupés au sein d'une délégation à l'orientation et au suivi (DOS) au sein du CGGREF, concerne à la fois le corps des ingénieurs du Génie Rural, des Eaux et Forêts (IGREF), soit 2 200 ingénieurs, et le corps des ingénieurs de l'Agriculture et de l'Environnement (IAE), soit 3 400 ingénieurs.

Cette mission répond à une triple demande :

- Celle des IGREF et des IAE pour leur fournir information et conseil par des entretiens individuels et en utilisant des moyens modernes de communication ;
- Celles des partenaires employeurs des IGREF et des IAE : administrations, établissements publics, collectivités territoriales, entreprises et bureaux d'études,...
- Celle de la direction chargée des ressources humaines au sein du Ministère de l'Agriculture pour lui apporter une contribution dans la politique de gestion des ressources humaines.

Cette mission présente 4 caractéristiques essentielles :

- Elle s'exerce sur le long terme ;
- Elle s'intéresse à tout l'éventail des domaines de compétence des IGREF et des IAE ;
- Elle s'inscrit dans les projets collectifs des corps et professionnels des agents
- Elle est indépendante des structures hiérarchiques.

La plus grande attention est apportée à la définition des parcours professionnels qualifiants des agents des corps. Ceux-ci peuvent être définis comme une recherche permanente d'une bonne adéquation entre :

- L'évolution du projet de vie des agents;
- Le niveau de compétence atteint ;
- Le développement des aptitudes personnelles ;
- L'évolution des missions et des structures chargées de leur accomplissements.

Dans le cadre des trois grands secteurs d'emploi que sont l'agriculture, l'environnement et les territoires, avec toutes les activités qui y sont liés, il est possible de distinguer deux parcours type :

- Le parcours de « généraliste », caractérisé, après d'une phase d'apprentissage, par l'élargissement progressif et régulier du champ des compétences acquises et des expériences dans des secteurs d'activités variés et l'accès à des postes de responsabilité de niveau de plus en plus élevés ;
- Le parcours de « spécialiste », caractérisé, dès la phase d'apprentissage, par une grande spécialisation dans un domaine dont la connaissance est nécessaire à la technicité des corps et à leur capacité d'expertise.

En la matière la terminologie de « spécialiste » s'identifie aux fonctions à la fois de producteurs de connaissances et de diffuseur de ces connaissances auprès des services opérationnels et des décideurs.

On distingue une catégorie de fonction intermédiaire dans la terminologie « personne-ressources », caractérisée par des connaissances professionnelles approfondies portant sur un domaine spécifique et caractéristique du secteur GREF et un savoir faire de diffusion auprès des services opérationnels.

Bien entendu les parcours professionnels peuvent mixer ces deux catégories types de parcours et la capacité de diriger des équipes ou d'animer des réseaux confèrent la même reconnaissance que celui des généralistes de haut niveau.

Les Ingénieurs Généraux de la DOS participent au côté de la direction des ressources humaines aux commissions paritaires qui décident des mutations et des affectations des personnels, en qualité de conseiller technique compte tenu de la connaissance approfondie des populations d'ingénieurs dont ils sont chargés.

Pour mener à bien ces missions la DOS met en œuvre les outils et moyens suivants :

- Les réflexions du CGGREF en matière d'orientation stratégiques des corps d'IGREF et d'IAE ;
  - Des bases de données sur les populations d'IGREF et d'IAE et des logiciels pour simuler leurs évolutions ;
  - Des comptes-rendus des entretiens individuels annuels qui vont être complétés par une évaluation des compétences ;
  - Des outils modernes de communication (intranet, ...) .
  - Réalisation d'une publication trimestrielle (« présence DOS ») envoyée par internet à chacun des 5600 ingénieurs.
  - Tenue, sur le terrain, de journées de rencontre avec l'ensemble des ingénieurs par regroupement chaque fois de 3 ou 4 régions.
-