



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 24

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES
ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Rapporteur spécial : M. PIERRE-ALAIN MUET

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ...	9
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2010	9
1.– Les crédits et les emplois augmenteront en 2010	9
2.– Une stratégie de performance en progrès	10
B.– LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP).....	12
1.– L'insuffisance du débat sur les missions cache une logique purement budgétaire et comptable	13
2.– La remise en cause du service public	14
3.– Un véritable mépris pour les fonctionnaires.....	17
a) <i>L'absence d'association des fonctionnaires aux réformes</i>	17
b) <i>Les atteintes au statut général de la fonction publique</i>	18
c) <i>Des primes au mérite qui heurtent le sens du service public des fonctionnaires</i>	20
d) <i>Une lente montée du stress au travail</i>	21
C.– LES AUTRES CHANTIERS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT	22
a) <i>La mesure et la réduction des charges administratives et la simplification du droit</i>	22
b) <i>L'accueil dans les services publics</i>	24
c) <i>L'administration électronique</i>	26
D.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE ET DE PAYE DE L'ÉTAT	27
1.– Le système d'information financière de l'État Chorus en cours d'achèvement	27
2.– La mise en place du système d'information sur la paye des fonctionnaires par l'Opérateur national de paye (ONP).....	32
II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	33
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2010	33
1.– Des crédits globalement stables et des emplois en réduction	33
a) <i>Une exécution des crédits contrainte</i>	33
b) <i>Une stabilité des dépenses en 2010</i>	34

2.– Une stratégie de performance qui devrait être exemplaire pour les fonctions soutien	35
B.– QUELQUES ASPECTS DE L'ACTIVITÉ DU PROGRAMME.....	39
1.– La réforme des services de communication des ministères de l'Économie et du Budget	39
2.– L'Inspection générale des finances (IGF).....	41
3.– Le nouveau service des achats de l'État (SAE)	43
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE N° 1 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MILOLF	51
ANNEXE N° 2 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	61

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, seulement 80 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

Le présent rapport spécial (n° 1946, annexe n° 24) porte sur deux des programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Les autres programmes de la mission sont traités dans les rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac (annexe n° 23), Georges Tron (annexe n° 25) et Yves Deniaud (annexe n° 26).

SYNTHÈSE

• Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*

Les **crédits** de paiement (CP) sont demandés à hauteur de 311 millions d'euros en 2010 (290 millions d'euros en 2009). L'augmentation principale résulte de l'action *Information financière de l'État*, essentiellement pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et la constitution du système d'information financière de l'État Chorus.

Les autorisations d'engagement (AE) sont demandées à hauteur de 185,1 millions d'euros (224 millions d'euros en 2009). La réduction des AE se constate sur toutes les actions du programme, traduisant un rythme de croisière atteint par les grands projets : Chorus, système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI Paye), révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le Rapporteur spécial se félicite que la **stratégie de performance** du programme a intégré deux indicateurs nouveaux mesurant l'avancement de la RGPP et des grands projets informatiques (Chorus et SI Paye). Il faut cependant regretter que le projet annuel de performances ne présente toujours pas d'indicateur mesurant l'activité de la direction du Budget dans le respect de la norme de dépenses de l'État.

La **révision générale des politiques publiques (RGPP)** constitue un dévoiement d'une politique qui aurait pu être intelligente. Le défaut d'association des fonctionnaires aux prises de décision a été perçu comme du mépris. Elle se traduit dans la réalité par une remise en cause du service public, à tous les niveaux. Le statut de la fonction publique est vidé de son sens.

Au total, on ne peut qu'en constater l'inefficacité en termes de gestion. Alors que les économies attendues de la RGPP sont toujours chiffrées à un total cumulé de 7 milliards d'euros en trois ans, le déficit public de l'État dépasse les 140 milliards d'euros pour la seule année 2009, avec un déficit structurel estimé à environ la moitié par la Cour des comptes. Quant aux économies résultant de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, elles sont évaluées à environ 475 millions d'euros par an, après rétrocession aux fonctionnaires de la moitié des économies brutes réalisées.

Le Rapporteur spécial a consulté sur la RGPP les huit organisations syndicales représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Plusieurs organisations syndicales lui ont affirmé qu'elles « *étaient d'accord avec l'objectif de moderniser les services publics français* ». Elles étaient prêtes à accompagner une réforme de la fonction publique, mais pas sous la forme qu'elle a prise dans le cadre de la RGPP.

• **Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière***

Les **crédits** de paiement (CP) du programme sont demandés à hauteur de 800 millions d'euros en 2010 (786 millions d'euros en 2009). L'augmentation est due essentiellement à l'augmentation des fonctions soutien. Les autorisations d'engagement (AE) sont proposées à hauteur de 883,7 millions d'euros (900,1 millions d'euros en 2009). Il est à noter que la plus grande partie du programme sera gérée sur Chorus. Un programme technique du même nom générera encore une faible partie des crédits hors Chorus (environ 85 millions d'euros en AE et en CP).

Le Rapporteur spécial s'interroge sur l'efficacité de la scission en deux de l'ancien ministère de l'Économie et des finances. Le Gouvernement envisage de consacrer une partie importante de la deuxième phase de la RGPP à la réduction des coûts de fonctionnement des administrations. Les ministères de l'Économie et du Budget devraient avoir, à ce titre, un **comportement exemplaire** dans la recherche d'économies.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial concerne les deux programmes *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* et *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les administrations concernées par le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* sont, au sein du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique : la direction du Budget, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), l'Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE), l'Opérateur national de paie (ONP) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), en cours de création. **En 2010** le programme couvre également la **Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP)**, nouvellement créée, et l'activité du **Conseil de normalisation des comptes publics**, créé en décembre 2008. L'autre grande administration d'état-major, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), fait l'objet d'un programme à part au sein de la mission⁽¹⁾. La responsabilité du programme est assurée aujourd'hui par M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* couvre une multitude de services communs au ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et à celui du Budget, des comptes publics et de la fonction publique : cabinets, secrétariat général, Agence centrale des achats, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), médiateur, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité, corps d'inspection et de contrôle (Inspection générale des finances et Contrôle général économique et financier), direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), direction des Affaires juridiques (DAJ) et service de Communication (SIRCOM). Sont également rattachés à ce programme en 2008 le service commun des laboratoires (travaillant pour la Douane et la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes - DGCCRF), TRACFIN et l'Agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'État (APIE), créée en avril 2007. Le responsable de programme est M. Jean-François Verdier, directeur des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel.

(1) Ses crédits de personnel (titre 2) sont néanmoins rattachés au programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

En vertu du « **chaînage vertueux** » voulu par la LOLF, le présent rapport fait suite aux observations présentées par le Rapporteur spécial dans les deux rapports présentés à l'automne dernier, l'un sur le projet de loi de règlement, l'autre sur le bilan de trois années de performance dans le budget de l'État :

– rapport (n° 1775) sur le projet de loi de règlement pour 2008 présenté le 24 juin 2009 par M. Gilles Carrez, tome II ⁽¹⁾ ;

– rapport d'information (n° 1780) sur trois ans de performance dans le budget de l'État présenté le 24 juin par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez ⁽²⁾.

Le Rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement à l'action du ministère en matière de modernisation de l'État, avec la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Il évoquera également l'action du secrétariat général commun aux ministères de l'Économie et du Budget en matière de rationalisation des fonctions soutien.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1775-tII.pdf>

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1780.pdf>

I.- LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2010

1.- Les crédits et les emplois augmenteront en 2010

Les crédits de paiement (CP) sont demandés à hauteur de **311 millions d'euros en 2010** (290 millions d'euros en 2009). L'augmentation principale, 18 millions d'euros, résulte de l'action *Information financière de l'État*, essentiellement pour l'AIFE et la constitution du progiciel de gestion intégré Chorus.

Les autorisations d'engagement (AE) sont demandées à hauteur de 185,1 millions d'euros (224 millions d'euros en 2009). La réduction des AE se constate sur toutes les actions du programme, traduisant un rythme de croisière atteint par les grands projets : Chorus, système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI Paye), RGPP, ARJEL).

L'action *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* se voit doter de 37,4 millions d'euros en 2010 (38,5 millions d'euros en 2009), pour le fonctionnement de la direction du Budget.

L'action *Modernisation de l'État* représente (hors crédits de personnel) 30 millions d'euros de CP, pour le fonctionnement de la DGME, avec notamment la RGPP. Il est dommage que le projet annuel de performances n'indique pas le montant des crédits alloués aux cabinets de consultants. La Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) se voit allouer 3 millions d'euros (hors crédits de personnel) de CP. **Le Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait suivi l'une des préconisations de ses précédents rapports en reconstituant une structure en charge de l'évaluation des politiques publiques**, à la suite de la suppression en début de législature du Conseil national de l'évaluation.

Il estime néanmoins que le **positionnement de cette mission auprès du ministère du Budget** ⁽¹⁾, alors que les précédentes instances d'évaluation étaient placées auprès du Premier ministre ⁽²⁾, constitue un **dévolement** de son activité. Ce rattachement entraînera très certainement un biais dans les travaux d'évaluation en ce sens qu'ils risquent d'être menés avec **l'objectif principal de rechercher des économies budgétaires**. Cette orientation a conduit, par exemple, à confier à la mission le soin de procéder au cours du premier semestre 2009, en coordination avec la direction du Budget, à une revue des indicateurs de performance de l'ensemble des programmes liés au projet de loi de finances pour 2010. Il n'est pas certain que les experts employés par la MEPP aient conçu ainsi ce changement de perspective et l'évolution de leur cadre de recherche qui en découle...

(1) Décret du 20 janvier 2009 portant attributions du ministre du Budget.

(2) Sur l'action Stratégie et prospective de la mission Coordination du travail gouvernemental.

L'action *Information financière de l'État* voit, dans le présent projet, ses CP augmenter de 151 millions d'euros en 2009 à 169,1 millions d'euros en 2010, essentiellement pour les crédits d'investissement gérés par l'AIFE et destinés à la constitution de Chorus.

L'action *Système d'information et de production de la paye* voit ses CP établis à 23,6 millions d'euros (24,7 millions d'euros en 2009), pour le fonctionnement de l'Opérateur national de paye (ONP) et la construction du SI Paye.

L'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* se voit dotée de 10,8 millions d'euros en 2010 (comme en 2009). Elle supporte les 149 ETPT affectés à la DGAFP, dont les crédits d'intervention sont portés par le programme *Fonction publique*.

L'action *Régulation des jeux en ligne* voit ses CP augmenter de 9,2 millions d'euros en 2009 à 11,7 millions d'euros en 2010. Le Rapporteur spécial s'étonne de lire dans le projet annuel de performances que « *l'ARJEL devant devenir une autorité administrative indépendante, elle disposera d'une autonomie vis-à-vis de l'administration centrale. À ce titre, elle devra faire face à l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement (immobilier, fournitures...). Aussi, la rubrique « autres dépenses de fonctionnement » comprend-elle les dépenses immobilières (loyer, charges, entretien...) des 1 500 m² de bureaux loués dans le XV^{ème} arrondissement de Paris, pour un montant d'environ 1,3 million d'euros de CP, et les dépenses transverses, pour 1 million d'euros* » Sans remettre en cause l'autonomie dont dispose cette nouvelle autorité administrative indépendante, le ministère de tutelle et le service France Domaine ne devraient pas se désintéresser de la cohérence globale de leur gestion immobilière...

Le **plafond d'autorisation d'emploi du programme augmente** de 1 063 à 1 096 ETPT (+ 33 ETPT), en raison des recrutements opérés en 2009 et 2010.

2.- Une stratégie de performance en progrès

La maquette budgétaire est légèrement modifiée pour accueillir dans l'action *Modernisation de l'État* une sous-action *Évaluation des politiques publiques*. En outre l'action *Information financière de l'État* a vu son libellé modifié pour contenir, en plus de l'AIFE, le Conseil de normalisation des comptes publics, nouvellement créé.

Le Rapporteur spécial avait regretté l'an dernier **l'absence d'objectifs et d'indicateurs** mesurant la performance des administrations d'état-major du ministère du Budget (direction du Budget, DGME, AIFE), alors qu'elles sont justement chargées **d'animer une telle démarche de performance dans les ministères**.

Le projet annuel de performances pour 2010 ne comporte toujours pas d'objectif ou d'indicateur sur le respect de la norme de dépense publique dans ses différents agrégats.

Dans la réponse au questionnaire budgétaire, le ministère du Budget estime qu'une solennité particulière a été donnée aux objectifs du Gouvernement en termes de finances publiques par l'adoption de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. Pour s'assurer de la maîtrise des dépenses des administrations publiques, la loi fixe leur évolution (chapitre II) tandis que pour sécuriser les recettes fiscales, la loi prévoit un mécanisme de compensation des nouvelles dépenses fiscales par la suppression ou la diminution de mesures existantes pour un montant équivalent (article 11 du chapitre III).

La même réponse fait valoir que les objectifs de finances publiques du Gouvernement ont donc été clairement portés à la connaissance du Parlement et ont reçu son approbation. Le suivi de leur mise en œuvre est assuré dans le cadre des bilans réguliers prévus par le chapitre IV de la loi de programmation précitée ; le premier de ces bilans a eu lieu à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques au début de l'été 2009 et a permis notamment de faire le point sur la trajectoire d'évolution des dépenses publiques et sur le rythme de progression de la dépense fiscale.

Le ministère estime qu'*a contrario*, introduire dans la documentation budgétaire afférente au programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* un indicateur mesurant le respect de la norme de dépense publique serait de peu d'utilité : **« le responsable de programme n'a pas la capacité de piloter cet objectif et n'est en la matière qu'une force de proposition. Le respect de cet objectif implique en réalité l'ensemble du Gouvernement »**.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette position. Il note cependant que **le seul indicateur sur lequel est jugée la direction du Budget est celui relatif à la qualité du volet performance du budget de l'État**. Or, tout comme le respect de la norme de dépense, cet indicateur mesure l'activité des différents ministères. Est-ce à dire que la direction du Budget dispose de plus de moyens d'action pour l'un que pour l'autre ?

L'indicateur mesurant la **qualité des documents budgétaires** (volet performance) manque d'ambition en ce que les cibles sont égales ou inférieures aux réalisations 2008 (existence d'une cible en 2011, taux de documentation des indicateurs, taux de satisfaction du Parlement). Le **taux de documentation des indicateurs** est de 95,2 % en 2008, avec une cible de 96 %. Le sous-indicateur mesurant le **taux de satisfaction du Parlement** est mesuré par des sondages opérés auprès des députés. La valeur réalisée est de 85,6 % en 2008 avec une cible. En 2008 l'étude a été effectuée auprès d'un panel de 220 rapporteurs spéciaux des commissions des Finances des deux Assemblées ; 78 parlementaires – ou leurs proches collaborateurs – y ont répondu, faisant apparaître un taux de satisfaction de 73 %. En 2010 le panel interrogé sera élargi aux administrateurs du Parlement.

Le Rapporteur spécial se félicite néanmoins que la DGME, l'AIFE et l'ONP aient accepté cette année de porter des indicateurs mesurant leur performance.

Le projet annuel de performances pour 2010 comporte pour la première fois un **indicateur mesurant l'état d'avancement de la RGPP**. Cet indicateur indique que 85 % des 374 mesures prises dans le cadre de la RGPP « *se situent sur leur trajectoire normale* ».

Ce projet annuel de performances comporte également pour la première fois un **indicateur mesurant la maîtrise du coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information**. Cet indicateur est mesuré pour les deux principaux projets portés par le programme, Chorus et SI Paye. Il est cependant dommage que la construction de l'indicateur en reste à un niveau d'agrégation et de généralité très élevé. En effet, l'indicateur mesure uniquement si chacun de ces deux projets est en retard de plus de 6 mois (oui/non) et dépasse son budget prévisionnel (oui/non). Les données chiffrées permettant d'établir ces résultats ne sont pas mentionnées. Le sous-indicateur sur le calendrier se donne comme cible le respect de calendrier sur un projet sur deux. Le sous-indicateur sur le dépassement de budget se donne comme cible l'absence de dépassement pour les deux indicateurs. Les travaux de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)⁽¹⁾ avaient également proposé de mesurer le retour sur investissement du projet Chorus sur dix années de fonctionnement.

B.– LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

Le Rapporteur spécial estime que la révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un dévoiement d'une politique qui aurait pu être intelligente. Le **défaut d'association des fonctionnaires** aux prises de décision a été perçu comme du **mépris**. On constate **une volonté manifeste de détruire le service public**, à tous les niveaux. L'externalisation des missions s'est effectuée au détriment de ce qui fait la force de notre service public. **Le statut de la fonction publique est vidé de son sens**.

Au total, on ne peut que constater une **inefficacité totale en termes de gestion**, avec une dette et un déficit qui n'ont jamais autant dérapé. Alors que les économies attendues de la RGPP sont toujours chiffrées à un **total cumulé de 7 milliards d'euros en trois ans**, le déficit public de l'État avoisinera les 140 milliards d'euros pour la seule année 2009, avec un déficit structurel estimé à environ la moitié par la Cour des comptes. Quant aux économies résultant de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, elles sont évaluées à **475 millions d'euros en 2010**, après rétrocession aux fonctionnaires de la moitié des **950 millions d'euros d'économies brutes**

(1) Rapport d'information (n° 1807) présenté le 8 juillet 2009 par MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard sur le système d'information financière de l'État.
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1807.pdf>

réalisées. Le Rapporteur spécial note que le Président de la République se réserve l'annonce des mesures phares, comme le plan de relance ou l'utilisation du futur grand emprunt, alors qu'il laisse à ses ministres le soin d'effectuer les coupes claires dans les budgets.

En l'absence d'annonce officielle à la date d'examen du présent rapport, on ne sait pas en quoi consistera la **deuxième phase de la RGPP**. Le 14 mai dernier, dans un entretien au Figaro, le Premier ministre annonçait une telle deuxième phase des réformes avant l'été : *« nous accélérerons l'effort de la RGPP ; nous allons faire une deuxième phase d'économies à partir des études déjà menées, et nous allons approfondir l'analyse des dépenses au regard d'une seule exigence : l'équité »*. L'été a fait place à l'automne. Depuis, d'autres pistes ont été évoquées par le ministère du Budget, notamment la réduction des dépenses de fonctionnement des administrations, les logements de fonction, le parc automobile, les opérateurs de l'État... Comme pour la première phase, le plus grand secret règne en la matière.

Le Rapporteur spécial a consulté sur la RGPP les **huit organisations syndicales** représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Plusieurs organisations syndicales lui ont affirmé qu'elles *« étaient d'accord avec l'utilité de moderniser les services publics français »*. Elles ne sont pas par principe hostiles au changement. Une fonction publique moderne implique des effectifs adaptés aux missions, avec par exemple l'augmentation du nombre de seniors et la montée des problèmes de dépendance. Les organisations syndicales de fonctionnaires étaient prêtes à accompagner une réforme de la fonction publique, mais pas sous la forme qu'elle a prise dans le cadre de la RGPP.

1.— L'insuffisance du débat sur les missions cache une logique purement budgétaire et comptable

Toutes les organisations syndicales consultées par le Rapporteur spécial ont estimé qu'il aurait fallu dans la réforme de l'État **commencer par organiser un débat sur les missions et ensuite statuer sur les effectifs et les moyens**. Le rapport de l'an dernier avait montré l'absence d'évaluation préalable des équipes d'audit ; celles-ci s'étaient contentées d'une compilation des études déjà effectuées et avaient dû travailler dans le délai record de moins d'un an pour rendre leurs conclusions.

Le RGPP aurait pu être un exercice intelligent pour contribuer à un État plus efficace. Mettre toutes les choses à plat n'était *a priori* pas inconcevable. *« Évaluer les politiques publiques n'est pas une mauvaise idée en soi »*, dit une organisation syndicale ; *« il aurait fallu d'abord dresser un bilan des politiques publiques, puis dégager des perspectives à partir des besoins publics, mesurés dans le cadre de services publics de qualité et de proximité »*. Au lieu de cela, on part des suppressions d'emplois imposées par le haut pour ensuite tenter de réorganiser les services pour qu'ils puissent continuer à remplir leurs tâches.

En lieu et place d'une véritable évaluation des politiques publiques, la RGPP s'est caractérisée par la prédominance d'un objectif unique, choquant, insultant pour les fonctionnaires, à savoir le **non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux**. L'exercice s'est alors limité à effectuer des coupes claires alors qu'il aurait pu y avoir une réflexion intelligente sur la réorganisation des missions de l'État. Ces coupes sont réalisées sans vision cohérente d'ensemble et la dimension de la qualité du service rendu n'a pas été prise en compte. Nous avons besoin d'un débat public sur le rôle de l'État, sur ses missions et sur le service public, avec une déclinaison par ministère. *« L'absence de perception du sens des réformes est patente chez les fonctionnaires. »* Les fonctionnaires insistent sur la nécessité de **donner du sens au travail et d'expliquer la raison des réformes**.

La RGPP donne l'impression d'avoir été conçue et mise en œuvre dans le seul but de réduire les dépenses. *« L'arrêt de la politique aveugle de suppression d'emplois est un point dur de la négociation avec les organisations syndicales »* a-t-on entendu de façon unanime. Le cas a même été porté à la connaissance du Rapporteur spécial dans une direction locale de la jeunesse et des sports que le financement insuffisant consacré aux primes de restructuration, dont bénéficient les agents touchés par les réorganisations, a entraîné une suppression supplémentaire de 8 postes pour financer ces primes. La mise sous plafond des crédits et des emplois entraîne des coupes budgétaires et des **suppressions de personnel supplémentaires**, qui sont de fait devenues la **variable d'ajustement**.

La réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial reconnaît d'ailleurs le lien entre RGPP et procédure budgétaire : *« Le processus dynamique de la RGPP s'articule dans un contexte pluriannuel qui est en relation directe avec le processus budgétaire sans pour autant se confondre avec lui. Depuis le lancement de la RGPP, un dialogue constant s'est établi entre la procédure budgétaire et la procédure RGPP. Ainsi, les décisions fondent les économies structurelles de la loi de programmation des finances publiques 2009-2011, notamment en assurant le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Dans le cadre de ce dialogue permanent entre procédure budgétaire et RGPP, les gains liés aux mesures examinées en Comité de suivi ont été intégrés dans les hypothèses budgétaires. »*

2.– La remise en cause du service public

Plusieurs organisations syndicales ont regretté *« le rythme rapide, voire précipité, avec lequel les réorganisations sont en train d'être effectuées, ainsi que le caractère brutal de leur mise en œuvre »*. Les risques de **désorganisation** ont été mentionnés, avec une baisse de la qualité et une rupture dans la continuité du service. Les réformes donnent l'impression que l'on procède d'abord aux suppressions massives d'emplois, et qu'ensuite on essaie d'adapter le fonctionnement des services, *« de façon bâclée »*, avec *« une gestion à la petite semaine »*.

Les organisations syndicales consultées ont toutes évoqué la **réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE)**. Plus que dans les services centraux des ministères, c'est sans doute là que se situent les tensions les plus fortes en termes de d'adaptation des personnels. Les services déconcentrés concentrent en effet la plus grande partie des fonctionnaires de l'État. Il est vrai que la RéATE connaît une ampleur encore jamais atteinte dans notre pays : regroupement des administrations régionales en huit pôles de compétence et regroupement des administrations départementales en deux ou trois pôles interministériels. La plupart des directions régionales ou départementales sont touchées par les changements de nom, les éclatements ou les fusions. Une organisation syndicale a déclaré au Rapporteur spécial que l'on assistait à « *une véritable destruction de services entiers comme l'Inspection du travail ou la direction de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)* ».

La RéATE est en effet menée à un rythme soutenu. Selon les instructions données dans le cadre de la RGPP, elle doit s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2010. Or de nombreux problèmes ne sont pas résolus, en particulier le fait que dans les fusions des nouvelles structures déconcentrées de l'État, les fonctionnaires resteront rattachés statutairement à leurs ministères mais dépendront hiérarchiquement des préfets. Des fonctionnaires de statuts et de ministères différents devront travailler ensemble. Les chartes de gestion, qui doivent régir ces situations complexes, n'étaient pas encore écrites au début du mois d'octobre 2009. Une organisation syndicale estime qu'il est important que les fonctionnaires gardent un lien fort avec leur ministère et ne se fondent pas dans une inter-ministériarité placée, de fait, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

Un exemple est constitué, dans les services locaux de la protection judiciaire de la jeunesse, par le recentrage effectué à l'occasion de la RGPP sur les aspects purement pénaux. La vocation éducative et les prises en charge civiles sont délaissées et transférées de fait aux conseils généraux. Cette modification profonde du mode d'action de l'État n'a jamais donné lieu à débat préalable et n'a jamais été expliquée aux quelque 800 agents publics potentiellement concernés et qui sont en charge de la mettre en œuvre.

Un autre cas concerne les fusions relatives aux services locaux de la jeunesse et les sports, où certaines missions sont subrepticement supprimées ; ainsi les fermetures de centres régionaux de l'éducation populaire et du sport (CREPS) entraînent un recentrage sur les pôles d'excellence, au détriment du sport de masse.

La mise en place de plates-formes de services partagés dans différents domaines (affaires financières, gestion des ressources humaines, systèmes d'information...) constitue une mutation profonde de la façon dont est fourni le service public. Ces plates-formes communes sont constituées de fonctionnaires en provenance de différents ministères, ce qui risque d'entraîner une perte des compétences acquises au cours des ans et *in fine* une dégradation du service rendu.

Le recrutement de contractuels dans ces plates-formes risque de se faire au détriment du respect des obligations de déontologie et de qualité qui font partie des caractéristiques majeures du service public dans notre pays. Le cas est cité dans l'éducation nationale avec la création d'une plate-forme de renseignements téléphoniques pour les enseignants sur les procédures d'affectation. Ces plates-formes ne permettent pas d'assurer la même qualité de service que celle qui était assurée par les représentants du personnel dans les commissions administratives paritaires (CAP). L'application des barèmes doit se faire en conciliation avec les considérations particulières qui ne sont pas toutes prévues par les textes. Les plates-formes de renseignement aboutissent à doubler ou tripler la charge de travail car elles renseignent sur l'état d'avancement de la procédure d'affectation, avant passage en CAP, alors que jusqu'à présent seul le résultat final était signifié aux intéressés.

Un cas est cité pour les services chargés de l'organisation des examens scolaires et universitaires. Considérés comme trop chers et trop nombreux, ces services ont vu leur nombre réduit avec comme conséquence la nécessité pour certains candidats de devoir se déplacer sur de longues distances pour atteindre les centres d'examen. Les services de proximité sont d'ailleurs les premières cibles des réductions d'emploi.

Un autre cas est relatif à la réduction de 22 millions d'euros du budget alloué au secteur associatif dans les prisons ; il s'agit d'un transfert supplémentaire vers les services du conseil général. **Il faudra un jour dresser le bilan de tous les secteurs où, par le biais de la RGPP, le Gouvernement s'est défaussé de pans entiers de son action sur les collectivités locales ou sur le secteur privé.**

Une organisation syndicale de l'éducation nationale a mentionné le transfert des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux conseils généraux. Si certains départements ont conservé l'organisation du travail et les personnels qui prévalaient dans l'administration d'État, certains autres ont décidé de privatiser ces tâches. Il en résulte une *« baisse de la qualité du service par rapport à une situation où les fonctionnaires TOS assuraient une présence tout au long de la journée scolaire. Les TOS faisaient partie intégrante de l'équipe éducative, en participant par exemple à l'apprentissage de la civilité et de la diététique »*. Il s'agit d'une transformation de la nature du service public pour un gain financier qui n'est par ailleurs guère démontré...

Dans tous ces cas, le Rapporteur spécial a l'impression que les réformes en cours en arrivent à détruire ce qui a fait la force de notre service public, du haut en bas de l'échelle hiérarchique. La finalité de la fonction publique semble oubliée, avec **le lien citoyen, la dimension des territoires, la solidarité, l'égalité de traitement ou la proximité**. Or comme le rappelle une organisation syndicale, *« le service public doit être rendu partout et pour tous. »*

3.– Un véritable mépris pour les fonctionnaires

a) *L'absence d'association des fonctionnaires aux réformes*

Le rapport spécial de l'an dernier avait montré que le travail des équipes d'audit s'était effectué dans **le plus grand secret des cabinets ministériels** et sans concertation ni avec les fonctionnaires, ni avec les usagers des services publics, ni d'ailleurs avec les parlementaires. La réponse au questionnaire de cette année reconnaît cette absence de transparence : *« les rapports initiaux des missions d'audit de la RGPP, qui ont servi de travaux préparatoires aux décisions prises en CMPP, n'ont en revanche pas vocation à être rendus publics. »*

Toutes les organisations syndicales rencontrées ont affirmé que la concertation sur la RGPP n'avait jamais eu réellement lieu. *« Les comités techniques paritaires (CTP) n'ont pas été réunis sur le sujet de la RGPP et le point de vue des fonctionnaires n'a jamais été entendu. »* Une **commission de modernisation des services publics**, composée, au niveau national, de représentants de l'administration, de représentants des personnels et de représentants des usagers, s'est réunie les 19 mars et 27 juin 2008, à l'occasion d'un débat sur la nouvelle organisation de l'État au niveau territorial. Il existe des commissions départementales de modernisation des services publics, mais elles sont rarement réunies par les préfets. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État a certes donné lieu à des échanges, mais uniquement sur les aspects d'accompagnement des réformes sur le plan des ressources humaines.

L'ancien secrétaire d'État à la fonction publique, M. André Santini, avait proposé d'associer les organisations syndicales à plusieurs de ses déplacements en département. Peu d'organisations avaient participé, en raison de l'absence de garantie sur la tentation de caution portée aux réformes en cours qui aurait pu en résulter.

La responsabilité de la phase de mise en œuvre des réformes a été confiée aux secrétaires généraux des ministères. Ces derniers doivent rendre compte régulièrement à la DGME et sont redevables du bon avancement des réformes. La phase de mise en œuvre s'est accompagnée en général de deux ou trois réunions entre les secrétaires généraux et les organisations syndicales. Ces réunions officielles se contentent généralement d'une présentation générale de la réforme, sans que les personnels ne soient informés précisément de l'organigramme des nouvelles structures. Parallèlement, les secrétaires généraux tiennent aux fonctionnaires soumis aux restructurations un discours officiel selon lequel ils sont *« obligés de procéder immédiatement à des expérimentations, pour éviter de devoir fusionner avec d'autres ministères »*. *« Chaque administration essaye de sauver ce qui peut l'être... »* On a connu meilleur niveau d'appropriation des réformes par ceux qui sont justement chargés de les mettre en œuvre.

Les fonctionnaires ont en général appris par la presse les décisions prises dans le cadre de la RGPP. C'est par la voie de circulaires qu'ils ont appris les modalités de mise en œuvre des réformes. **Le manque d'information est**

général et même les hauts fonctionnaires sont demandeurs d'explications.

Très souvent l'encadrement n'a pas été plus consulté que les services placés sous sa responsabilité. Les cadres de la fonction publique sont souvent mal à l'aise ; ils sont dans la situation délicate de devoir mettre en œuvre pour leurs équipes des réformes qu'ils ne comprennent pas toujours. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la majorité des fonctionnaires se déclare hostile à la RGPPP, comme le montrent plusieurs enquêtes et sondages commandés par le ministère du Budget. L'absence d'association aux décisions entraîne un **défaut d'adhésion** au processus, ainsi qu'un **défaut d'appropriation** par les fonctionnaires. Or comme le montrent les expériences étrangères, ainsi au Canada que le Gouvernement montre volontiers en exemple, **qui d'autre mieux que les fonctionnaires eux-mêmes sont en mesure d'indiquer les endroits où des économies sont possibles** ? L'accès à l'information, l'association aux décisions, en un mot la **confiance**, sont les pré-requis de la réforme.

Un représentant syndical cite les nombreux cas où des fonctionnaires sont informés de la fermeture de leur direction régionale ou départementale par la lecture d'un arrêté au Journal officiel. Le cas a été cité de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de Picardie où une unité de vingt personnes a été dissoute. L'administration a seulement organisé une réunion avec la cellule d'accompagnement pour ces personnes qui avaient perdu leur poste.

Le ministre du Budget, chargé de la fonction publique, s'est engagé dans les accords de mai 2008 signés avec plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires à **légiférer sur le dialogue social**. Plus d'un an après, le Parlement n'est toujours pas saisi.

b) Les atteintes au statut général de la fonction publique

Dans les restructurations administratives, la **loi du 3 août 2009 sur la mobilité des fonctionnaires** est perçue par les organisations syndicales comme la « *boîte à outil permettant aux ministères de s'affranchir des droits et garanties du statut général et de porter atteinte aux services publics* ». On pouvait évidemment être favorable à tout ce qui pouvait améliorer la situation de la fonction publique. Or cette loi remet profondément en cause les principes mêmes du statut général de la fonction publique. Elle constitue une atteinte au statut et aux garanties qu'il représente. Ce texte remet tout simplement en cause la conception française de la fonction publique qui repose sur celle du service public, au cœur de notre pacte social et républicain, hérité de la Libération.

Trois objections très importantes peuvent être formulées à la loi. La première d'entre elles concerne la disposition du texte prévoyant la possibilité, nouvellement ouverte à l'administration, de faire appel à des agences d'intérim. Cette possibilité fait courir à notre pays le risque de voir se développer une grande précarité. Elle s'inscrit dans le cadre d'autres dispositions précédemment adoptées visant à banaliser l'utilisation de contractuels dans les administrations d'État. Les garde-fous prévus par les textes existent aussi dans le secteur privé et ne garantissent pas plus leur absence d'utilisation massive et permanente. La **précarité** accrue qui en découle vide le statut de son sens et démotive les agents.

La deuxième objection porte sur le **reclassement des fonctionnaires n'ayant plus d'emploi**. L'article 7 de la loi du 3 août 2009 dispose qu'« *en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs, le fonctionnaire peut être placé en situation de réorientation professionnelle dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé. La réorientation professionnelle prend fin lorsque le fonctionnaire accède à un nouvel emploi. Elle peut également prendre fin, à l'initiative de l'administration, lorsque le fonctionnaire a refusé successivement **trois offres** d'emploi public fermes et précises correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle, et tenant compte de sa situation de famille et de son lieu de résidence habituel. Dans ce cas, il peut être placé en **disponibilité d'office ou, le cas échéant, admis à la retraite.*** » La loi prévoit donc de leur proposer trois emplois possibles, contre un avant. Mais il n'y a aucun arbitre de la qualité des emplois que l'on propose, comme une CTP ou une appréciation extérieure dans le cadre d'un dialogue entre l'administration et le fonctionnaire.

La troisième objection porte sur le **cumul d'emploi**. L'interdiction de ce cumul est ancienne, il est important que des fonctionnaires se consacrent pleinement et uniquement à leur tâche. Dans les pays du tiers-monde, certains fonctionnaires sont obligés d'ajouter à leur poste dans le public un emploi privé et il n'est pas souhaitable que ce modèle s'étende. Ce cumul présente cependant plusieurs risques. D'abord, ce cumul d'emploi existe depuis assez peu de temps, puisqu'il a été créé par une loi du 2 février 2007. Or il n'y a pas eu, à ce jour, d'évaluation de ses avantages et de ses inconvénients. Ensuite, l'extension de la possibilité pour les agents d'exercer une activité privée lucrative aux emplois à temps non complet équivalent à 70 % de la durée légale du travail au lieu de 50 % présente également un risque. La pression patronale étant plus forte, le risque est grand que le fonctionnaire soit happé par les nécessités de sa fonction privée, au détriment de la fonction publique, qui se dégradera. En outre comment ne pas voir dans cette possibilité une **incitation non avouée au départ des fonctionnaires vers le secteur privé** ?

Dans l'éducation nationale, le système qui prévalait voulait qu'en cas de suppression de poste, une mesure de carte scolaire soit adoptée avec une priorité pour la réaffectation du fonctionnaire. Avec la loi du 3 août 2009 sur la mobilité des fonctionnaires, le fonctionnaire se voit proposer trois emplois, dont aucun texte ne définit les caractéristiques. Si le fonctionnaire les refuse, il est mis en disponibilité d'office sans solde ou à la retraite.

Plusieurs organisations syndicales indiquent que les cas se multiplient où les personnes qui perdent leur poste dans une restructuration doivent **procéder eux-mêmes à la recherche d'un nouveau poste**. Dans certains cas, des fonctionnaires sont contactés par leur directeur, de façon informelle et avant toute décision de restructuration, pour leur conseiller de rechercher par eux-mêmes une affectation ailleurs. Ces agents n'ont alors pas d'accès à l'information sur la nature précise des réformes prévues et ne peuvent pas faire valoir leurs droits. L'incertitude qui en résulte est une source certaine de stress.

Plusieurs organisations syndicales ont estimé que l'on assistait de fait à la multiplication de cas de « *mobilité non souhaitée ou contrainte* ». Des cas de **mobilité géographique forcée** ont été mentionnés. Les contacts informels avec la hiérarchie administrative donnent souvent l'impression que le fonctionnaire est incité à demander son transfert dans les services du conseil général, dans la fonction publique hospitalière, voire dans certains cas dans le privé. Or la réorganisation des filières administrative se fait par une diminution importante du nombre des agents de catégorie B et C en raison de l'externalisation des missions de l'État.

Un problème particulier se pose pour les agents de catégorie C, où la pratique grandissante de « postes profilés » donne l'impression que les choix de recrutement sont déjà effectués par les directeurs avant qu'ils ne fassent l'objet d'une publicité auprès de l'ensemble des agents. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) organise ainsi un véritable « droit de veto » des présidents d'université sur le recrutement des postes de catégorie C. Ce mécanisme va à l'encontre du principe de mobilité auquel le Gouvernement se dit, par ailleurs, attaché.

Récemment, la proposition de M. Éric Woerth, en tant que ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, de « *renforcer les contrôles sur les arrêts maladie* » a été vécue comme une marque de **défiance** par les fonctionnaires. « *Ces propos dignes du café du commerce constituent un manque de respect pour les agents public* » commente une organisation syndicale.

c) Des primes au mérite qui heurtent le sens du service public des fonctionnaires

Le ministère du Budget et certains ministères ont depuis plusieurs années développé les dispositifs de rémunération à la performance individuelle : primes de résultat pour les directeurs d'administration centrale, création de la prime de fidélité et de reconnaissance (PFR) qui sera étendue progressivement à l'ensemble de la filière administrative. À la suite du rapport remis au Gouvernement par notre collègue Michel Diefenbacher, le Gouvernement envisage maintenant l'instauration d'un mécanisme d'intéressement collectif.

Certaines organisations syndicales consultées par le Rapporteur spécial se sont déclarées favorables aux seuls dispositifs d'intéressement collectif, dans la mesure où ils concourent à une meilleure qualité du service et participent au pouvoir d'achat des fonctionnaires. D'autres au contraire rappellent qu'elles n'étaient pas demandeuses et soulignent « *les risques de systèmes de prime au mérite qui iraient à l'encontre de la vocation initiale des jeunes fonctionnaires quand ils ont fait le choix de la fonction publique* ». « *Un sacrifice en termes de niveau de rémunération, par rapport au secteur privé, est compensé par le sentiment profond d'être au service de l'État pour remplir des missions d'intérêt général* ». Ce propos traduit ce que ressentent la plupart des fonctionnaires et le Gouvernement en porte une lourde responsabilité.

Une logique d'individualisation des rémunérations poussée à l'extrême risquerait d'attiser la **concurrence entre les fonctionnaires** et de faire régner un climat contraire à l'harmonie dans les relations de travail. Les fonctionnaires seraient poussés à faire mieux que leurs voisins pour être évalués selon des critères qui ne seraient pas suffisamment définis. « *Quelle serait la motivation des fonctionnaires à qui l'on dit de façon quelque peu schizophrénique qu'ils ne servent à rien et qu'en même temps ils doivent être chaque jour plus performants ?* ». « *La motivation profonde des fonctionnaires consiste en fait dans le sens qu'ils donnent à leur travail.* » Dans ce domaine la RGPP a été clairement un échec.

d) Une lente montée du stress au travail

Plusieurs organisations syndicales ont indiqué que les cas de dépression de fonctionnaire se multiplient, sans qu'il soit possible d'établir de statistiques. **Les restructurations administratives sont un facteur important d'inquiétude** sur l'emploi, et par contrecoup sur la vie de famille. Les agents publics sont inquiets pour l'avenir de leurs missions et pour leur propre avenir ; il s'agit d'une question touchant au **respect** des personnes. A même été signalé au Rapporteur spécial le cas d'une **tentative de suicide** d'une directrice de la protection judiciaire de la jeunesse à qui l'on avait demandé successivement de fermer un service local, puis de le maintenir.

Comment peut-il en être autrement avec le discours péjoratif que l'on entend depuis deux ans et selon lequel « *les fonctionnaires lisent et entendent qu'ils sont le "back office", qu'ils ne servent à rien, qu'ils sont trop souvent absents et qu'ils ne sont pas mobiles* » ? On a l'impression qu'ils sont « *les responsables des déficits et de la dette publique* ». La façon dont est actuellement écrit chaque texte traitant de la fonction publique est **péjorative** et heurte la conscience des fonctionnaires. « *L'idée en germe mais non dite est que la fonction publique est archaïque* ». Les organisations syndicales constatent un accroissement des cas de **stress au travail**. La fonction publique devient un lieu de mal-vivre au travail, à tous les niveaux de la hiérarchie. Commencent à apparaître des cas de souffrance au travail. On peut passer une carrière entière sans voir un médecin. À part dans la fonction publique hospitalière, les fonctionnaires sont moins bien protégés que les salariés du secteur privé. Il manque un véritable lieu de dialogue, par exemple dans les comités d'hygiène et de sécurité (CHS), sur les conditions de travail.

Ira-t-on jusqu'à la situation constatée chez **France Telecom**, fleuron technologique de notre pays, où prévaut maintenant un sentiment d'horreur en termes de gestion des ressources humaines ? À la suite des vagues de suicides dans plusieurs entreprises du secteur public, le ministre du Travail Xavier Darcos a présenté le 9 octobre dernier un **plan d'urgence contre les risques psychologiques dans les entreprises**. Il enjoint aux 2 500 entreprises de plus de 1 000 salariés d'ouvrir des négociations sur la prévention du stress au travail, en s'inspirant d'un accord interprofessionnel datant de 2008. Pour les PME et les

TPE, le ministre demande la mise en place d'actions d'information sur les risques psychosociaux, les outils de diagnostic et les indicateurs d'action avec l'appui des services de santé au travail. Pour les entreprises engagées dans un processus de restructuration, le ministre demande aux directions régionales des entreprises et de la concurrence de prendre en compte les risques psychosociaux dans tout le processus de restructuration. Une structure dédiée à ces questions sera créée au sein de la direction générale du Travail, chargée de conseiller les entreprises et de rappeler à l'ordre les retardataires. Le constat est que l'absence de communication interne dans l'entreprise génère une situation d'anxiété et de stress, avec *in fine* des suicides. **Faudra-t-il attendre que la situation se dégrade autant dans les administrations pour prendre ici encore de telles mesures d'urgence ?**

Nous avons en France une fonction publique remarquablement formée et performante, que de nombreux pays nous envient. Il suffit de voir le nombre d'institutions internationales qui font appel aux fonctionnaires français. Autant le Rapporteur spécial est partisan d'une gestion rigoureuse des finances publiques, autant il trouve absurde de conduire la réforme de l'État avec comme **seul objectif le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite** : c'est à la fois **choquant et inefficace**.

C.- LES AUTRES CHANTIERS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT

a) La mesure et la réduction des charges administratives et la simplification du droit

Directement issue d'un programme mené au niveau communautaire, la déclinaison nationale de la démarche de **mesure et de réduction de la charge administrative** (MRCA) pesant sur les entreprises a eu pour effet d'aborder, en deux ans, des domaines d'activité variés. Ainsi, au total, plus de 130 plans d'action ont été élaborés de 2006 à 2008, explorant près de 220 actions concrètes de simplifications. La DGME indique qu'à ce jour, près de 40 % de ces actions ont produit son effet.

Tout en conservant l'objectif initial de réduire d'au moins un quart la charge administrative des processus administratifs sélectionnés – conformément à l'engagement pris lors du premier conseil de modernisation des politiques publiques – les actions de simplification menées à compter de 2009 visent à se focaliser sur des démarches administratives correspondant aux attentes prioritaires des entreprises.

L'identification des attentes prioritaires des usagers s'appuie sur des études quantitatives et qualitatives approfondies, réalisées par des instituts spécialisés ; elles s'inspirent d'une logique usager, c'est-à-dire par événements de vie (ex. : la création d'une entreprise, etc.). Les études réalisées auprès des usagers de l'administration ont en outre pour but, à partir d'une liste prédéfinie d'événements de vie générant des démarches administratives, d'évaluer le niveau de complexité ressentie, de mesurer leur niveau de priorité et d'identifier les axes d'amélioration.

La loi organique du 15 avril 2009 oblige dès septembre 2009, pour tout projet de loi, que soient communiquées des évaluations préalables avant dépôt au Conseil d'État et auprès des assemblées. Cette nouvelle disposition d'évaluer les effets des textes proposés sur les différentes catégories d'usagers concernées (social, environnemental, charge administrative, budgétaire, etc.). Afin de faciliter le travail des administrations, la DGME a conçu et développé l'outil OSCAR (« Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation »). Celui-ci a été mis à la disposition des services.

La loi du 12 mai 2009 de **simplification et de clarification du droit** a permis d'abroger un certain nombre de textes devenus obsolètes, tels l'obligation d'archivage pendant cinq ans du Journal officiel dans les chefs lieux de canton, certaines dispositions législatives non codifiées en matière d'urbanisme ou plus de quinze articles du code des douanes. En outre, cette loi habilite le Gouvernement à abroger les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet de différents codes tel le code rural, le code forestier, le code général des collectivités territoriales ou le code de l'environnement.

Plusieurs mesures adoptées dans cette loi de simplification rejoignent d'ailleurs les travaux engagés à l'initiative du ministre du Budget ou dispositions législatives votées à l'initiative du gouvernement, notamment :

● Mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations :

– la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales après la clôture des inscriptions pour tous les citoyens ayant changé de domicile pour un motif professionnel ;

– l'obligation pour les directeurs des établissements privés de santé et des maisons de retraite privées de déclarer à l'officier d'état civil les décès survenus dans leurs établissements, permettant ainsi de simplifier les démarches administratives pour les proches de la personne décédée ;

– la possibilité pour un héritier de renoncer à une succession sans avoir à se déplacer au tribunal de grande instance, la déclaration de renonciation pouvant désormais être adressée ou déposée ;

● Mesures de simplification en faveur des entreprises et des professionnels :

– la possibilité pour les entreprises d'émettre des bulletins de paie dématérialisés en lieu et place des bulletins papier ;

– la suppression de l'obligation de transmission à l'inspection du travail du rapport économique et financier annuel des entreprises de plus de 50 salariés. Celui-ci est dorénavant simplement tenu à la disposition des inspecteurs du travail ;

– la transmission à l’administration fiscale par la mutualité sociale agricole ou le guichet unique du spectacle occasionnel des données salariales qu’ils ont recueillies dispensant ainsi l’employeur d’accomplir lui-même cette formalité ;

• Mesures de simplification des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics :

– la possibilité de mettre à la disposition des conseillers généraux et régionaux qui le souhaitent, par voie électronique de manière sécurisée, les rapports qui doivent leur être soumis ;

– dans le respect de la loi « Informatique et libertés » et aux fins d’établir des bases de données géographiques nationales ou locales de référence, la possibilité pour l’État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs de constituer des bases de données numériques comprenant des informations relatives au cadastre et de procéder à la diffusion, y compris par voie électronique, des informations contenues dans ces bases ;

– la possibilité de modifier par ordonnance la liste des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements obligatoirement transmis au contrôle de légalité en matière de voirie routière et de fonction publique territoriale, à l’exclusion des actes concernant le recrutement des agents titulaires et non titulaires.

Le Rapporteur spécial attire cependant l’attention sur les risques qu’il y aurait à aller trop vite et à étudier insuffisamment les modifications législatives proposées. La Mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) a affirmé récemment qu’une modification de la loi précitée du 12 mai ne permet plus à un magistrat de dissoudre une secte pour escroquerie, ce qui lèverait le risque de dissolution de la Scientologie, poursuivie pour de tels faits à Paris. Dans un communiqué, la Miviludes écrit avoir « *découvert avec consternation la suppression de la peine de dissolution d’une personne morale en matière d’escroquerie, votée le 12 mai 2009* », et promulguée le 13 mai, « *dans le cadre d’une loi de simplification du droit* ». Elle dit en avoir « *informé les pouvoirs publics compétents* ». Concrètement, elle craint que cette modification législative, « *intervenue sans débat* », rende « *inopérantes les réquisitions du Parquet de Paris contre des structures de l’Église de Scientologie* ».

b) L’accueil dans les services publics

Le rapport de l’année 2008 du Médiateur de la République relève plusieurs points d’amélioration de l’accueil réservé aux usagers par l’administration en général et les services de l’État en particulier. Il mentionne en particulier les initiatives pour améliorer l’accueil des usagers des services publics.

En réponse aux remarques du Médiateur, le ministère du Budget indique que le référentiel Marianne, qui succède à la charte du même nom, comporte 19 engagements dont 14 sont destinés à améliorer la qualité d’**accueil** et de service

(comme, par exemple, une plus grande accessibilité aux services, des horaires d'ouverture des services plus adaptés, avec la possibilité de prise de rendez-vous, des réponses claires dans des délais garantis, l'information du public, etc.). Une cinquantaine de sites ayant participé à l'expérience pilote de 2007 sont aujourd'hui labellisés et, conformément au conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, le référentiel Marianne devra être mis en œuvre par tous les services de l'État accueillant du public d'ici la fin 2010. Pour aider les ministères dans cette entreprise, des formations ont été spécialement adaptées.

Parmi les engagements pris, une attention particulière est accordée à l'adaptation des horaires d'ouverture des services en fonction des attentes des usagers et du contexte local. Pour aider et accompagner les administrations dans ce processus, la DGME a notamment développé un « kit horaires ». Ce kit très complet permet de réaliser une analyse complète des besoins et des attentes des usagers en mobilisant le minimum de moyens humains et matériels.

En complément, un dispositif d'évaluation de la qualité de l'accueil par un tiers extérieur à l'administration sur le principe du « visiteur mystère » a été mis en place, afin de rendre compte de la réalité des pratiques d'accueil au plus près des situations concrètes vécues par les usagers. La première campagne s'est déroulée en fin d'année 2008 et au début de l'année 2009. Plus de 1 000 services de l'État ont été enquêtés, sur la base de 10 par département. Tous les modes de contact entre les usagers et l'administration ont été évalués (accueil physique, téléphone, courriers et courriels). Cette première campagne conduit à des constats convergents avec ceux formulés dans le rapport annuel du Médiateur.

Ces résultats justifient les décisions prises pour faire de la qualité de l'accueil un axe fort de la mobilisation des services et de leur encadrement. Aussi des mesures immédiates pour améliorer la qualité de l'accueil et le service apporté aux usagers s'imposent, plus particulièrement dans trois domaines prioritaires : l'accueil téléphonique, la réponse aux courriers et aux courriels.

L'amélioration des relations des usagers avec l'administration passe également par d'autres initiatives pour **améliorer leur information** : accueil téléphonique, simplification des démarches ou développement de l'administration électronique. En particulier, le regroupement des centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) et la professionnalisation de l'accueil téléphonique permettent d'accroître la qualité de la réponse apportée, en exploitant également toutes les possibilités techniques offertes par les centraux téléphoniques de nouvelle génération. Ainsi le service de renseignement téléphonique administratif « 39-39 » a vu ses horaires d'ouverture étendus jusqu'à 20 heures en semaine, pour mieux répondre aux attentes des usagers.

Accroître la lisibilité et l'efficacité de l'organisation passe par un rééquilibrage entre les ressources en contact direct avec l'utilisateur (« *front office* ») et les ressources dédiées à la gestion (« *back office* »). Ainsi, la version 2 du référentiel Marianne accroît-elle les exigences en matière d'accueil physique et

téléphonique. Le Médiateur de la République rappelle dans son rapport de 2008 que la nouvelle organisation de l'État au niveau territorial devrait permettre « *d'offrir concrètement au public un service de meilleure qualité, centré sur les priorités territoriales, organisé de manière plus compréhensible et pour un coût moindre* ». Il reste pour le Rapporteur spécial à s'assurer que la **réforme en cours de l'administration territoriale assure un meilleur service au public, ce qui, on l'a vu, n'est pas le cas.**

c) L'administration électronique

L'administration électronique fait partie des leviers mobilisés depuis plusieurs années pour améliorer la qualité du service public. Ce développement est passé par plusieurs étapes et connaît actuellement une vive accélération.

Partant d'une priorité donnée à la mise en œuvre d'un large accès à l'information administrative (développement du portail www.service-public.fr et mise à disposition de formulaires en ligne), les efforts de l'administration ont ensuite été portés vers la constitution de véritables services en ligne, avec notamment la déclaration de revenus en ligne (9,7 millions de déclarations en ligne en 2009), la demande d'acte d'état civil en ligne (7 000 demandes quotidiennes en moyenne) et la déclaration de changement d'adresse en ligne (près d'un million de déclarations en 2008, soit un tiers des déménagements annuels).

En 2009 il s'agit tout d'abord de répondre aux attentes des usagers en faisant évoluer l'administration électronique sur les deux axes de la personnalisation des services en ligne et de la création d'un cadre de développement et de dématérialisation des démarches. Deux projets structurants sont en cours de mise en œuvre pour donner à l'administration électronique cette nouvelle dimension : *mon.service-public.fr* et *Ma démarche en ligne*.

En phase de test depuis décembre 2008, *mon.service-public.fr* se présente comme un enrichissement du portail *service-public.fr* : il permet à chaque citoyen de créer un compte personnel pour gérer ses démarches administratives par Internet grâce à un compte unique, un suivi facile des démarches, la possibilité de mémoriser les fiches pratiques et un espace confidentiel de stockage. À ce stade, et avant publication du site, on compte près de 70 000 comptes ouverts et une moyenne de plus de 1 000 visites par jour.

L'espace confidentiel de stockage trouve déjà des utilisations pratiques d'un intérêt réel pour les usagers. C'est ainsi que le ministère des Affaires étrangères et européennes, à la rubrique « Conseils aux voyageurs » de son site Internet, l'un des dix sites publics les plus fréquentés, invite les Français qui se rendent à l'étranger à enregistrer une copie de leurs papiers d'identité sur l'espace confidentiel de stockage de *mon.service-public.fr*. Ainsi, en cas de perte ou de vol de ces papiers à l'étranger, les démarches auprès des consulats de France seront facilitées.

Deux administrations partenaires ont été raccordées à *mon.service-public.fr* lors de son ouverture : l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour les services en ligne PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant – 350 000 comptes) et CESU (Chèque emploi service universel – 250 000 comptes) et la Caisse des dépôts et consignations pour le portail des retraités (150 000 comptes) et l'accès, à titre expérimental, aux services de deux collectivités territoriales, Vandœuvre-lès-Nancy et Parthenay (60 000 habitants au total). Ce partenariat est en cours de généralisation aux autres administrations.

Ma démarche en ligne est un dispositif en cours de développement par la DGME qui permettra à l'administration de développer, à grande échelle et en cycles courts, des services en ligne en fonction des événements de vie les plus fréquents des usagers.

Pour tester la conception de ce dispositif, plusieurs démarches ont ainsi été mises en service lors du premier semestre 2009 : la « déclaration de changement de nom d'usage » (qui concerne potentiellement 400 000 personnes par an), la « déclaration d'immatriculation de certains engins motorisés comme les mini-motos et mini-quads (qui concerne 60 000 engins estimés) et la demande d'inscription en ligne sur les listes électorales, pour le moment limitée à trois communes pilotes (Aixe sur Vienne, Issy les Moulineaux et Le Havre), mais qui répond à un potentiel annuel de plus de 1,5 million d'usagers.

La DGME contribue par ailleurs à la mise en place d'un cadre de référence national pour l'administration électronique avec la publication progressive des documents de référence.

D.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE ET DE PAYE DE L'ÉTAT

1.– Le système d'information financière de l'État Chorus en cours d'achèvement

- Coût et retour sur investissement de Chorus

Le tableau suivant synthétise les données budgétaires du projet Chorus :

CONSOMMATION ET PRÉVISIONS DE CONSOMMATION DU PROJET CHORUS

(en millions d'euros)

	Réalisé 2008 et avant	2009	2010	2011	2012 et après	Total achevé (prévisionnel)
Investissement/ Maintenance						
Autorisations d'engagement	442,82	22,31	28,13	62,90	–	556,16
Crédits de paiement	134,41	136,12	143,10	70,20	72,33	556,16
Fonctionnement						
Autorisations d'engagement = crédits de paiement	17,63	8,31	8,31	15,65	–	49,90
Total évaluation du coût de Chorus	152,04	144,43	151,41	85,85	72,33	606,06

Source : projet annuel de performances pour 2010

Le Rapporteur spécial se réjouit que, conformément aux propositions du rapport précité de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), **les coûts de fonctionnement de l'AIFE correspondant au projet Chorus (49,9 millions d'euros) ont été intégrés dans le tableau**. Le projet annuel de performances indique que le scénario retenu fixe le coût total du projet Chorus à 1 110,4 millions d'euros avec un retour sur investissement (valeur actuelle nette) de 852,6 millions d'euros. Ce coût inclut non seulement le coût d'investissement, mais aussi le coût de fonctionnement sur dix ans. Il est dommage que ne soit pas précisé dans quelle mesure le déploiement en cours de Chorus dans les différents ministères et dans les services déconcentrés de l'État confirme ou non ces objectifs de **retour sur investissement**. Le projet annuel de performances pour 2010 indique que l'actualisation des projections réalisées par l'Inspection générale des finances en 2006, sur lesquelles reposent ces calculs, est en cours et sera présentée dans le prochain rapport annuel de performances.

Les travaux portant sur la construction du système d'information financière de l'État articulé autour de **Chorus** continuent (gestion et pilotage de la dépense en administration centrale et dans les services déconcentrés ; gestion des comptabilités de l'État, gestion de la trésorerie et des moyens de paiement, gestion du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales). La conception générale et la conception détaillée sur les fonctionnalités cœur ont été finalisées respectivement en 2007 et 2008. Pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), l'année 2009 est marquée par :

– la mise en production de trois vagues de déploiement en janvier (version V2), mars (V2 RE), juillet (V3) ;

– la construction de l'architecture technique pour 25 000 utilisateurs ;

– l'achèvement des chantiers du système cible (système cœur, infocentre, système d'échange) ;

– le lancement des travaux sur certaines fonctionnalités avancées telles la gestion des stocks et la demande d'achats, ainsi que sur des fonctions nouvelles indispensables au déploiement de Chorus (dématérialisation, formulaires) ;

– la préparation de la version V4 pour un déploiement programmé en janvier 2010, version majeure qui porte sur 24 programmes du budget de l'État et concernera près de 11 000 utilisateurs de Chorus SAP et 10 000 utilisateurs de Chorus formulaires.

- Quel devenir pour les applications ministérielles de gestion ?

Du point de vue applicatif, le système d'information financière de l'État (SIFE) est composé d'applications ministérielles de gestion et d'applications interministérielles. **274 applications ministérielles de gestion** ont été recensées comme faisant partie intégrante du SIFE auxquelles il convient d'ajouter **une soixantaine d'applications interministérielles du ministère du Budget**. Ces dernières se situent au cœur du dispositif d'urbanisation du SIFE (trajectoire de

mise en cohérence de ces applications). Une part significative des fonctionnalités de ces applications est reprise progressivement dans Chorus au fur et à mesure de son déploiement.

Le comité d'orientation stratégique des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État (COS Chorus) du 11 avril 2008 a mandaté l'AIFE pour engager avec chaque ministère, une démarche de progrès visant à :

- définir et approuver une position commune concernant le devenir des applications portant des fonctionnalités financières redondantes avec Chorus,

- identifier les fonctionnalités nouvelles dont l'intégration favoriserait la rationalisation du système d'information financière de l'État,

- engager les différentes parties dans la mise en œuvre des décisions communes.

Un contrat de progrès est signé avec chaque ministère, formalisant les engagements pris sur chacune des applications ainsi que les conditions associées à ces engagements. Le tableau suivant indique par ministère gestionnaire le nombre d'applications de gestion recensées au sein du SIFE, le pourcentage d'applications pour lesquelles une décision a été prise et le statut d'avancement du contrat de progrès.

DISPOSITIF D'URBANISATION DES APPLICATIONS MINISTÉRIELLES DE GESTION (AMG)

Ministère	Nombre d'AMG SIFE ministériel juin 2009	Taux de convergence juin 2009 (en %)	Statut contrat de progrès
IMINIDCO	0	N/A	N/A
MAEE	10	80	Version de travail en cours
MAP	14	86	Signé le 4 mars 2009
MBCPFP	15	60	Version de travail fournie au ministère
MCC	8	89	Version de travail fournie au ministère
MINDEF	91	73	Version finale en cours de relecture par le ministère
MEDDM	31	87	Version de travail fournie au ministère
MEIE	26	96	Signé le 23 juillet 2009
MEN-MESR	22	100	Signé le 11 septembre 2008
MIN Justice	19	84	Signé le 14 novembre 2009
MIOMCT	32	61	Version finale en cours de relecture par le ministère
MSJS	3	100	Version finale en cours de relecture par le ministère
MTRSS	3	100	Signé le 3 mars 2009
SPM	0	N/A	N/A
Total	274		

Source : AIFE – juillet 2009

Le taux de convergence (qui mesure le niveau d'entente entre l'AIFE et les ministères sur le devenir des applications) moyen de 80 % atteint au mois de juin 2009 sur l'ensemble du SIFE démontre la volonté des ministères d'aboutir rapidement à un système d'information cible clairement défini et en phase avec les principes d'urbanisation définis par le SIFE.

• Les fonctionnalités de Chorus

Les principales **fonctions** de gestion des dépenses et des recettes sont d'ores et déjà en production dans Chorus. Il s'agit notamment de la mise à disposition des crédits, des dépenses (engagement, réception et paiement), de la gestion des recettes non fiscales, de la programmation des crédits ainsi que de la gestion des actifs (immobilisations immobilières et non immobilières).

Les fonctionnalités (cœur et avancées) mises en œuvre avant le 31 décembre 2010 sont les suivantes :

FONCTIONNALITÉS DE CHORUS MISES EN ŒUVRE AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2010

VERSION DE CHORUS	CATÉGORIE DE FONCTIONNALITÉS (CŒUR/AVANCÉES)	INTITULÉ DES FONCTIONNALITÉS
V1 - JUIN 2008	FONCTIONNALITÉS CŒUR	Exécution de la dépense hors marché (engagement, réception, paiement)
		Fonctions d'élaboration et mise à disposition des crédits
		Gestion des utilisateurs et habilitations
V2 - JANVIER 2009	FONCTIONNALITÉS CŒUR	Fonctions d'élaboration et mise à disposition des crédits (compléments)
		Exécution de la dépense sur marché
		Gestion des immobilisations
		Gestion des recettes non fiscales
	Programmation des dépenses	
	FONCTIONNALITÉS AVANCÉES	Gestion des immobilisations immobilières
V3 - JUIN 2009	FONCTIONNALITÉS CŒUR	Programmation des recettes
	FONCTIONNALITÉS AVANCÉES	Dématérialisation des états de frais
V4 - JANVIER 2010	FONCTIONNALITÉS CŒUR	Suivi de la consommation des ETPT
		Gestion des comptes spéciaux
		Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)
		Traitements de fin de gestion
	FONCTIONNALITÉS AVANCÉES	Gestion des demandes d'achats
Gestion des stocks		
	Dématérialisation	

Source : AIFE

La version V5 sera déployée en juillet 2010 sur le même périmètre fonctionnel que la V4. S'agissant de la V6, les principales fonctionnalités mises en œuvre concernent l'interface avec COREGE pour les dépenses à l'étranger et la trajectoire comptable.

Les modules prévus dans le cadre du marché « Construction, Pilotes et Maintenance » de Chorus, dit marché intégrateur, ont été ou seront activés selon le tableau suivant.

ACTIVATION DES DIFFÉRENTS MODULES DE CHORUS

VERSION DE CHORUS	MODULES SAP
V1 - JUIN 2008	Achats (SRM)
	Comptabilité Générale (FI)
	Budget (FM)
	Sas d'échange (PI)
	Gestion de configuration (Solution Manager)
	Socle technique (BC, Netweaver)
V2 - JANVIER 2009	Mouvements de marchandises (MM)
	Contrôle des coûts (CO)
	Immobilisations (AA)
	Infocentre (BI)
	Ventes (SD)
	Nouvelle version achats (SRM PPS2.0)
V4 - JANVIER 2010	Gestion de l'immobilier (RE-FX) (*)
	Gestion de projet (PS)

(*) avril 2009

Source : AIFE

Compte tenu du cadre juridique actuel du projet Chorus, il n'est pas prévu, à ce jour, d'activer d'autres modules. A titre de précision, il faut noter que les modules RE-FX (gestion de l'immobilier) et CO (contrôle des coûts)⁽¹⁾ sont d'ores et déjà utilisés respectivement pour la description du patrimoine immobilier de l'État et pour la comptabilité d'analyse des coûts (CAC). **L'AIFE indique qu'ils permettront, le cas échéant, de mettre en œuvre d'autres fonctionnalités de gestion du patrimoine immobilier ou de comptabilité analytique**, mais sans préciser de calendrier. Concernant la gestion du patrimoine immobilier, les maîtrises d'ouvrage concernées ont commencé la conception des nouveaux processus de gestion.

(1) Module utilisé en général pour recevoir l'application de comptabilité analytique.

Le Rapporteur spécial a demandé dans son questionnaire budgétaire les **réponses du ministère du Budget aux propositions contenues dans le rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)⁽¹⁾**. Ces réponses sont présentées en annexe au présent rapport et permettront d'alimenter les travaux ultérieurs de la MILOLF.

2.– La mise en place du système d'information sur la paye des fonctionnaires par l'Opérateur national de paye (ONP)

L'Opérateur national de paye (ONP) travaille pour constituer un système d'information permettant de gérer la paye de tous les ministères. Il permettra une interface avec les systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) harmonisés des ministères. Le déploiement d'une chaîne de paye modernisée commencera en 2012 avec la mise en place de la nouvelle solution de paye sur des sites pilotes. Sa généralisation, par paliers, s'inscrira dans un scénario de déploiement conservatoire s'étalant jusqu'en **2016**.

L'État est l'employeur de plus de 2,7 millions d'agents civils et militaires (production mensuelle de la paye correspondant à environ 3,1 millions de dossiers agents actifs, environ 2,9 millions de payes mensuelles effectives).

D'ici 2011, l'ONP a pour principales missions : de doter l'État d'un SI Paye à partir d'une solution du marché ; de construire puis de mettre en œuvre le nouveau système d'information de paye et le système d'information décisionnel interministériel ; de poursuivre la démarche d'harmonisation des SIRH ministériels, avec la mobilisation des ministères ; et de proposer, aux ministères et aux agents, des services nouveaux mutualisés en matière de SIRH (assistance aux projets, fournitures de services...).

Conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, la création de l'ONP est porteuse de gains de productivité liée à la refonte des processus de paye dans les ministères (environ 3 000 ETP). Avec le remplacement de l'organisation actuelle de la paye telle qu'assurée par le Trésor public et ses 30 services liaisons rémunérations, un gain d'environ 800 ETP supplémentaires est attendu. Ces économies ne pourront être obtenues qu'au fil du déploiement du SI Paye, avec un ONP pleinement opérationnel.

*

* *

(1) *Rapport d'information (n° 1807) présenté le 8 juillet 2009 par MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard sur le système d'information financière de l'État.*
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1807.pdf>

II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* regroupe les **fonctions soutien** des ministères de l'Économie et du Budget (secrétariat général, logistique, achats, personnel, action sociale, informatique, immobilier, parc automobile...). La principale difficulté à laquelle le responsable de programme (le directeur des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel – DPAEP) doit faire face est qu'il n'a pas d'autorité hiérarchique sur plusieurs composantes de son programme (secrétariat général, direction des Affaires juridiques, service de communication, inspection générale des finances...). Le responsable d'un tel programme devrait à l'évidence être le secrétaire général commun aux deux ministères, mais il est déjà responsable d'un autre programme (*Développement des entreprises et de l'emploi*). Le projet annuel de performances indique que « *si le programme exerce des activités de soutien au profit des deux ministères, il n'en a pas le monopole, certains autres programmes ministériels comportant aussi des actions de soutien. Il lui revient toutefois de porter les résultats ministériels de politiques transversales.* »

Le Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité, en termes d'efficience, à avoir **scindé en deux l'ancien ministère de l'Économie et des finances**. La gestion en est compliquée, alors que plusieurs services sont communs et que les immeubles sont les mêmes. Le responsable du programme est rattaché au ministre du Budget, mais il doit également rendre des comptes à la ministre de l'Économie. Les modifications fréquentes de l'organisation des ministères de l'Économie et du Budget n'ont pas créé un contexte favorable aux avancées en matière de gestion des fonctions support. Paradoxalement, la création du secrétariat général commun aux deux ministères a donné pour la première fois une unité de gestion à des administrations de réseau jusqu'alors très autonomes.

A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2010

1.– Des crédits globalement stables et des emplois en réduction

a) Une exécution des crédits contrainte

Après une gestion 2008 marquée par la consommation de la quasi-totalité des crédits disponibles (après fongibilité asymétrique « technique » de 8,5 millions d'euros pour le remboursement des agents mis à disposition), la prévision d'exécution 2009 laisse entrevoir une insuffisance de financement, malgré une marge sous plafond d'emplois de l'ordre de 35 ETPT.

Ces difficultés rencontrées sur le titre 2 ont conduit le responsable de programme à renoncer à l'opération de fongibilité asymétrique technique initialement envisagée, à hauteur de 2,6 millions d'euros.

Alors que les reports de crédits 2008 sont limités (de l'ordre de 3 millions d'euros correspondant pour l'essentiel à des fonds de concours tardifs), une part importante des crédits mis en réserve a été annulée (10,35 millions d'euros en AE et 10,17 millions d'euros en CP) dans le cadre de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, soit 44,4 % des AE et 57,3 % des CP de la réserve constituée en début d'année.

Au-delà du remboursement des mises à disposition, la DPAEP doit faire face à des dépenses sous estimées ou non prévues :

- réévaluation des dépenses de fluides liées à un hiver rigoureux et à la prise en charge de nouveaux bâtiments dans l'est parisien (Noisy) ;

- déménagement, travaux d'aménagement immobilier et renouvellement de mobilier liés aux restructurations de services et à la densification des espaces ;

- dépenses accrues d'impression des documents budgétaires ;

- fonctionnement de nouvelles structures (médiation du crédit, conseil de normalisation des comptes publics, mission sur les paradis fiscaux, ...) ;

- pandémie grippale.

Cette situation conduirait à dégeler une grande partie de la réserve résiduelle (7,59 millions d'euros en CP – 7,71 millions d'euros d'AE sur les 12,94 millions d'euros restant en réserve).

b) Une stabilité des dépenses en 2010

Les crédits de paiement (CP) du programme sont proposés à hauteur de **800 millions d'euros en 2010** (786 millions d'euros en 2009). L'augmentation est due essentiellement à l'augmentation des fonctions soutien. Les autorisations d'engagement (AE) sont proposées à hauteur de 883,7 millions d'euros (900,1 millions d'euros en 2009). Il est à noter que la plus grande partie du programme sera gérée sur Chorus. Un programme technique du même nom gèrera encore une faible partie des crédits hors Chorus (environ 85 millions d'euros en AE et en CP), portant les crédits à un total cumulé d'environ **885 millions d'euros** en CP.

Les CP de l'action *État-major, médiation et politiques transverses* sont prévus à hauteur de 281,7 millions d'euros en 2010 (cabinets, secrétariat général et diverses structures).

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* serait dotée de 58,2 millions d'euros de CP en 2010 (Inspection générale des finances et Contrôle général économique et financier).

Les CP de l'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* sont prévus à hauteur de 21,9 millions d'euros en 2010 (27 millions en 2009). Les crédits gérés par le service de communication (SIRCOM) baissent de 5 millions d'euros en raison de l'abondement correspondant au budget du Service d'information du Gouvernement (SIG). Il est à noter qu'il ne s'agit que des actions de communication mutualisées, les différentes directions des ministères de l'Économie et du Budget dépensant pour leurs actions de communication un montant total du même ordre que celui du SIRCOM.

La dotation prévue pour l'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité judiciaire* est de 20,8 millions d'euros de CP (direction des Affaires juridiques).

Les CP de l'action *Prestations d'appui et de soutien* (fonctions soutien) sont prévus à hauteur de 417,2 millions d'euros en 2010 (400,8 millions d'euros). La direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) indique que cette augmentation est due à des mesures de périmètre, essentiellement la généralisation des loyers budgétaires, qui passent de 85,8 à 102,8 millions d'euros (évolution du périmètre physique dans une logique de généralisation et réévaluation des valeurs 2009) et la hausse des cotisations de retraite et d'invalidité ; elle précise que les dépenses des autres rubriques sont stables voire en baisse pour l'immobilier « hors loyers ». **La lecture du projet annuel de performances ne permet pas de visualiser facilement les évolutions de dépenses entre 2009 et 2010** ; seul un tableau transmis ultérieurement au Rapporteur spécial, à sa demande, lui a permis de savoir que les CP (hors titre 2) de l'action *Prestations d'appui et de soutien* augmenteront de 275,4 à 287,8 millions d'euros d'une année sur l'autre. On retrouve l'ordre de grandeur de l'augmentation des loyers budgétaires.

Le **plafond d'autorisation d'emplois** correspondant au programme s'élève à 4 814 ETPT en 2010 (4 959 en 2009). La réduction de 145 ETPT s'explique essentiellement par des réductions de personnel. C'est un signe de plus que ce n'est pas par la seule réduction des effectifs que l'on parviendra à réduire les dépenses.

2.– Une stratégie de performance qui devrait être exemplaire pour les fonctions soutien

La **stratégie de performance** du programme est très semblable à celle de l'an dernier. Pour le projet de loi de finances pour 2010, la stratégie reste structurée autour de trois axes :

– l'axe 1 vise à renforcer la cohérence et la convergence des politiques menées par les programmes des ministères grâce à l'action du secrétaire général ;

– l’axe 2 consiste à améliorer la qualité des services rendus aux commanditaires/clients, aussi bien internes qu’externes, notamment par l’Inspection générale des finances (IGF), le service du Contrôle général économique et financier (CGEFI) et la direction des Affaires juridiques (DAJ) ;

– l’axe 3 a pour but d’accroître les résultats des activités de gestion des moyens, tant au niveau économique que social et environnemental. Ces activités concernent principalement la DPAEP, gestionnaire d’une part prépondérante des moyens dévolus au programme.

Le nombre d’objectifs reste fixé à 5. Les changements opérés se situent au niveau des indicateurs (10 en 2010 au lieu de 11 en 2009).

L’objectif 1 voit son libellé raccourci et devient *Améliorer l’information des publics*. En effet l’indicateur 1.2 *Taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions ministérielles* précédemment porté par le service de la communication (SIRCOM) est supprimé en accord avec la direction du budget et le CIAP. Le SIRCOM estime en effet qu’il ne dispose plus de leviers d’action suffisants pour agir sur cet indicateur.

Les trois indicateurs de l’objectif 2 *Améliorer la qualité des prestations de conseil et d’audit*, sont regroupés en un seul indicateur libellé *Taux de satisfaction des commanditaires/clients*, composé des trois sous-indicateurs portés par l’IGF, le CGEFI et la DAJ.

Deux modifications sont apportées à l’objectif 3 *Mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines*. Pour l’indicateur sur les entretiens d’évaluation, le libellé est modifié pour prendre en compte la réforme de l’évaluation (entretien d’évaluation remplacé progressivement par l’entretien professionnel) qui a commencé à se mettre en place pour certains corps de catégorie A (ainsi les attachés en 2009) et devrait être étendue à l’ensemble des corps (corps administratifs B et C à statut commun en 2010). Il devient *Nombre d’entretiens d’évaluation et d’entretiens professionnels réalisés au premier trimestre rapporté à l’effectif total*. Par ailleurs, un indicateur concernant l’insertion des handicapés, intitulé *Part des bénéficiaires de l’obligation d’emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987* a été introduit.

Enfin, au titre de l’objectif 5 *Maîtriser le coût des fonctions support*, un **indicateur relatif à l’efficience de la gestion immobilière** a été ajouté à la demande de la direction du Budget (circulaire du 9 juillet 2009), matérialisant l’importance croissante attachée à une gestion dynamique du patrimoine immobilier. Cet indicateur mesure la performance immobilière des bâtiments occupés par l’administration centrale et les services déconcentrés des 25 départements expérimentateurs des loyers budgétaires. On y apprend que le ratio moyen était en 2008 de 15,5 par m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail. La cible est fixée dans le projet annuel de performances à 14,4 m² par agent en 2011, à comparer à la cible de 12 m² par agent fixée par le service France Domaine.

L'indicateur mesurant les **gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats** montre une économie de 243,3 millions d'euros réalisée entre 2005 et 2007, 90,4 millions d'euros en 2008, avec une prévision de 40 millions d'euros en 2009 et 2010 et une cible de 30 millions d'euros.

S'agissant de l'indicateur mesurant le **ratio d'efficience bureautique**, le projet annuel de performances reconnaît que *« l'analyse des évolutions constatées entre 2006 et 2008 nécessite de nouveaux approfondissements et ne permet pas de dégager à ce stade des tendances que l'on puisse prolonger dans le temps et sur lesquels on puisse construire une cible. En effet, si le travail entrepris avec les directions a permis une mise sous contrôle générale de ces dépenses, aucune mesure d'économie pérenne n'est apparue de manière évidente, rendant extrêmement délicat un affichage volontariste au plan ministériel. »* L'indicateur de coût direct annuel moyen du poste de travail avait en effet augmenté entre 2007 (677 euros) et 2008 (694 euros). Il n'est plus calculé depuis.

Le Rapporteur spécial a indiqué que le Gouvernement envisage de consacrer une partie importante de la deuxième phase de la RGPP à la réduction des **coûts de fonctionnement des administrations**. Les ministères de l'Économie et du Budget devraient avoir, à ce titre, un **comportement exemplaire** dans la recherche des économies.

La justification au premier euro (JPE) contenue dans le projet annuel de performances du programme mentionne plusieurs pistes d'optimisation. On y lit par exemple que *« la passation d'un nouveau marché pluriannuel de reprographie en libre-service en 2010 implique un besoin accru en AE même si l'engagement pourra être réparti sur la durée du marché. Par ailleurs, les actions conjointes de la sous-direction de l'informatique et du service des achats de l'État sur les moyens d'impression se poursuivront en 2010 afin de respecter les orientations du « Grenelle de l'environnement » en cette matière (mutualisation). Par ailleurs la sous-direction œuvre pour une plus grande information et refacturation des coûts informatiques aux services et directions clientes, afin que celles-ci puissent mettre en œuvre des actions de rationalisation et d'économies à leur niveau (problématique générale du « juste besoin »). Pour ce qui est de la maintenance matérielle des infrastructures et de la maintenance logicielle, le souci de la sous-direction de l'informatique est de mutualiser l'utilisation d'applications et de virtualiser les serveurs afin de permettre des économies d'échelles. »* « La DPAEP compte poursuivre en 2010 ses efforts de sensibilisation des agents aux coûts des consommations téléphoniques par le biais des relevés mensuels individuels de consommation fixe et mobile. Le projet inter-directionnel de téléphonie sur IP ⁽¹⁾ permettra en 2010-2012 de **diminuer les coûts de fonctionnement de la téléphonie fixe**, notamment les dépenses de maintenance des autocommutateurs. » « Un schéma directeur de l'audiovisuel est en préparation pour cadrer les dépenses de modernisation sur les années 2010-

(1) Internet protocole.

2014. ». Une réponse au questionnaire budgétaire mentionne également les efforts engagés en matière de réduction du parc automobile et de politique de développement éco-responsable.

Le Rapporteur spécial regrette que ces pistes d'optimisation des fonctions soutien, mentionnées dans la JPE, ne soient pas assorties de l'évaluation des **économies budgétaires** réalisées ou à venir. Enfin on a déjà noté la stabilité des dépenses gérées par la DPAEP dans le projet de loi de finances pour 2010. Seule une réduction du montant global des dépenses permettrait d'apprécier la réalité de l'effort de rationalisation et d'optimisation des coûts.

- La gestion immobilière

S'agissant de l'immobilier des ministères de l'Économie et du Budget, le projet annuel de performances indique qu'« *en raison du contexte actuel de baisse des prix de l'immobilier de bureau, il a été entrepris une renégociation systématique des conditions financières des locations auprès des différents bailleurs. Cette démarche volontariste a permis d'obtenir une baisse de certains baux importants en échange d'un engagement sur une période ferme plus longue.* » « *Suite à la réalisation du bilan carbone de l'administration centrale des deux ministères, une politique volontariste de réduction des consommations énergétiques a été mise en place en 2009. Mais la baisse attendue des consommations n'a pas entraîné une diminution des dépenses en raison de la forte hausse du prix de l'énergie.* »

Or, comme l'indique le rapport d'information (n° 510) présenté le 1^{er} juillet 2009 par la sénatrice Nicole Bricq au nom de la commission des Finances du Sénat sur « *l'État locataire : une gestion à bâtir* », **la DPAEP occupe un immeuble figurant dans le « top 10 » des baux les plus onéreux de l'État**. Il s'agit de l'immeuble de la place des Vins de France, Paris 12^e, avec un bail de **647,80 euros (hors taxes hors charges) au m²**. En prenant les informations transmises au Rapporteur spécial par la DPAEP, le montant du bail toutes taxes et charges comprises (TTC CC), on arrive à un loyer de **817 euros au m² SHON** (surface hors œuvre nette). La DPAEP indique qu'à la suite de la renégociation du bail en 2007, l'augmentation de loyer a été limitée à 0,1 % moyennant l'engagement de rester six nouvelles années, soit jusqu'en 2013. On peut citer également d'autres baux (TTC CC) occupés par la DPAEP, ainsi celui du 185 rue de Bercy, Paris 12^e (**858,50 euros au m² SHON** en 2009), des 3/5 boulevard Diderot, Paris 12^e (**677,90 euros au m² SHON** en 2010) ou 7 square Max Hymans, Paris 12^e (**616,20 euros au m² SHON** en 2010)... La réponse au questionnaire budgétaire indique que le montant total annuel des loyers de l'administration centrale est de **61,4 millions d'euros** (TTC et charges comprises) en 2009. La DPAEP a entamé, elle aussi, une politique de renégociation systématique de l'ensemble de ses baux. Un prestataire extérieur mandaté par le service France Domaine va procéder à l'automne 2009 à une renégociation des

baux les plus importants. En outre la DPAEP indique que la livraison en 2012 d'un immeuble acheté en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) et situé à Ivry devrait permettre d'héberger 1 599 agents et économiser environ 20 millions d'euros de loyers par an.

La DPAEP précise que les coûts globaux de l'immobilier (loyers budgétaires, baux charges comprises, maintenance et contrôles réglementaires, entretien courant, fluides, aménagements et relogements) des ministères de l'Économie et du Budget ont représenté 174,2 millions d'euros en 2008, 177,3 millions d'euros en 2009, et devraient s'élever à **187,1 millions d'euros en 2010⁽¹⁾**. **Le poste relatif aux baux (charges comprises) augmente de 55,4 millions d'euros en 2008 à 60,2 millions d'euros en 2010**. Le Rapporteur spécial attend avec intérêt le résultat de la renégociation en cours des baux, afin que la **baisse importante des prix de l'immobilier locatif constatée depuis un an se traduise** par une réduction significative des loyers acquittés par les ministères de l'Économie et du Budget.

B.- QUELQUES ASPECTS DE L'ACTIVITÉ DU PROGRAMME

1.- La réforme des services de communication des ministères de l'Économie et du Budget

Service commun aux deux ministères, le service de la communication (**SIRCOM**) a pour mission de rendre les politiques portées par les ministres accessibles et lisibles à tous les publics concernés en proposant et mettant en œuvre des actions de communication cohérentes et efficaces. Ses utilisateurs sont les cabinets des ministres et des secrétaires d'État ainsi que le secrétariat général ; le SIRCOM vient également en appui des autres directions de Bercy dont la plupart disposent de leurs propres ressources en communication.

Les principales actions de communication menées ont été les suivantes :

– grandes campagnes de communication : entrepreneurs, modernisation de la fonction publique, emploi des seniors, fonds structurels européens, loi de modernisation de l'économie, promotion de la déclaration pré-remplie des revenus, etc. ;

– actions de communication autres que les campagnes : dossiers de presse, documents d'information, prestations graphiques, photographiques et audiovisuelles ;

– actions récurrentes de communication : services de presse, études et sondages, actions éditoriales, actions événementielles.

(1) Le montant de 2010 est calculé sur la base du loyer de l'immeuble ATRIUM en 2009, nonobstant les démarches en cours de renégociation.

a) Une nouvelle agence de communication.

Les principaux bénéficiaires des prestations du SIRCOM ont été : les cabinets ministériels avec 29 % du total des dépenses, la direction générale des Finances publiques (DGFIP) avec 18 %, la direction générale de l'Emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) avec 12 %, la direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) avec 9 %, la direction du Budget avec 8 %, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) avec 8 %, le secrétariat général avec 7 %, enfin la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPÉ) avec 3 %.

À la demande des ministres, le SIRCOM a évolué dans son organisation et dans ses missions afin de prendre en compte les fortes transformations des services de Bercy ainsi que l'évolution des modes de communication : la maîtrise de nouveaux vecteurs de communication tels que les réseaux sociaux et communautaires du *web 2* en est une illustration.

Prolongeant et amplifiant les actions engagées depuis plusieurs années pour recentrer le service sur ses missions de communication, une nouvelle organisation du SIRCOM a été décidée par un arrêté en date du 20 mai 2009. Elle se caractérise notamment par la fermeture d'ici à fin 2009 du réseau local du SIRCOM composé de 26 équipes centres régionaux placées auprès des TPG de région et le développement de nouveaux modes décentralisés de communication. Par ailleurs les activités logistiques photographiques et audiovisuelles ont été transférées à la DPAEP le 1^{er} juillet 2009. Enfin, les publications *Industries* et *Notes bleues de Bercy*, devenues inadaptées en tant que média et économiquement injustifiables, ont été arrêtées.

Dans un contexte budgétaire serré, avec un effectif réduit, ramené de 200 à 130 agents fin 2009, et centré sur des missions de communication, le SIRCOM évolue vers un modèle de fonctionnement de type agence de communication, ayant des relations de fournisseurs de services avec ses clients et de partenariats avec les autres directions de Bercy. Garant du respect des normes gouvernementales et interlocuteur du service d'information du Gouvernement (SIG) pour tous les « communicants » de Bercy, le nouveau SIRCOM a vocation à réunir régulièrement tous les autres acteurs de la communication des deux ministères pour des échanges d'information et de bonnes pratiques ; des conventions de partenariat avec les directions seront progressivement mises en place.

b) Des dépenses en baisse.

Les dépenses du SIRCOM se sont élevées en 2008 à 31 millions d'euros, 13 millions (42 %) de ce budget étant constitué de dépenses de personnel correspondant à la rémunération des 192 ETPT. Les dépenses de fonctionnement (58 % du budget) se sont élevées à 18 millions d'euros, 55 % d'entre elles étant consacrées aux campagnes de communication. Le budget prévisionnel 2009 du

SIRCOM est estimé à 28 millions d'euros, soit une diminution d'environ 10 % par rapport à 2008. La diminution des ressources budgétaires de près de 5 millions d'euros, due principalement au renforcement des actions du service de communication du Gouvernement (SIG), s'est traduite par une contribution du SIRCOM au budget du SIG de 3,8 millions d'euros et a été en partie compensée par des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 millions d'euros, dont 1,4 million d'euros correspondant au remboursement partiel par le fonds social européen (FSE) des dépenses de deux campagnes de communication menées en 2008 sur l'emploi des seniors et l'utilisation des fonds structurels européens.

La forte baisse des crédits alloués au SIRCOM en 2009 a entraîné mécaniquement une diminution des sommes allouées aux campagnes de communication des deux ministères. Ainsi, le budget du SIRCOM consacré à ce type de dépenses devrait passer de 9,8 millions d'euros en 2008 à 5 millions d'euros en 2009. Au-delà des dotations budgétaires, la montée en puissance du service d'information du Gouvernement tient également, depuis plusieurs années déjà, à la mutualisation de certains marchés publics, en matière d'achat d'espaces par exemple, qui a été une source d'économie pour l'ensemble des ministères.

En 2010, le budget du SIRCOM devrait à nouveau diminuer d'environ 21 % par rapport à 2009 pour atteindre 22 millions d'euros. En effet, l'ensemble des centres régionaux sera fermé au 31 décembre 2009 et certaines activités du SIRCOM seront transférées à d'autres services des ministères de l'Économie et du Budget.

La réorganisation interne des ministères de l'Économie et du Budget a par ailleurs eu des conséquences sur l'organisation de la fonction communication. La création des grandes directions générales (direction générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services et direction générale des Finances publiques) a conduit à la mutualisation des structures spécifiques aux anciennes directions. Les directions et services des ministères de l'Économie et du Budget ont par ailleurs un budget de communication en propre. Les dépenses de fonctionnement effectuées à ce titre se sont élevées globalement à 21 millions d'euros, dont 28 % mises en œuvre par le SIRCOM dans le cadre de délégations de gestion.

2.– L'Inspection générale des finances (IGF)

L'activité de l'Inspection générale des finances (IGF) est inscrite au cœur de l'actualité et de la réforme de l'État.

En 2008, l'IGF a réalisé une centaine de missions.

L'IGF s'est fortement mobilisée en 2008 sur la **RGPP** et sur les enjeux de **régulation financière**. Les inspecteurs généraux des finances, qui ont dirigé 14 des 21 pôles d'audit, ont également été impliqués dans le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations, notamment à travers la participation aux comités de pilotage de la RGPP dans les ministères.

L'année a par ailleurs été dominée, à la demande des ministres, par la réalisation de missions dans trois secteurs majeurs d'intervention :

– l'économie et l'emploi (20 % du temps-inspecteur en 2008), avec en particulier des missions consacrées à la supervision financière, le recours par les collectivités territoriales aux produits financiers structurés, la participation à la mission de médiation sur les crédits bancaires et l'audit de l'association de formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– le développement durable (17 % du temps-inspecteur en 2008), avec des missions sur les capacités industrielles nucléaires, la gestion des actifs carbone de l'État, les biocarburants ou encore le financement de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ;

– la santé (11 % du temps-inspecteur en 2008), avec des missions portant sur la facturation directe dans les hôpitaux, la mise en place d'une taxe nutritionnelle ainsi qu'une assistance stratégique à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP).

Affirmant sa **vocation interministérielle** en 2008, l'IGF est intervenue dans la quasi-totalité des secteurs de l'action gouvernementale, avec plus de 60 % de ses missions commandées par des ministres autres que les seuls ministres en charge de l'économie et du budget. La part des missions réalisées conjointement avec d'autres corps d'audit et de contrôle a légèrement décliné, avec une proportion de 42 % contre 57 % en 2007. Les principaux partenaires de l'IGF sont l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies ainsi que le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

La **méthodologie** de l'IGF est adaptée à chaque type de mission. Ses missions relèvent de trois catégories principales :

– les missions d'inspection, portant essentiellement sur les services déconcentrés des ministères de l'Économie et du Budget et les établissements publics qui leur sont rattachés, sont ciblées sur les enjeux de lutte contre la fraude et le contrôle de la déontologie des agents publics. Avec les missions d'audit interne, qui reposent sur une méthodologie et un référentiel identifiés (missions du Comité interministériel d'audit des programmes – CIAP -, certification des indicateurs d'intéressement...), elles représentent 20% du temps-inspecteur en 2008 ;

– les missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs publics (38% du temps inspecteur en 2008) visent à renforcer, à travers des propositions opérationnelles de réforme, leur efficacité comme leur performance générale ;

– les missions de conseil (42% du temps-inspecteur en 2008) préparent la prise de décision publique. Ces dernières ont constitué en 2008 l'activité la plus importante du service.

Par ailleurs, des représentants de l'IGF participent fréquemment aux travaux de commissions de réflexion ou groupes de travail sur des sujets d'intérêt public.

Au plan méthodologique, les missions d'inspection et d'audit interne s'inscrivent dans le cadre d'une procédure contradictoire avec les services vérifiés ou évalués. Pour les missions d'évaluation et de conseil, l'accent est porté sur le caractère opérationnel des propositions, afin de faciliter leur mise en œuvre et d'assurer une conduite du changement réaliste et efficace. La majeure partie des missions de l'IGF est confidentielle, les rapports n'étant transmis qu'aux seuls ministres commanditaires des missions. Certains rapports sont toutefois rendus publics avec l'accord des ministres ; au nombre de douze en 2008, ils sont disponibles sur le site Internet de l'IGF ⁽¹⁾.

En 2008, l'IGF a renforcé le **suivi de la mise en œuvre de ses recommandations**. Un recensement des suites apportées aux principales propositions de chaque rapport achevé en 2008 a permis de dresser un premier bilan très positif : en novembre 2008, deux tiers des recommandations formulées par l'Inspection avaient été au moins partiellement mises en œuvre. Au total, ce sont près de trois quarts des missions qui ont été au moins partiellement suivies d'effets.

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'activité de l'IGF, de 2007 au 1^{er} semestre 2009.

NOMBRE DE MISSIONS LANCÉES PAR ANNÉE

	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009
Nombre de missions lancées	103	87	61

Note : Le critère retenu pour le rattachement d'une mission à un exercice est la date de lancement de mission.

Source : *Inspection générale des finances*

3.– Le nouveau service des achats de l'État (SAE)

L'audit des achats qui avait été mené en 2003 par Capgemini sur les achats des ministères financiers a conduit, à la fin de l'année 2004, à la création de l'**Agence centrale des achats (ACA)**, dont la mission était de réaliser les achats au meilleur prix, afin de satisfaire les besoins de l'ensemble des services économiques et financiers, tout en poursuivant un objectif de gains. Trois leviers d'action ont été principalement utilisés : la globalisation des achats, la maîtrise des consommations et la simplification des processus. La passation de marchés globalisés, qui suppose pour être efficace, non seulement une mutualisation des achats, mais également une homogénéisation des besoins, a été le premier moyen pour obtenir une diminution des coûts unitaires.

(1) www.igf.bercy.gouv.fr

En 2006, les conclusions de l'audit de modernisation sur les achats de l'État ont conduit à la création de la **mission interministérielle France Achats** (MIFA). Cette structure, placée auprès de la DGME, a été chargée de piloter le chantier de modernisation des achats dans les services de l'État.

La MIFA s'appuyant sur les moyens de l'ACA, avait été chargée d'un grand nombre d'actions interministérielles, qu'il s'agisse de la préparation des marchés ou de chantiers méthodologiques visant à diffuser au sein des services de l'État des pratiques qui avaient produit de bons résultats. Cependant, cette structure fondée sur la participation volontaire des administrations aux actions d'achat mutualisées avait montré ses limites. C'est pourquoi, il a été décidé, dans le cadre de la RGPP, de transformer l'ACA en structure interministérielle (décret portant création du **service des achats de l'État** - SAE - du 17 mars 2009). Dans le même temps, un responsable des achats a été désigné dans chaque ministère.

Le SAE, service à compétence nationale rattaché au ministre du Budget, a vocation à contribuer à la modernisation de l'État, au développement durable, et à la maîtrise des dépenses publiques. Son action passe par la mise en œuvre de la professionnalisation de la filière des achats afin d'améliorer son efficacité, par la concentration des moyens sur le cœur des métiers des services, ainsi que par la mutualisation des moyens et des marchés. L'objectif du SAE, qui s'appuie sur les responsables ministériels des achats (RMA), est de réaliser des gains économiques de l'ordre de 10 % sur les achats courants en mutualisant, simplifiant et allégeant les procédures. La mise en œuvre de son action doit également intégrer les politiques transverses de développement responsables et d'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics.

Le SAE disposera par ailleurs d'une représentation territoriale : les responsables des achats dans les régions seront des antennes au sein des préfectures de région, chargées d'assurer le relais local de la stratégie interministérielle mise au point par le SAE. Ils auront pour mission d'organiser la remontée des besoins d'achat locaux, de suivre la mise en place des marchés régionaux interministériels, de passer, lorsque cela sera pertinent, des marchés régionaux interministériels et de suivre la performance des achats locaux. Le financement budgétaire de ces antennes régionales est prévu dans le projet de loi de finances pour 2010.

S'agissant de la gouvernance du SAE, le décret du 17 mars 2009 prévoit la mise en place de deux instances. Le conseil d'orientation doit valider les grandes orientations du SAE. Il est ouvert à l'environnement économique : vont y siéger notamment un parlementaire de chacune des deux Assemblées, des représentants du monde de l'entreprise, des personnalités qualifiées représentant différentes sensibilités et des membres des grands corps de l'État. La seconde instance est le comité des achats qui est chargé de l'élaboration des stratégies des achats. Tous les ministères y sont représentés par l'intermédiaire de leur RMA, ce qui permet de garantir la prise en compte de tous les points de vue.

À l'été, le SAE a déjà stabilisé son organisation, alors même que tous les recrutements, notamment locaux, n'ont pas été effectués. Les travaux préparatoires à la mise en place d'une nouvelle politique des achats dans les services de l'État ont été entamés, notamment par l'examen de l'existant et de bonnes pratiques. Il s'agit dans tous les cas d'identifier les opportunités de création de valeur. L'objectif de ce travail est d'avoir défini toutes les stratégies d'action et chiffré le potentiel de gains détaillé d'ici le second semestre 2010. Des actions interministérielles avaient déjà été lancées sous l'égide de la MIFA (marché de papier éco-responsable, marchés de carburants, marché de téléphonie mobile, marché de carte d'achat, marché d'enlèvement des déchets électriques et électroniques) ; d'autres actions sont en préparation et déboucheront dans les prochains mois (machines à affranchir, solutions d'impression, fournitures de bureau, agence de voyage).

Enfin, le SAE participe activement à la réforme de la gestion du parc automobile de l'État, en :

– déployant dans tous les ministères le marché de gestion de flotte externalisée, attribué en juillet 2009. Ce dispositif devra être généralisé à tous les véhicules civils, au plus tard en 2012, en parallèle de la fermeture des garages administratifs correspondants ;

– assurant le respect de l'instruction du ministre du Budget (par sa circulaire du 30 juillet 2009), qui a prohibé les achats de carburants en dehors des marchés mutualisés par carte d'achat.

S'agissant plus précisément des gains sur les achats, un **objectif de l'ordre de 350 millions d'euros d'économies pour l'ensemble des actions interministérielles est envisagé**. Le projet annuel de performances indique que les modalités de calcul des gains et la répartition entre tous les ministères ne sont pas encore arrêtées.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 13 octobre 2009 à 17 heures, la commission des Finances examine les crédits des programmes *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* et *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* sur le rapport de M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial.

Après l'exposé du Rapporteur spécial, une discussion a lieu.

M. Jean-Yves Cousin. Nous avons en effet la chance de disposer d'une fonction publique de grande qualité, qui se classe certainement parmi les premières au monde.

J'ai cru comprendre que la stratégie de la performance ne comportait qu'un indicateur, ce qui semble paradoxal. Savez-vous si cette question fait aujourd'hui l'objet de réflexions ?

M. le président Didier Migaud. La RGPP était en effet une belle occasion d'évaluer l'ensemble de nos politiques publiques, et je partage le regret exprimé par le rapporteur spécial. Il aurait été intéressant de travailler en concertation avec les personnels concernés et les commissions parlementaires. Nous avons tous conscience que l'État ne peut plus fonctionner comme hier, que des adaptations sont nécessaires, mais il fallait adopter une démarche plus ouverte et dénuée d'*a priori* dogmatiques. J'espère que l'évaluation régulière de nos politiques deviendra la règle et que nous pourrions reprendre cet exercice dans un cadre moins confiné.

M. Michel Diefenbacher. On peut porter des appréciations différentes sur la RGPP. Il serait néanmoins utile que la commission des Finances examine plus en détail les conséquences de sa mise en œuvre. En particulier, quelles marges l'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a-t-elle permis de dégager ? A-t-on restitué, conformément à l'engagement pris, la moitié des sommes économisées à chacune des administrations soumises à cet exercice ? Quel usage lesdites administrations – qui disposent d'une certaine latitude, y compris pour revaloriser la situation matérielle des fonctionnaires – en ont-elles fait ? Le rapporteur spécial a mentionné la question de l'intéressement : jamais on n'aurait pu envisager un tel dispositif sans dégager des crédits budgétaires.

Pour autant, à l'époque où je commençais à la conduire, cette réflexion n'était pas approuvée par l'ensemble des organisations syndicales. Il semble que les positions aient évolué et c'est encourageant. Pensez-vous que le large consensus syndical nécessaire, selon moi, à cette réforme est en train d'émerger ? Si tel est le cas, un calendrier de mise en œuvre est-il prévu ?

À mon sens, la seule justification de l'intervention du législateur dans ce domaine est l'obtention, pour les fonctionnaires, des mêmes exonérations de cotisations que dans le secteur privé et dans les entreprises publiques. Y a-t-il eu des avancées à ce sujet ?

M. le rapporteur spécial. Le nombre des indicateurs s'est accru avec la création d'un indicateur mesurant l'avancement de la RGPP et d'un autre mesurant le respect des délais et des coûts des grands projets informatiques (Chorus et ONP). En outre, il aurait été choquant que les administrations chargées d'impulser les réformes se dispensent de créer leurs propres indicateurs. La direction du budget n'a cependant pas voulu d'un indicateur mesurant le respect de la norme de dépense.

Pour le reste, je persiste à penser que la norme du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux perturbe tout. Bercy nous la « vendait » déjà lorsque j'étais conseiller d'un Premier ministre de gauche. Or cela ne représente que 950 millions d'euros d'économies par an, dont la moitié, soit 475 millions d'euros, est restituée. Au regard des 141 milliards de déficit public, c'est une goutte d'eau ! De plus, les auditions que j'ai menées ont confirmé l'effet négatif en termes de perception de la réforme de l'État. Toutes les organisations syndicales ont le sentiment que la RGPP s'est fait trop vite et sans consultation. C'est pourtant le rôle du Gouvernement que d'expliquer les missions qu'il entend assigner à la fonction publique. Pour beaucoup de fonctionnaires, il ne s'agit que de coupes budgétaires. C'est une erreur d'avoir mené cette réforme dans le secret de Bercy. Le Gouvernement aurait gagné à agir de façon publique, en discutant de ses objectifs. En tout état de cause, la RGPP, au bout de deux ans, se heurte à un rejet total. Comment réformer l'administration dans ces conditions ?

Je partage l'analyse du président Didier Migaud : la modernisation de l'État devrait concerner au premier chef le Parlement. L'évaluation a toujours été un parent pauvre en France. On a imaginé des structures compliquées qui remettaient, au bout de deux ou trois ans, des rapports qui n'intéressaient plus personne. Le problème de la fonction publique tient en partie à la méthode, qui ne prend pas suffisamment en compte la concertation avec tous les acteurs concernés.

M. Richard Dell'Agnola. Nous partageons certains constats mais les analyses du rapporteur spécial procèdent parfois de l'effet de loupe.

La qualité de notre fonction publique est reconnue en France et à l'étranger, c'est un fait. Mais un corps ne saurait assurer seul sa propre évaluation : ce sont les Français qui posent la question de l'évaluation. Le rapport me semble trop centré sur la façon dont l'administration se voit elle-même fonctionner. J'admets que l'époque est anxiogène mais je ne suis pas sûr que l'ensemble de la population porte le même regard sur la norme du non-remplacement. Il y a seize ou dix-sept ans, il y avait un million de fonctionnaires de moins, et pourtant je ne suis pas sûr que l'administration était moins efficace qu'aujourd'hui. Le rapporteur spécial parle de la tentation de

supprimer des postes ; il faudrait aussi parler de la tentation de créer des postes par milliers sans évaluation. Il souligne à juste titre l'impact aujourd'hui limité de la politique de diminution mise en œuvre ; il oublie qu'une carrière de fonctionnaire s'étend sur quarante ans et que la décision de ne pas remplacer un poste porte sur cette durée.

Il faut insister davantage sur la nécessité de reconfigurer l'outil administratif en l'adaptant aux nouvelles technologies et d'analyser les besoins en personnel au regard des besoins nouveaux qui se sont fait jour.

Pour ce qui est de l'intéressement, je ne vois pas d'objection à ce que l'on récompense les personnes qui s'investissent avec passion et efficacité dans les missions de service public.

Le président Didier Migaud a raison : des analyses poussées sont nécessaires et le Parlement devrait se saisir plus souvent de ces questions, en se gardant des postulats et des préjugés et en privilégiant au contraire une approche concrète, technique et prospective.

M. le rapporteur spécial. J'estime que le Parlement devrait organiser régulièrement un débat sur les missions de service public. Cela pourrait donner de la cohérence à une politique de modernisation de l'État.

M. le président Didier Migaud. À nous de nous organiser. Nous pourrions d'ores et déjà nous saisir de deux ou trois sujets et analyser en profondeur les évaluations qui en sont faites.

Pour ce qui est des crédits de la mission, quel est votre avis, Monsieur le rapporteur spécial ?

M. le rapporteur spécial. Je propose le rejet.

M. le président Didier Migaud. La mission faisant l'objet d'autres rapports spéciaux, le vote en commission sur l'adoption de ces crédits aura lieu le 29 octobre.

*

* *

*Lors de sa séance 29 octobre 2009 à 17 heures, suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux MM. Jérôme Chartier, Olivier Dassault et Jean-Claude Mathis, et contrairement à la proposition de rejet de M. Pierre-Alain Muet, la commission des Finances **adopte** les crédits de la mission Économie.*

ANNEXE N° 1 :
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION
SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MILOLF

Le Rapporteur spécial a demandé dans son questionnaire budgétaire au ministre du Budget de répondre aux observations et aux recommandations contenues dans le rapport n° 1807 de la Mission d'information de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la LOLF (« MILOLF ») présenté le 8 juillet 2009 par MM. Michel Bouvard, Charles de Courson, Thierry Carcenac et Jean-Pierre Brard.

Les réponses sont présentées dans le tableau ci-après.

RECOMMANDATIONS DE LA MILOLF	RÉPONSES DU MINISTÈRE DU BUDGET
<p align="center">I. Sur la gouvernance :</p> <p>1.– Veiller à assurer au projet Chorus une gouvernance exercée tant au niveau technique que politique.</p>	<p>Alors que la gouvernance de Chorus était adaptée à la phase technique du projet, la nouvelle phase de déploiement, qui doit notamment prendre en compte les évolutions d'organisation au sein des ministères (mise en place de centres de services partagés, de services facturiers...) nécessite de mobiliser les secrétaires généraux ou directeurs des affaires financières.</p> <p>Un Comité déploiement a été créé à cet effet avec les ministères déployés en V4 (01/01/2010). Des dispositions ont été prises afin de s'assurer de la présence personnelle des secrétaires généraux ou des directeurs des affaires financières au comité d'orientation stratégique du SCN SIFE afin que les enjeux organisationnels soient portés au plus haut niveau de gouvernance.</p>
<p>2.– Veiller à ce que les structures de gouvernance assurent une association pleine et entière des ministères au développement de Chorus, afin qu'ils puissent statuer en connaissance de cause sur l'abandon de leurs applications ministérielles de gestion.</p>	<p>Un dispositif d'échange a été mis en place afin d'aboutir à une vision claire et partagée des applications ministérielles de gestion susceptibles d'être abandonnées. Ce dispositif permet une association pleine et entière des ministères au développement de Chorus et se traduit par une contractualisation avec chacun d'entre eux, tant sur les applications amenées à disparaître que sur celles qui seront interfacées, conformément au calendrier de déploiement de Chorus. Il fait l'objet de présentation et suivi réguliers en Comité d'Orientati on Stratégique.</p> <p>S'agissant du déploiement de la V4 de Chorus, cette démarche a permis de statuer de façon partagée sur les interrogations des ministères concernés. Une telle démarche sera systématiquement menée, au moment approprié, pour toutes les vagues ultérieures de déploiement de Chorus.</p>
<p>3.– Obtenir une application interministérielle de gestion de la performance, avec récupération automatique de données de Chorus, pour mettre fin au foisonnement actuel des systèmes de tableaux de bord sur la performance utilisés par les ministères.</p>	<p>Chorus étant un outil budgétaro-comptable, il n'est pas prévu d'y intégrer le volet performance.</p> <p>Le niveau de complexité d'une telle action est considéré comme très élevé. Ce serait un nouveau projet à part entière dont il conviendrait de définir les objectifs, le cadre, les délais et le financement. Il représenterait un travail important de conception difficilement envisageable à court terme.</p>
<p><u>II. Sur les fonctionnalités :</u></p> <p>4.– S'assurer concrètement que la transparence de toutes les informations contenues dans Chorus bénéficiera réellement, tant aux décideurs des différents ministères qu'aux rapporteurs spéciaux des commissions des Finances des Assemblées.</p>	<p>Il revient aux décideurs des différents ministères de s'organiser, par le biais de la distribution des habilitations et des rôles, afin que l'ensemble des personnes concernées aient réellement accès aux informations contenues dans l'application Chorus. Cette démarche est actuellement en cours.</p> <p>Dans le cadre du déploiement de la V6 de Chorus, en 2011, les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances bénéficieront de licences légères qui leur permettront notamment d'accéder aux restitutions.</p>

<p>5.– Veiller à ce que la mise en place de Chorus n’aboutisse pas à une reconcentration de la gestion dans les ministères, au détriment du fonctionnement du principe de fongibilité des crédits et de la responsabilisation des gestionnaires opérationnels, en particulier dans les services déconcentrés.</p>	<p>Si certaines fonctionnalités de Chorus peuvent effectivement permettre techniquement une centralisation de la gestion des crédits, d’autres fonctionnalités peuvent être exploitées afin de faciliter une véritable politique de déconcentration de la gestion. Ces choix ne procèdent pas de l’outil informatique mais d’une orientation propre à chaque ministère en matière de déclinaison opérationnelle des programmes et du type de dialogue de gestion établi entre les responsables de programmes et les chefs de services déconcentrés, responsables de BOP.</p> <p>La direction du budget s’attache, par le biais de ses différentes actions d’information et de formation, à sensibiliser les ministères à l’importance de la déconcentration de la gestion et du dialogue de gestion territorial – central. La campagne d’information des responsables des budgets opérationnels de programme se poursuit via les campus de la gestion publique organisés en région. Cette démarche vise à faciliter et à renforcer le dialogue de gestion territorial – central.</p> <p>Par ailleurs, la veille de la déconcentration de la gestion au sein du club des gestionnaires est maintenue. Un nouveau bilan des budgets opérationnels de programme sera ainsi dressé en 2010. Un tel bilan est habituellement réalisé tous les deux ans. Le prochain s’attachera à évaluer le niveau effectif de la déconcentration de la gestion.</p> <p>Enfin, la décision du directeur du budget de ne pas donner aux responsables de programme la possibilité de mutualiser les crédits de paiement au niveau du programme répond concrètement à la recommandation de la MILOLF</p>
<p>6.– Veiller à ce que la mise en place de Chorus et du système d’information SI Paye de l’opérateur national de paye (ONP) ne soit pas l’occasion d’une remise en cause du principe de déconcentration de la fonction ressources humaines, au détriment de la responsabilisation des gestionnaires opérationnels.</p>	<p>Le programme « Opérateur national de paye » a pour objet la modernisation et l’optimisation de la chaîne de paye de l’ensemble des agents de l’État.</p> <p>Afin de mener à bien cette mission, l’ONP conduit ses travaux sous l’autorité d’un comité stratégique (COS ONP), présidé par un Inspecteur général des Finances. Cette instance de gouvernance est composée des secrétaires généraux des ministères, des directeurs généraux des finances publiques, de l’administration et de la fonction publique et de la modernisation de l’État, des directeurs du budget et des affaires juridiques, ainsi que du secrétaire du comité d’orientation stratégique de l’AIFE.</p> <p>L’ensemble des directeurs en charge des ressources humaines des ministères, le chef de service des pensions, la DGFIP, la DGAFP, la DGME et la direction du budget participent à un comité directeur (CODIR), présidé par le directeur de l’ONP. Ce comité valide l’évolution des spécifications et des référentiels du noyau commun et du système décisionnel, et les orientations métier du programme ONP.</p> <p>Ce dispositif assure la participation et l’implication des ministères aux orientations et aux décisions nécessaires au déroulement du programme et la bonne coordination entre les travaux menés par le SCN et ceux menés par les ministères pour la modernisation de la fonction paye de l’État.</p> <p>Ainsi, le scénario de déploiement de SI-Paye résultera d’un travail collaboratif avec l’ensemble des gestionnaires concernés.</p> <p>Par ailleurs, l’organisation de la chaîne-RH paye portée par le programme ONP vise à renforcer le rôle des managers de proximité.</p>

<p>7.– S’abstenir de toute tentative de régulation budgétaire masquée à l’occasion du déploiement de Chorus, sous peine d’affecter gravement son acceptabilité.</p>	<p>La régulation budgétaire ne procède pas de l’outil informatique. Elle constitue la conséquence d’arbitrage politique.</p> <p>Elle est naturellement transcrite dans les systèmes d’information du Palier Lolf aujourd’hui et de Chorus demain.</p>
<p>8.– Faire une réelle priorité de la gestion des dépenses fiscales, qui fait partie du « reste à faire » dans l’élaboration de Chorus.</p>	<p>En termes de conception, la V4 de Chorus est quasiment achevée. La V5 ne comportera pas de fonctionnalités nouvelles, elle sera une simple vague de déploiement de Chorus. Aussi, les éventuels travaux spécifiques de conception sont à prévoir pour la V6 de Chorus. La gestion des dépenses fiscales ne pose a priori pas de difficulté de conception pour Chorus.</p>
<p>9.– Opérer, dès le déploiement de Chorus, la dématérialisation de toutes les procédures comptables et financières qui peuvent l’être (marchés publics, pièces justificatives, factures...).</p>	<p>Afin de permettre la dématérialisation de toutes les procédures comptables et financières qui peuvent l’être (marchés publics, pièces justificatives, factures...), une modification de la circulaire sur les pièces justificatives de dépenses est nécessaire. Elle est instruite dans le cadre du « club des gestionnaires », instance collégiale créée par l’AIFE. Une telle action implique un échange entre les ministères et la Cour des comptes et des modifications des textes réglementaires.</p> <p>Le calendrier de réalisation de la dématérialisation est actuellement le suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Version 3 (juin 2009) : États de frais (pour le ministère de l’éducation nationale), – Version 4 (janvier 2010) : <ul style="list-style-type: none"> – États de Frais ; ministères de la défense, ministère de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales, ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi (DPAEP, INSEE), ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer, – Subventions ; tous programmes déjà dans Chorus (via Chorus Formulaire), – Pièces jointes des marchés publics ; 90% des marchés basculés, – Compte de Gestion État ; opérationnel en 2010 pour les comptes 2009, – Carte Achat ; ministère de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales, – Factures Fournisseurs ; Pilote courant 2010. – Version 5 (juin 2010) : extension des fonctionnalités aux programmes basculés, en cours de définition, – Version 6 (janvier 2011) : extension à tous les ministères, tous programmes.

<p>10.– S’atteler au chantier de la révision du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) de 1962, afin d’adapter, avant le 31 décembre 2010, les règles budgétaires et comptables au nouvel environnement de la LOLF et de Chorus.</p>	<p>Les services du ministère du budget ont conscience de l’importance de la révision du règlement général sur la comptabilité publique et de la nécessité d’adapter le cadre réglementaire au nouvel environnement de la LOLF et de CHORUS. La direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFIP) ainsi que le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) sont tous trois associés pour la réussite de ce projet.</p> <p>Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), créé par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, a été installé par le Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l’État le 7 septembre 2009. Les prochaines instances du CNoCP seront entre autres consacrées à l’examen de son programme de travail. Le chantier de la révision du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) de 1962, afin d’adapter, avant le 31 décembre 2010, aux règles budgétaires et comptables au nouvel environnement de la LOLF et de Chorus, sera à l’ordre du jour.</p>
<p>11.– Conduire, dès le déploiement complet de Chorus - et donc au plus tard le 1^{er} janvier 2011 -, l’expérimentation dans Chorus d’une comptabilité analytique permettant un contrôle de gestion sans ressaisie des données sur un programme dans tout ministère volontaire.</p>	<p>La conduite d’une expérimentation dans Chorus d’une comptabilité analytique n’est pas préconisée : lors de la conception de l’outil Chorus, il a été retenu pour principe de concevoir un système appliquant la LOLF et seulement la LOLF. Or, la comptabilité analytique, qui doit par définition être adaptée aux besoins et spécificités des utilisateurs, n’est pas prévue par la LOLF. Le module CAC de Chorus peut en principe à terme intégrer des fonctionnalités de comptabilité analytique.</p> <p>L’expérimentation dans Chorus d’une comptabilité analytique nécessiterait un travail interministériel coûteux en ressources aujourd’hui mobilisées pour le déploiement territorial pour harmoniser la position des ministères. Par ailleurs, s’agissant d’une fonctionnalité non prévue à ce stade, ce travail de conception et le déploiement engendrerait un coût supplémentaire car non prévu dans le cahier des charges des intégrateurs. Ce serait un nouveau projet à part entière dont il conviendrait de définir les objectifs, le cadre et le financement.</p> <p>Une telle expérimentation ne pourra dès lors avoir lieu qu’après la fin du déploiement de Chorus.</p>
<p>12.– Garantir l’évolutivité du module immobilier Chorus <i>Real Estate</i> (RE), pour en faire un véritable outil de gestion immobilière, dans le cadre de la réforme de l’immobilier de l’État conduite par le ministre du Budget et le service France Domaine.</p>	<p>La démarche de réingénierie de la gestion immobilière engagée par le ministère du budget a pour axe principal la transposition des bonnes pratiques reconnues par la profession. La prise en compte d’éventuelles particularités ne peut constituer que des exceptions s’appuyant sur des spécificités et des enjeux significatifs dûment documentés.</p> <p>Cette démarche s’appuie essentiellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> – sur l’analyse des bonnes références de place en matière de gestion immobilière ; – sur la déclinaison optimale des règles et des organisations opérationnelles dans le cadre du fonctionnement standard du progiciel SAP. Cet outil devra être mis à l’épreuve dès la phase de réingénierie métier afin d’en garantir une instrumentalisation efficace et pérenne. <p>À ce stade, le module immobilier n’est actuellement utilisé que pour structurer et gérer le référentiel immobilier de l’État et de ses opérateurs.</p>

<p>13.– Mettre en place dès maintenant un cadre de travail permettant d’envisager, sur la base de normes comptables harmonisées, l’intégration dans Chorus des budgets des opérateurs de l’État.</p>	<p>Les services du ministère du Budget (Direction du budget, Direction générale des finances publiques et Conseil de normalisation des comptes publics) ont engagé des travaux de révision du cadre budgétaire et comptable des opérateurs, qui devront déboucher sur la réécriture des textes applicables dans un but d’harmonisation des règles.</p> <p>Au-delà, une éventuelle intégration des budgets des opérateurs dans CHORUS suppose l’élaboration d’un outil permettant d’intégrer ou de consolider leurs comptes tout en préservant la fiabilité du compte général de l’État. La conception et le déploiement d’un tel outil, outre sa complexité, engendrerait des coûts qui ne sont pas prévus à ce stade. Ce serait un nouveau projet à part entière dont il conviendrait de définir les objectifs, le cadre et le financement dans le calendrier souhaité par la commission des Finances.</p>																																							
<p>14.– Lancer une expérimentation en la matière au début de la prochaine législature, par exemple dans un ministère où les opérateurs sont nombreux.</p>	<p>Au-delà des éléments de réponse déjà apportés dans la réponse à la question précédente, l’intégration des budgets des opérateurs dans Chorus ne pourra être menée que postérieurement à la fin du déploiement de Chorus.</p> <p>La priorité étant mise sur la réussite du déploiement de Chorus, une expérimentation en la matière n’est pas programmée à ce jour.</p>																																							
<p>III. Sur les coûts :</p>																																								
<p>15.– Réactualiser dans les projets et rapports annuels de performances du programme <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l’État</i> l’évaluation du coût initial (2006-2011) du programme Chorus, en incluant le coût de fonctionnement de l’AIFE.</p>	<p>Le tableau suivant présente le coût budgétaire global du projet Chorus en réalisé sur 2006, 2007, 2008 et en prévisionnel pour 2009 à 2012.</p> <table border="1" data-bbox="607 623 1630 916"> <thead> <tr> <th></th> <th>Consommations et prévisions de consommations du projet CHORUS en M€</th> <th>Réalisé 2008 et avant</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>2012 et après</th> <th>Total achevé prévisionnel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Investissement/Maintenance</td> <td>Autorisations d’engagement</td> <td>442,82</td> <td>22,31</td> <td>28,13</td> <td>62,9</td> <td></td> <td>556,16</td> </tr> <tr> <td>Crédits de paiement</td> <td>134,41</td> <td>136,12</td> <td>143,1</td> <td>70,2</td> <td>72,33</td> <td>556,16</td> </tr> <tr> <td>Fonctionnement</td> <td>Autorisations d’engagement = Crédits de paiement</td> <td>17,63</td> <td>8,31</td> <td>8,31</td> <td>15,65</td> <td></td> <td>49,9</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Total évaluation du coût de Chorus</td> <td>152,04</td> <td>144,43</td> <td>151,41</td> <td>85,85</td> <td>72,33</td> <td>606,06</td> </tr> </tbody> </table> <p>Le coût prévisionnel de développement du projet Chorus est estimé à 606,06 M€. Il intègre le coût d’investissement pour un montant de 438,65 M€ et la maintenance évaluée à 117,51 M€ (soit un total de 556,16 M€), ainsi que les dépenses de fonctionnement de l’AIFE orientées vers Chorus évaluées à 49,9 M€.</p> <p>Tous les coûts d’investissement/maintenance présentés dans le tableau font référence à des marchés notifiés et à des marchés inscrits dans la programmation budgétaire pluriannuelle de l’AIFE.</p>		Consommations et prévisions de consommations du projet CHORUS en M€	Réalisé 2008 et avant	2009	2010	2011	2012 et après	Total achevé prévisionnel	Investissement/Maintenance	Autorisations d’engagement	442,82	22,31	28,13	62,9		556,16	Crédits de paiement	134,41	136,12	143,1	70,2	72,33	556,16	Fonctionnement	Autorisations d’engagement = Crédits de paiement	17,63	8,31	8,31	15,65		49,9	Total évaluation du coût de Chorus		152,04	144,43	151,41	85,85	72,33	606,06
	Consommations et prévisions de consommations du projet CHORUS en M€	Réalisé 2008 et avant	2009	2010	2011	2012 et après	Total achevé prévisionnel																																	
Investissement/Maintenance	Autorisations d’engagement	442,82	22,31	28,13	62,9		556,16																																	
	Crédits de paiement	134,41	136,12	143,1	70,2	72,33	556,16																																	
Fonctionnement	Autorisations d’engagement = Crédits de paiement	17,63	8,31	8,31	15,65		49,9																																	
Total évaluation du coût de Chorus		152,04	144,43	151,41	85,85	72,33	606,06																																	

Le réalisé 2006-2008 porte sur les grandes phases du projet Chorus dont les coûts associés sont ainsi déclinés :

- l’acquisition et la maintenance des droits d’usage du PGI : marché Éditeur SAP (35,17 M€),
- la construction de la solution : marché d’intégration Chorus (199,05 M€),
- l’assistance à maîtrise d’ouvrage (12,09 M€),
- l’acquisition et la maintenance des licences et des supports bases de données (10,76 M€),
- l’exploitation de la solution (15,75 M€),
- le déploiement (170 M€ dont 9,27 M€ de consommation d’AE au titre de marchés subséquents passés en 2008).
- les dépenses de fonctionnement imputables au développement de Chorus (17,63 M€).

En 2009, les consommations prévisionnelles d’autorisations d’engagement (AE) sur le projet Chorus couvrent le périmètre fonctionnel suivant :

- des prestations complémentaires relatives à l’hébergement technique ainsi que des compléments de fournitures et la maintenance associée (15,70 M€),
- la conception, la mise en œuvre et la maintenance des fonctionnalités avancées portant sur la gestion des stocks et la demande d’achat (6,61 M€),
- la mise en production de trois vagues de déploiement (V2, V2 RE, V3) et la préparation de la vague 4 dont le démarrage est prévu en janvier 2010 (85,74 M€ de consommations sur l’enveloppe globale d’AE de 170 M€).
- les dépenses de fonctionnement imputables au développement de Chorus (8,31 M€).

2010 est l’année de la finalisation des travaux de construction de la solution Chorus dans ses fonctionnalités Cœur et avancées avec un périmètre fonctionnel et d’intégration élargi (mise en place d’une solution « Formulaires » indépendante du PGI SAP mais intégrée dans le cœur de Chorus, trajectoire comptable permettant de tenir l’intégralité de la comptabilité de l’État dans Chorus,...), mais c’est aussi celle de la préparation et de la mise en production des dernières vagues de déploiement.

C’est l’année charnière avant le passage de Chorus en mode de fonctionnement permanent généralisé prévu début 2011.

Dans ce contexte, les coûts d’investissement prévisionnels 2010 sont estimés à 28,13 M€ au titre du support SAP (3,68 M€) et de la construction de Chorus pour la poursuite des chantiers suivants :

- l’architecture technique qu’il convient d’adapter aux évolutions du périmètre fonctionnel du projet, telles que les formulaires et la dématérialisation (6,88 M€),
- les évolutions entre deux versions (collecte et reprise des données, outils d’industrialisation, gestion des habilitations, restitutions,...) justifiées par le retour d’expérience à l’issue des premières expérimentations (12,31 M€),

	<ul style="list-style-type: none"> – l’hébergement de Chorus (1,66 M€), – l’intégration des développements et l’accompagnement à la mise en production de nouvelles versions (V5 et V6) dont le coût est estimé à 3,6 M€. – les dépenses de fonctionnement imputables au développement de Chorus (8,31 M€). <p>Sur les travaux du déploiement au titre desquels une réserve de crédits d’engagement a été affectée en 2008 pour un montant global de 170 M€, les prévisions de consommations d’AE 2010 sont estimées à 41,19 M€.</p>
<p>16.– Compléter cette information par le coût prévisionnel de l’adaptation à Chorus des systèmes d’information utilisés par les différents ministères et qui continueront d’exister après la mise en œuvre de Chorus.</p>	<p>Cette question relève de la responsabilité du comité d’orientation stratégique du SCN SIFE.</p> <p>L’AIFE a mis en place des « contrats de progrès » avec tous les ministères, cinq étant déjà signés à ce jour (ministère de l’Éducation nationale – ministère de l’Enseignement supérieur et de la recherche ; ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ; ministère de l’Alimentation, de l’agriculture et de la pêche ; ministère de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi ; ministère de la Justice et des libertés). Ces contrats de progrès, dont la signature s’inscrit dans le calendrier de déploiement de Chorus, permettent de disposer de la cartographie des applications qui disparaîtront et de celles qui seront interfacées avec Chorus.</p> <p>Il lui reste maintenant à disposer d’une estimation des coûts de raccordement et d’interfaçage. Cette estimation sera disponible d’ici à quelques mois, après des travaux conjoints avec les ministères. Dès lors que les données nécessaires seront disponibles, le Parlement pourra être informé.</p>
<p>17.– Ne pas remettre en cause le choix en faveur d’une mutualisation des services financiers et comptables autour de blocs de ministères, le seul compatible avec le respect du calendrier de déploiement de Chorus. Garder comme objectif cible à terme la constitution de services facturiers régionaux constitués au sein d’un service à compétence nationale, afin d’optimiser les gains de productivité.</p>	<p>Les orientations fixées par le Comité de Suivi « fonctions financières » de la RGPP du 30 janvier 2009 ont permis de fixer le cadre de l’organisation de la fonction financière de l’État :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le niveau régional est le niveau minimal retenu pour mutualiser les fonctions financières support des ministères en plates-formes mutualisées de gestion budgétaire et comptable, également dénommées Centres de Services Partagés (CSP) ; – les ministères (Défense, Éducation Nationale et Justice), disposant d’une taille critique suffisante, mutualisent leur fonction financière au niveau ministériel ; – les autres ministères mutualisent leur fonction financière, à l’échelon déconcentré métropolitain, au sein de trois « blocs » de plates-formes multi-ministérielles (MIOMCT, MEDDEEM/Agriculture, ministères financiers/Culture/ministères sociaux). <p>Les décisions du gouvernement précisent la cible d’organisation à atteindre. La cible, à mettre en place d’ici fin 2013, est celle d’une organisation en plates-formes régionales de même type, aux fonctions comparables, au service des ordonnateurs régionaux et départementaux, aptes à la création de services facturiers interministériels. Les plates-formes infrarégionales devront avoir disparu à cette date et les rapprochements interministériels à une</p>

	<p>plus large échelle (entre blocs) devront pouvoir être engagés, tant en ce qui concerne les CSP - qui devront donc être organiquement détachables des infrastructures ministérielles - que la création de services facturiers ».</p> <p>Un dispositif d'accompagnement a été proposé aux ministères par la direction du budget, notamment dans le cadre d'un marché d'assistance à la modernisation de la gestion financière de l'État, afin de faciliter la mise en œuvre des orientations retenues. Cette offre d'appui est adaptée à la diversité des situations en présence :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mise à la disposition des ministères d'un guide méthodologique leur permettant de préparer la mise en place de leurs plates-formes : ce guide, qui a été élaboré au cours de l'été 2009 avec la participation de l'AIFE et de la DGFiP, inclut des exemples types d'organisation des plateformes ; – accompagnement des ministères qui le souhaitent dans le déploiement des plates-formes cibles et transitoires : certains projets « pilotes » peuvent être ainsi retenus dans le cadre de ce marché d'assistance et leur conduite financée conjointement par les ministères et la direction du budget.
<p>18.– Réactualiser et justifier, dans les projets et rapports annuels de performances du programme <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État</i> et pendant les dix premières années de vie du projet, les calculs en termes de retour sur investissement du projet Chorus (réductions d'effectifs réellement engendrées par la réorganisation des services financiers et comptables et abandon des applications ministérielles).</p>	<p>Le suivi du retour sur investissement du projet est central pour les services du ministère du budget (AIFE, DGFiP et Direction du budget au titre de la maîtrise d'ouvrage) et fait donc partie de leurs missions. Ils se sont donc organisés pour assurer et partager le suivi des différents éléments qui constituent le RSI (suppression d'applications ministérielles de gestion, diminution des effectifs dédiés à la gestion financière, impact de la création des CSP...) et en préciser les modalités de communication au Parlement et aux instances de gouvernance du projet.</p> <p>Compte tenu de la généralisation de Chorus au 1^{er} janvier 2011, le suivi systématique du retour sur investissement du projet sera notamment présenté dans le cadre des documents budgétaires du prochain budget triennal.</p> <p>La direction du budget est plus particulièrement chargée de suivre l'impact du projet sur les effectifs de l'Etat, dans le cadre de l'élaboration du budget triennal et de la loi de finances annuelle. Elle ne peut le faire qu'avec la collaboration effective des ministères s'agissant de l'évaluation précise des gains en ETPT induits par le déploiement de Chorus.</p>
<p>19.– Individualiser dans ces projets et rapports annuels de performances, ainsi que dans la programmation budgétaire pluriannuelle, les réductions d'effectifs induites dans différents ministères.</p>	<p>Dans le prolongement de la réactualisation du retour sur investissement du projet Chorus, la réduction d'effectifs induite par ce dernier est partiellement chiffrable au regard de l'allocation des licences lourdes qui seront finalement attribuées aux ministères dans le cadre du déploiement de l'application et qu'une décision du cabinet du Premier ministre a fixé à 23 000.</p> <p>Cette réduction en nombre de licences doit cependant être replacée dans le contexte général de la réorganisation financière et en particulier dans la mise en place des centres de services partagés. La direction du budget, dans le cadre de l'élaboration du budget triennal et de la loi de finances annuelle, évalue avec la collaboration effective des ministères, les gains en ETPT induits par le déploiement de Chorus au-delà du seul sujet des licences</p>

<p>20.– Prendre en compte le coût d'adaptation des systèmes d'information dans les projets ultérieurs de réorganisation administrative et stabiliser autant que possible la maquette budgétaire.</p>	<p>Lorsque des pistes de réorganisation administrative sont explorées, les conséquences induites par la mise en œuvre de ce changement sont étudiées. Ainsi, les implications juridiques, budgétaires, immobilières et en terme de systèmes d'informations, sont identifiées. Cela permet de prendre une décision en connaissant ses avantages et inconvénients. Aussi, le coût d'adaptation des systèmes d'informations est-il bien pris en compte dans les projets de réorganisation administrative.</p> <p>Concernant la maquette budgétaire, le passage en triennal permet d'en améliorer la stabilité. Cependant, celle-ci ne peut être une fin en soi. En effet, il est à la fois nécessaire de disposer d'une certaine stabilité afin que l'exercice de comparaison dans le temps soit pertinent ; comme il est tout aussi nécessaire que les remarques faites par les différents acteurs de cette démarche, dont la Cour des comptes ou le Parlement, soient prises en compte. De plus, les évolutions des politiques publiques, de notre environnement européen, mondial et économique font que la structure des programmes des documents budgétaires ne saurait être stable, sauf à condamner l'Etat à un dommageable immobilisme. Aussi, des évolutions dans le temps de la maquette sont-elles souhaitables et probables.</p>
<p><u>IV. Sur le calendrier :</u></p> <p>21.– S'assurer que sera tenu l'engagement pris d'un déploiement complet de Chorus dans l'ensemble des ministères avant le 31 décembre 2010, afin que la certification des comptes de l'année 2011 soit entièrement réalisée sous ce système d'information. Instaurer un indicateur LOLF supplémentaire dans le projet annuel de performances du programme <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État</i> retraçant l'avancement et le coût du projet Chorus.</p>	<p>Conformément à l'engagement du ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, un nouvel indicateur a été créé au niveau du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ». Cet indicateur « Respect des coûts et des délais des grands projets » a vocation à assurer de manière régulière le suivi en coût et en délai des projets présentant un enjeu budgétaire significatif. Cet indicateur qui couvre le réalisé sur 2007 et 2008 et le prévisionnel 2009, 2010 et 2011, a pour sous indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Le nombre de projets dont le coût initial est > 10 M€, ● La proportion des projets en retard de plus de 6 mois, ● La proportion des projets en dépassement de coût > 5 %, ● Le dépassement de coût cumulé en M€. <p>L'AIFE contribue à ce nouvel indicateur pour le projet Chorus, programme unique décliné en trois phases de réalisation (choix du PGI support, construction, déploiement), qui intègre dans son ensemble le périmètre fonctionnel, applicatif et technique du système d'information financière de l'État.</p> <p>En 2008, il a été acté le fait que le projet Chorus a pris une année de retard par rapport à la trajectoire initiale, qui prévoyait un déploiement généralisé avant le 1er janvier 2010. Ce décalage est lié notamment à la mise en œuvre des décisions de la RGPP sur la réorganisation des services de l'État.</p> <p>En termes de coût d'investissement, le programme Chorus était initialement estimé à 551,56 M€ puis réévalué en 2009 à 556,16 M€ soit un écart de 0,83 %. Ce coût prévisionnel s'inscrit dans le cadre des projections réalisées par l'IGF en 2006 sur le RSI de Chorus, dont l'actualisation, au regard des premiers déploiements effectifs de l'application, est en cours et sera présenté dans le RAP 2009.</p>

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Organisations syndicales représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

– Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale, et M. Damien Leroux, représentant l'UFFA-CFDT (union des fédérations de fonctionnaires publics et assimilés)

– M. Patrick Hallinger, secrétaire, représentant l'UGFF-CGT (union générale des fédérations de fonctionnaires)

– M. Michel Moreau, président, représentant la CFTC-FAE (fonctionnaires et agents de l'État)

– M. Jean-Michel Nathanson, délégué général, représentant l'union syndicale Solidaires (fonction publique et assimilés)

– Mme Arlette Lemaire, secrétaire générale, et M. Éric Corsin, représentant de la FSU (fédération syndicale unitaire)

– M. Charles Bonissol, président, représentant la FP-CGC (fonction publique)

– M. Claude Simoneau, secrétaire général adjoint et M. Christian Grolier, secrétaire fédérale, représentant la FGF-FO (fédération générale des fonctionnaires)

– Mme Élisabeth David, secrétaire générale, UNSA fonctionnaires (Union nationale des syndicats autonomes des fonctionnaires)

Ministère du Budget

– M. François Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État (DGME), responsable du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.