



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

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 2011** (n° 2824),

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.– STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT	9
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2011	9
1.– Une forte augmentation des crédits liée aux grands projets informatiques	9
2.– Des indicateurs de performance aménagés	12
B.– LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	13
1.– Les 150 nouvelles mesures décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010	14
2.– Une nouvelle approche dans la mise en œuvre de la RGPP	16
C.– LES AUTRES CHANTIERS DE MODERNISATION DE L'ÉTAT	17
1.– La simplification des démarches administratives	17
2.– Évaluations préalables et simplification du droit	20
3.– L'administration électronique et le développement des démarches administratives en ligne	21
4.– Mesure et réduction de la charge administrative (MRCA)	22
5.– Allô Service Public 39-39 : le dispositif de renseignement interministériel	22
D.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE ET DE PAYE DE L'ÉTAT	23
1.– Vers la fin du déploiement du système d'information financière de l'État Chorus	23
<i>a) Coût et retour sur investissement de Chorus</i>	23
<i>b) La refonte du système d'information financière de l'État autour de Chorus</i>	24
<i>c) La rationalisation des applications ministérielles de gestion</i>	25
<i>d) Le calendrier de déploiement et les fonctionnalités de Chorus</i>	26
<i>e) Les réserves substantielles de la Cour des comptes</i>	28
2.– La mise en œuvre du système d'information sur la paye des fonctionnaires par l'Opérateur national de paye (ONP)	29
<i>a) Un avancement des travaux conforme aux prévisions</i>	29
<i>b) Des objectifs de retour sur investissement maintenus</i>	30
<i>c) Une modernisation des SIRH des ministères indispensable pour garantir le bon fonctionnement du SI Paye</i>	30

II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	31
A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011	31
1.- Des crédits stables et des emplois en réduction	31
2.- La stratégie de performance	33
B.- L'INSPECTION GÉNÉRALES DES FINANCES AU CŒUR DE L'ACTIVITÉ DU PROGRAMME ...	34
1.- L'Inspection générale des finances (IGF)	34
a) <i>Plus de 100 missions réalisées par l'Inspection générale des finances en 2009</i>	34
b) <i>Le rapport d'enquête « Woerth - Bettencourt » ou le risque d'instrumentalisation de l'IGF</i>	37
2.- La réforme des services de communication des ministères de l'Économie et du Budget	40
a) <i>Une nouvelle organisation pour la communication des ministères financiers</i>	40
b) <i>Des dépenses en baisse.</i>	42
3.- Le nouveau service des achats de l'État (SAE)	42
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	49

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 93 % 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), Marc Francina (annexe n° 25) et Yves Deniaud (annexe n° 26).

SYNTHÈSE

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

Les autorisations d'engagement, à hauteur de 291,4 millions d'euros, connaissent une très forte augmentation de plus de 58 % en 2011 (184,2 millions d'euros en 2010). Cette hausse des autorisations d'engagement est particulièrement sensible sur les actions du programme qui concernent les grands projets : Chorus et le système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI Paye).

Les crédits de paiement demandés à hauteur de 344,9 millions d'euros sont également en hausse par rapport à 2010 (309,6 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 11,4 %). La principale augmentation concerne l'action *Systèmes d'information et production de la paye*.

La **stratégie de performance** du programme évolue afin de tenir compte des nouvelles mesures prises lors du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010.

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.

Concernant le système d'information financière Chorus, il semble que les difficultés apparues ces derniers mois se résolvent progressivement. Il convient évidemment de s'en réjouir, mais il convient également de s'interroger sur les raisons de ces difficultés. Et de ce point de vue, il apparaît qu'au-delà des problèmes techniques inhérents à ce type de projet de grande envergure, le processus de la mise en place de Chorus ait souffert de son choc avec la mise en œuvre de la RGPP et de son cortège de modifications organisationnelles affectant le quotidien des fonctionnaires. Ce projet de plus de 1 milliard d'euros se veut la traduction pleine et entière de la LOLF. Mais il est encore le sujet de la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2009.

Alors qu'ont été annoncées le 30 juin 2010, les 150 nouvelles mesures prévues dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP, visant à dégager 10 milliards d'économies supplémentaires d'ici 2013, le Rapporteur spécial a souhaité faire le point sur ces nouvelles mesures et les conditions de leur mise en œuvre, compte tenu notamment des critiques émises en particulier par les représentants des fonctionnaires lors du déploiement de la première phase de la RGPP. Avec la continuation du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, le Rapporteur spécial craint que ne se poursuive la politique consistant à effectuer des coupes claires dans les effectifs, sans réflexion suffisante sur la réorganisation des missions de l'État.

Le Rapporteur spécial a également rencontré les associations d'usagers afin de vérifier si la RGPP réussit à atteindre l'objectif majeur d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Il constate une fois encore le peu d'efficacité de ces mesures en termes de gestion, avec une dette et un déficit qui continuent à déraper. **Malgré les 7 milliards d'euros économies de la première phase de la RGPP, le déficit public de l'État atteindra les 152 milliards d'euros pour la seule année 2010.**

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

Les autorisations d'engagement du programme sont proposées à hauteur de **925,85 millions d'euros en 2011** (967,8 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 4,3 %). **Les crédits de paiement sont proposés à hauteur de 908,95 millions d'euros** (883,95 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 2,8 %). L'augmentation est essentiellement due à l'augmentation des actions d'état-major et d'expertise.

Il est à noter que la totalité du programme est dorénavant gérée sur Chorus.

Traditionnellement, l'examen du projet de loi de finances permet au Rapporteur spécial de dresser le bilan de l'activité de l'Inspection générale des finances, dont le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* porte les crédits. Cette année, le Rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé aux conditions dans lesquelles le ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a chargé le chef du service de l'Inspection générale des finances d'une mission d'enquête sur l'affaire « *Woerth – Bettencourt* ».

La démarche a profondément étonné le Rapporteur spécial. Il s'est notamment interrogé sur le fait que l'Inspection générale des finances, service administratif, puisse être sollicitée par son ministre de tutelle pour enquêter et statuer sur un acte présumé accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions.

Le Rapporteur spécial estime qu'une enquête concernant un membre de l'exécutif en exercice ne peut relever que de l'Autorité judiciaire ou du Parlement, notamment par la procédure d'une commission d'enquête parlementaire.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial porte sur 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 réforme de l'État : 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).

La responsabilité du programme est assurée par M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* dont M. Dominique Lamiot, secrétaire général, est le responsable, reçoit les crédits visant à coordonner l'ensemble des fonctions d'état-major et de pilotage des projets de modernisation du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Outre les cabinets des ministres et des secrétaires d'État, le programme regroupe une multitude de services : le secrétariat général, reconfiguré en mai 2010 et intégrant désormais le service de la communication et les services de l'ex-direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), le délégué interministériel à l'intelligence économique, le service de l'intelligence économique et le service du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité, le médiateur, des corps d'inspection et de contrôle dont l'Inspection générale des finances (IGF) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI), la direction des Affaires juridiques (DAJ).

Sont également rattachés au programme le service des achats de l'État (SAE), le service commun des laboratoires, rattaché à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) et à 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) et enfin la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF).

Le Rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement à l'action du ministère en matière de modernisation de l'État dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième phase de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**.

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

A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011

1.- Une forte augmentation des crédits liée aux grands projets informatiques

Les **autorisations d'engagement**, à hauteur de **291,4 millions d'euros**, connaissent une très forte augmentation de plus de 58 % dans le présent projet de loi de finances (184,2 millions d'euros en 2010). Cette hausse des autorisations d'engagement est particulièrement sensible sur les actions du programme qui concernent les grands projets : Chorus et le système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI Paye).

Les crédits de paiement demandés à hauteur de **344,9 millions d'euros en 2011** sont également en hausse par rapport à 2010 (309,6 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 11,4 %). La principale augmentation (+ 57,3 millions d'euros par rapport à 2010, soit + 244 %) concerne l'action *Systèmes d'information et production de la paye*.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits du programme par actions entre 2010 et 2011.

PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2010-2011 HORS FONDS DE CONCOURS

(En millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,38	37,29	- 0,25	37,38	37,51	+ 0,34
Modernisation de l'État	55,95	53,51	- 4,36	58,03	56,51	- 2,62
Information financière de l'État	46,57	121,31	+ 160,46	168,12	146,48	- 12,87
Systèmes d'information et production de la paye	26,61	56,77	+ 113,33	23,54	81,17	+ 244,78
Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	10,85	12,75	+ 17,53	10,85	12,75	+ 17,53
Régulation des jeux en ligne	6,87	9,74	+ 41,77	11,65	10,47	- 10,08
Total Programme	184,24	291,37	+ 58,15	309,57	344,9	+ 11,41

Source : Projet de loi de finances pour 2011

La présentation de la programmation pluriannuelle de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet annuel de performances indique l'évolution des crédits du programme dans les années à venir, selon le tableau ci-dessous.

**PROGRAMMATION TRIENNALE DU PROGRAMME
STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT
POUR LA PÉRIODE 2011-2013**

(en millions d'euros)

Programme	PLF 2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	291,37	334,9	257,8	287,4	249,7	272,8

Source : Projet de loi de finances pour 2011

Il convient de rappeler que projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 met en œuvre pour la deuxième fois les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. La loi de programmation est le fondement de l'élaboration des projets de loi de finances, qui sont examinés chaque année par le Parlement. **Elle définit par exercice des plafonds de crédits** et d'emplois, fermes au niveau des missions, **indicatifs au niveau des programmes**. Elle n'est pas une programmation glissante et n'a donc pas vocation à être ajustée tous les ans.

L'action *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* se voit doter de **37,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** en 2011 et de **37,5 millions d'euros en crédits de paiement** (37,4 millions d'euros en 2010 en autorisations d'engagement et crédits de paiement), pour le fonctionnement de la direction du Budget dont les dépenses de personnel (titre 2) représentent 35,1 millions d'euros et correspondent aux 411 ETPT qui y sont affectés.

L'action *Modernisation de l'État* voit ses crédits diminuer à **53,51 millions d'euros en autorisations d'engagement** (en baisse de 2,4 millions d'euros) et à **56,51 millions d'euros en crédits de paiement** (en baisse de 1,5 million d'euros). Les crédits de fonctionnement se portent à hauteur de 35,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses de personnel s'établissent à 12,3 millions d'euros. Cette action supporte 146 ETPT affectés à la DGME.

Souhaité par le ministre du Budget en janvier 2010, le rattachement de la mission d'évaluation des politiques (MEPP) à la DGME en avril 2010, a étendu les attributions de cette dernière à l'évaluation des politiques publiques. L'objectif ainsi affiché est d'assurer à la mission le soutien matériel de la direction générale, d'une part, et de profiter de certaines synergies d'autre part.

Les crédits pour le fonctionnement de la MEPP sont prévus à hauteur de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011.

La MEPP s'est vue confier au printemps 2010 une mission d'étude sur le lien entre l'évaluation et la décision publique. Elle devrait ainsi réaliser dans un premier temps un travail de cartographie des acteurs de l'évaluation dans l'administration et à l'extérieur. Sur la base de l'analyse des dysfonctionnements, et des bonnes pratiques recensées, la MEPP sera en mesure de proposer différents scénarios d'évolution de l'organisation de l'évaluation au niveau gouvernemental afin d'en faire un véritable outil d'aide à la décision publique. Cette organisation cible sera ensuite mise en œuvre à l'échelle de quelques ministères davantage concernés et volontaires sur le sujet, la généralisation pouvant avoir lieu fin 2011.

L'action *Information financière de l'État* connaît, dans le présent projet, une très forte augmentation de ses **autorisations d'engagement qui s'élèvent à hauteur de 121,3 millions d'euros** en 2011 pour 46,6 millions d'euros en 2010, alors que ses **crédits de paiement diminuent de près de 22 millions d'euros pour s'établir à 146,5 millions d'euros en 2011**. L'essentiel de ses crédits concerne des dépenses d'investissement gérées par l'AIFE et destinées à la constitution du projet Chorus. L'action supporte 204 ETPT affectés à l'AIFE et 11 ETPT affectés au Conseil de normalisation des comptes publics. Les dépenses de personnels sont estimées à 16,1 millions d'euros en 2011.

L'action *Système d'information et de production de la paye* connaît également une très forte hausse de ses crédits. Les autorisations d'engagement s'établissent à 56,8 millions d'euros et les crédits de paiement à 81,2 millions d'euros (respectivement 26,6 millions d'euros et 23,5 millions d'euros en 2010). Cette forte augmentation concerne les dépenses d'investissement relatives à la construction du SI Paye. Cette action supporte également les crédits de fonctionnement de l'Opérateur national de paye (ONP) et supporte les 151 ETPT qui y sont affectés. Les dépenses de personnel sont prévues à hauteur de 12,3 millions d'euros.

L'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* se voit dotée de 12,75 millions d'euros (10,85 millions d'euros en 2010). Elle supporte les 157 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 autorisations d'engagement augmenter de plus de 41 % pour s'établir à 9,7 millions d'euros (6,9 millions d'euros en 2010) et ses crédits de paiement prévus à 10,5 millions d'euros diminuer de 10 % (11,7 millions d'euros en 2010). 59 ETPT sont affectés à l'ARJEL et les dépenses de titre 2 s'élèvent à 5,7 millions d'euros.

Au total le **plafond d'autorisation d'emploi du programme augmente** de 1 096 à 1 139 ETPT (+ 43 ETPT), en raison des recrutements opérés en 2010 et 2011.

2.- Des indicateurs de performance aménagés

La stratégie du programme reste constante dans le présent projet de loi de finances 2011. Elle s'oriente autour de trois objectifs : la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la qualité des services publics et une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

Les objectifs de performance du programme n'ont pas connu de changement, notamment en ce qui concerne l'ARJEL, dont le ministère signale que la date de création à la mi-mai 2010, n'a pas permis sa prise en compte dans le projet annuel de performances du présent projet de loi de finances. La performance de l'ARJEL devrait donc être mesurée à partir du projet de loi de finances pour 2012, ce qui devrait permettre d'en assurer la cohérence avec les orientations du rapport d'évaluation prévu par la loi au terme de 18 mois d'activité de l'Autorité et dont la remise au Parlement est attendue fin 2011.

Quelques aménagements et actualisations ont cependant été effectués sur les indicateurs de performance.

Ainsi l'indicateur *Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale* voit son périmètre évolué, afin de tenir compte des nouvelles mesures prises lors du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010. Près de 400 mesures (dont plus d'un tiers sont nouvelles) seront suivies en 2011 par le biais de cet indicateur.

L'indicateur *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État* voit le *Taux d'indicateurs ayant une cible à trois ans ou plus* évoluer pour privilégier 2013 comme année cible, pour tenir compte du fait que le projet de loi de finances pour 2011 s'inscrit dans le cadre du deuxième budget triennal. Au-delà du choix de l'année cible, un effort particulier a été demandé aux ministères sur la justification des valeurs cibles et sur l'explication des leviers mobilisés. La démarche de performance devrait en sortir renforcée.

Par ailleurs, le ministère annonce que des réflexions auront lieu prochainement afin de doter l'opérateur national de paye d'un nouvel indicateur pour le projet de loi de finances pour 2012. En effet le *Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye* dont la valeur cible à atteindre est maintenue à 87,5 % en 2011, devrait attendre 100 % en 2012.

Enfin, la prévision actualisée 2010 et la cible 2011 de l'indicateur de performance de l'AIFE (*Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE*) ont été revues à la baisse. La perception des prestations délivrées par l'Agence en 2009 n'a pas donné de résultats conformes aux objectifs, notamment en raison, selon le ministère, du contexte de bouleversement important sur le plan organisationnel rencontré par les services. Ramenée à 66 en 2010 (au lieu de 70), la prévision actualisée correspond à celle initialement fixée au moment du démarrage du Palier LOLF, dans un contexte particulièrement sensible de changement qui s'apparente fortement à la situation actuelle du passage à Chorus. La cible 2011 est estimée à 68 (au lieu de 70) sur la base d'un objectif de qualité de service renforcée. **Le rapporteur spécial voit dans la révision à la baisse de la cible de cet indicateur, l'illustration à la fois des difficultés rencontrées par les agents face au bouleversement induit par la mise en œuvre de Chorus, mais aussi de leur sentiment de frustration quant à la prise en compte de leurs difficultés.**

Enfin, le Rapporteur spécial regrette 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.

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

L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le Rapporteur spécial avait consulté les huit organisations syndicales représentées au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État à propos de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Toutes les organisations syndicales consultées par le Rapporteur spécial avaient alors 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 constat dressé était véritablement édifiant : **absence d'association des fonctionnaires aux réformes, atteintes au statut général de la fonction publique, mise en œuvre des primes au mérite heurtant le sens du service public des fonctionnaires, réelle montée du stress au travail**. Autant d'éléments qui au-delà **d'une véritable remise en cause du service public** traduisaient **un incontestable mépris pour les fonctionnaires**. Il convient de préciser que ces critiques ne traduisaient évidemment pas une hostilité de principe aux réformes de la part des organisations syndicales, **mais les conditions de mise en œuvre de la RGPP étaient de toute évidence inappropriées**.

Ces critiques de la part des organisations syndicales faisaient écho à ce qu'a toujours dénoncé le Rapporteur spécial au sujet de la RGPP : plutôt que de mettre en œuvre une véritable évaluation des politiques publiques, la RGPP s'est caractérisée par la prédominance d'un seul et unique objectif, véritablement blessant pour les fonctionnaires, à savoir le **non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux**. Il s'agit là d'une dérive d'une politique qui aurait pu être intelligente.

Il convient par ailleurs de relativiser très fortement les prétendues économies budgétaires résultant du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

En effet, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé le 29 juin 2010 à la Cour des comptes, en application des dispositions du paragraphe 2° de l'article 58 de la LOLF, de réaliser une enquête permettant de répondre à la question de la stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État. Les travaux de la Cour des comptes démontrent à cette occasion que les économies induites par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ont été nettement inférieures aux prévisions. En effet, alors que la loi de finances initiale pour 2009 estimait le coût de la rétrocession vers les agents à 430 millions d'euros, ce « retour » s'élèverait en fait, selon la Cour, à 700 millions d'euros en exécution. Il apparaît que la réduction des effectifs a notamment été compensée par une augmentation des heures supplémentaires, dont le coût est estimé à hauteur de 200 millions d'euros.

Au total, l'économie budgétaire n'est donc pas de 500 millions d'euros mais de 300 millions d'euros.

Alors qu'ont été annoncées le 30 juin 2010, les 150 nouvelles mesures prévues dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP, le Rapporteur spécial a auditionné M. François-Daniel Migeon, directeur général de la Modernisation de l'État pour faire le point sur ces nouvelles mesures et les conditions de leur mise en œuvre. Le Rapporteur spécial a rencontré les associations d'usagers afin de vérifier si la RGPP réussit à atteindre l'objectif majeur d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

1.– Les 150 nouvelles mesures décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010

Dans le cadre de la réduction des dépenses publiques un nouvel objectif de **10 milliards d'euros d'économies supplémentaires en 2013** a été assigné à la RGPP.

Le Gouvernement annonce qu'en juin 2008, la première phase de la RGPP a permis d'afficher des économies de l'ordre de 7 milliards d'euros. Pour cette deuxième phase, l'objectif est d'économiser 10 milliards d'euros supplémentaires en 2013 dont plus de **3 milliards d'euros pour la masse salariale**, plus de **2 milliards d'euros en fonctionnement** et environ **5 milliards d'euros en dépenses d'intervention**.

– En matière d’effectifs, l’ensemble des mesures doit permettre de ne pas renouveler un fonctionnaire sur deux partant à la retraite soit plus de 100 000 fonctionnaires sur la période 2011-2013. À ce rythme, dès mi-2012, l’État aura retrouvé un nombre d’agents équivalent à celui de 1990. Sur l’ensemble de la période 2008-2012, près de 150 000 agents n’auront pas été remplacés, c’est-à-dire 7 % de la fonction publique de l’État. **Le Rapporteur spécial a la désagréable impression que la politique consistant à effectuer des coupes claires dans les effectifs, sans réflexion suffisante sur la réorganisation des missions de l’État va malheureusement se poursuivre.** Il renouvelle son appel à un débat public sur le rôle de l’État, sur ses missions et sur le service public, avec une déclinaison par ministère.

– En matière de dépenses de fonctionnement, l’objectif visé repose principalement sur l’effort de rationalisation et de mutualisation des fonctions support. À cet égard, la montée en puissance du Service des achats devrait permettre une économie de l’ordre de 700 millions d’euros supplémentaires pour aboutir à l’objectif d’un milliard d’euros au total. Des économies à hauteur de 300 millions d’euros seraient issues de la rationalisation de l’immobilier. Enfin de nouveaux chantiers de rationalisation des fonctions supports seraient lancés.

– En matière de dépenses d’intervention, la baisse de 10 % du total des dépenses d’intervention permettra une économie de l’ordre de 5 milliards d’euros.

Par ailleurs, le Gouvernement entend poursuivre la modernisation de la Fonction publique et pour cela entend « *valoriser les initiatives des agents avec pour objectif de faire de l’État, premier employeur de France, le meilleur employeur de France* ». Il s’agirait de responsabiliser les cadres, de mieux recruter, de mieux former, de mieux rémunérer, de mieux gérer et de valoriser l’innovation. La rémunération au mérite et la réduction du nombre de corps en constitueraient les piliers. **Pour ambitieux qu’il soit, le Rapporteur spécial ne voit pas comment cet objectif pourrait être atteint dans la mesure où la poursuite du dogme du non remplacement d’un fonctionnaire sur deux privilégie de fait, la recherche d’économies sur la mise en œuvre d’une véritable gestion des ressources humaines de la part de l’État employeur.**

De plus le Rapporteur spécial constate une fois encore le peu d’efficacité de ces mesures en termes de gestion, avec une dette et un déficit qui continuent à déraper. Malgré les 7 milliards d’euros économies de la première phase de la RGPP, **le déficit public de l’État atteindra les 152 milliards d’euros pour la seule année 2010.**

Enfin de nouveaux axes de réformes ont été dessinés pour **l’amélioration de la qualité de service rendu aux usagers**, l’objectif affiché est de satisfaire huit usagers sur dix. Un baromètre de la qualité des services publics a été créé et sera publié semestriellement. Ce baromètre porte sur une quinzaine d’indicateurs représentatifs des attentes prioritaires des usagers. Les axes de réformes portent sur la création des guichets uniques, l’amélioration de l’accueil des citoyens dans

les services publics, la réduction des délais de traitement et des délais d'attente, le traitement des réclamations, ou encore la dématérialisation des démarches.

2.– Une nouvelle approche dans la mise en œuvre de la RGPP

L'audition par le Rapporteur spécial du directeur général de la DGME a été l'occasion pour ce dernier de présenter la méthodologie mise en œuvre pour la deuxième phase de la RGPP.

Constatant les critiques émises notamment par les organisations syndicales et reconnaissant de fait et pour le moins, un véritable défaut de communication vis-à-vis des fonctionnaires lors de la première vague de la RGPP, la DGME a cherché à anticiper le plus en amont possible la mise en place des nouvelles mesures, qui a nécessité plus d'un an de travail préparatoire.

Dès le printemps 2009, les secrétaires généraux des ministères ont été alertés. Ces derniers ont rendu leurs propositions de réformes en septembre 2009. Un travail coopératif a ensuite été effectué associant des inspecteurs des différents corps de contrôle ministériels et des consultants externes dans le cadre d'un dialogue avec les secrétaires généraux. Ces travaux ont abouti début 2010, à une première définition du contenu des réformes. Après une phase d'approfondissement, les 150 mesures ont été présentées au CMPP du 30 juin 2010.

La DGME reconnaît cependant que durant cette phase de préparation le dialogue avec les organisations syndicales n'a pas forcément été effectué de manière systématique.

Dans le même esprit, la DGME a mis en œuvre une initiative de proximité et d'accompagnement de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) : la DGME a en effet prévu un certain nombre de déplacements en régions pour expliquer la réforme, à l'occasion de tables rondes réunissant les différents acteurs. Le directeur général de la DGME a reconnu que la mise en œuvre de la RéATE rencontrait un certain nombre d'obstacles liés notamment à la gestion des effectifs, aux allocations de moyens ou encore à l'aspect immobilier de la réforme. De son point de vue, la RéATE est encore « *au milieu du gué* » : l'adhésion à l'organisation cible de la réforme semble réelle et les synergies entre services provenant de ministères différents commencent à se mettre en place, mais il reste des difficultés. Face à ces dernières, le directeur général de la DGME a tenu à souligner sa volonté d'écoute et d'accompagnement.

Le Rapporteur spécial prend acte de cette démarche et reconnaît les efforts de la DGME.

Cependant, le Rapporteur spécial considère que les mêmes causes produisant les mêmes effets, la RGPP donnant l'impression d'avoir été conçue, mise en œuvre et poursuivie dans le seul but de réduire le nombre d'agents, sa crainte d'une véritable casse du service public perdure et il doute que le vécu des agents face aux réformes ne soit réellement amélioré.

La DGME a par ailleurs exposé la méthode retenue pour la définition des nouvelles mesures visant à améliorer la qualité de service rendu aux usagers.

Pour mener à bien ses missions, la DGME mobilise trois services :

– le service « *Innovation* », constitué d'un département *Particuliers*, d'un département *Collectivités territoriales* et d'un département *Benchmark*, consulte les usagers pour proposer des actions de simplification ;

– le service « *Projets* » met en œuvre des projets interministériels pour améliorer l'accueil des usagers, la qualité des services publics et développer de nouveaux services en ligne ;

– le service « *Conseil* » accompagne les ministères dans la mise en œuvre des transformations.

Selon la DGME, **un véritable dialogue s'est instauré entre le chef du département *Particuliers* et les associations d'usagers**, à partir notamment des propositions recueillies sur le site Internet *ensemble-simplifions.fr*. Ce dialogue a abouti à une liste de propositions dont certaines ont été mises en œuvre : le guichet unique de création d'entreprise en est un exemple.

Le Rapporteur spécial a pu vérifier auprès d'une association d'usagers de l'administration, la réalité de la procédure mise en œuvre. Au cours de son audition, *l'Association d'entraide des usagers de l'Administration des services publics et privés (ADUA)* a exprimé un avis mitigé sur les résultats obtenus, utilisant la métaphore à ce sujet, de « *verre à moitié vide ou à moitié plein* ».

Le Rapporteur spécial aurait souhaité que les mêmes efforts de concertation soient entrepris à l'égard des fonctionnaires pour la mise en œuvre des mesures affectant directement leur condition de vie et de travail.

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

1.– La simplification des démarches administratives

Depuis 2009, une nouvelle orientation a été donnée à la politique de simplification. Une première série de quinze mesures « *pour simplifier la vie des Français* » a ainsi été engagée en octobre 2009.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a amplifié l'effort en engageant un programme de cent mesures de simplification à horizon fin 2012, portant sur les principales démarches administratives. Ces cent mesures incluent les quinze mesures déjà évoquées.

Les quinze nouvelles mesures de simplification annoncées le 30 juin 2010

- 1.– Permettre d'informer simultanément plusieurs services publics d'un changement de coordonnées (coordonnées bancaires, courriel, numéro de téléphone fixe et mobile, adresse postale...);
- 2.– Permettre de payer en ligne ses frais de santé ;
- 3.– Lors d'un décès, simplifier la déclaration aux impôts ;
- 4.– Permettre le suivi par Internet des grandes étapes du traitement de sa plainte (de son dépôt à son traitement par le tribunal) ;
- 5.– Permettre la demande en ligne d'aide au logement ;
- 6.– Simplifier les procédures liées au changement d'école suite à un déménagement ;
- 7.– Permettre de déclarer en ligne l'avancement de ses travaux (procédures d'urbanisme) ;
- 8.– Permettre de transmettre par internet les données lors du recensement ;
- 9.– Simplifier le recrutement d'un apprenti ;
- 10.– Proposer aux TPE-PME un compte en ligne personnalisé permettant d'effectuer l'ensemble de leurs démarches administratives ;
- 11.– Améliorer la lisibilité et la cohérence lors du franchissement des seuils de salariés ;
- 12.– Simplifier les démarches liées à l'exportation ;
- 13.– Regrouper toutes les déclarations sociales des entreprises en une déclaration unique dématérialisée avec la mise en place d'une déclaration sociale nominative (DSN) ;
- 14.– Permettre de créer, de modifier et de dissoudre son association par internet ;
- 15.– Simplifier et fiabiliser le dépôt des bilans d'exécution dans le cadre des financements accordés au titre du Fonds social européen (FSE) ;

Ce programme de simplification fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la RGPP et ses résultats font également l'objet d'un compte rendu régulier devant les associations d'usagers et les panels afin que ces derniers puissent mesurer les progrès accomplis et participer à l'élaboration des vagues successives du programme.

À l'occasion de la dernière réunion des représentants d'usagers organisée à Bercy le 5 juillet 2010, en présence du ministre chargé de la réforme de l'État, **l'état d'avancement des quinze premières mesures a été présenté :**

S'agissant de la possibilité offerte aux citoyens **de demander en ligne leur inscription sur les listes électorales**, une expérimentation a d'abord été réalisée dans trois communes en 2009 (Issy-les-Moulineaux, Le Havre, et Aix-sur-Vienne). L'extension du service est à présent en cours auprès des communes volontaires. À ce jour, on dénombre 84 communes raccordées, couvrant une population de 2,6 millions habitants

La possibilité offerte aux jeunes âgés de 16 ans de réaliser par Internet les démarches liées au **recensement** a connu une phase-pilote avec 5 communes désormais terminée et la décision d'étendre le service a été prise. Le déploiement aux communes volontaires est proposé simultanément au service précédent.

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et retenues dans le cadre d'un marché public, il est possible, depuis le 18 décembre 2009, **d'obtenir une attestation fiscale dématérialisée**. Près de 12 000 attestations sont délivrées sous ce format chaque mois.

Afin d'éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations de base, les travaux d'identification des informations les plus courantes et les recherches de solutions sont en cours.

La simplification de la vie de l'entrepreneur est progressivement engagée : avec **la création d'un guichet unique** le 1^{er} janvier 2010, la réduction des délais, la suppression de la redondance des informations et l'accompagnement des créateurs d'entreprise. Un travail reste à conduire pour offrir plus de services sur ce portail et simplifier l'obtention des autorisations d'exercer. La demande de transfert du siège social par Internet est possible depuis décembre 2009, et ce service va tout prochainement inclure la publication de l'annonce légale dans la presse habilitée.

S'agissant de **la mesure permettant aux associations de déposer en ligne leur demande de subvention**, il est prévu un raccordement en septembre 2010 du centre national pour le développement du sport et des directions régionales chargées de la jeunesse et des sports au nouveau service en ligne *e-subvention* développé par la DGME.

Depuis le 4 mars 2010, les Français ont à leur disposition un nouveau service qui leur permet de **déclarer gratuitement par Internet et en une seule démarche, la perte de plusieurs titres** : carte nationale d'identité, passeport et certificat d'immatriculation d'un véhicule (carte grise). Ce nouveau service, intitulé *«perte et renouvellement des papiers»* inclut la demande de duplicata de la carte grise. Il est accessible via mon.service-public.fr, le compte personnel des démarches en ligne. Une nouvelle version de la démarche (intégration demande duplicata permis de conduire, demande renouvellement passeport, déclaration de perte de carte vitale) est prévue en septembre.

Pour autant, le Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à signaler les difficultés que rencontrent encore de trop nombreux Français au moment du renouvellement de leur carte nationale d'identité ou de leur passeport. Il apparaît en effet que des dizaines de milliers de nos concitoyens sont aujourd'hui dans des situations inacceptables et parfois absurdes face aux difficultés d'établir la preuve d'une nationalité française dont ils sont détenteurs depuis très longtemps. Ce régime de suspicion généralisée est insupportable. À ce sujet, le Rapporteur spécial a adressé ces derniers mois plusieurs questions écrites au ministère de l'Intérieur, notamment pour demander la publication d'un nouveau décret inversant la charge de la preuve en matière de nationalité. Ces questions écrites sont restées à ce jour sans réponse.

Une **expérimentation de la déclaration d'intention d'aliéner dans le domaine de l'urbanisme** est lancée dans 4 collectivités (CG Hérault, Paris, Niort, Neuilly) depuis janvier 2010.

La **déclaration préalable à l'embauche** sera bientôt significativement allégée, le chantier de simplification juridique ayant été engagé, dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), qui permettra d'offrir en outre, à l'automne, un service accessible sur smartphone.

S'agissant de la **suppression des demandes de copies d'extraits d'actes d'état-civil** lors de certaines démarches, le début d'une expérimentation est prévu en octobre 2010, en collaboration avec l'agence nationale des titres sécurisés.

Afin d'éviter aux **associations** d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à chaque **demande d'agrément**, un service en ligne sera testé à partir d'octobre 2010 sur un périmètre représentatif d'agréments.

Pour ce qui concerne la **simplification de l'ouverture et le renouvellement des droits pour les personnes handicapées**, le projet est lancé avec la délimitation, à la fin du mois de juillet, d'un pilote portant sur 3 maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Afin d'éviter, lors du décès d'un proche, d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations, **un service personnalisé d'information et d'orientation des proches d'une personne décédée** est en cours de développement et sera mis en place en octobre 2010.

2.– Évaluations préalables et simplification du droit

La loi organique du 15 avril 2009 dispose depuis septembre 2009, pour tous les projets de loi, que soient livrées des évaluations préalables avant le dépôt de ces derniers au Conseil d'État et auprès du Parlement. Cette nouvelle disposition doit conduire les porteurs de projet de loi à quantifier méthodiquement les effets des textes proposés sur les différentes catégories d'usagers concernées et suivant plusieurs types d'impact (social, environnemental, charge administrative, budgétaire, etc.).

Un outil, dénommé OSCAR «*Outil de Simulation de la Charge Administrative de la Réglementation*», a été conçu et développé par la DGME pour aider les porteurs à établir ces évaluations préalables. Cet outil, dans une ergonomie améliorée sous la forme d'une application web, a été mis à la disposition des services producteurs de réglementation (porteurs des projets de loi) et facilite les travaux d'évaluation ex ante de l'impact de la charge administrative.

3.- L'administration électronique et le développement des démarches administratives en ligne

L'administration électronique fait partie des leviers utilisés depuis plusieurs années pour améliorer la qualité du service public. Dans ce contexte la DGME se mobilise pour faire passer un nouveau cap à l'administration électronique.

L'ouverture au début de l'année 2009 du site *mon.service-public.fr* fait partie des actions entreprises en matière de simplification de la vie de l'utilisateur. Chaque utilisateur dispose d'un compte unique pour réaliser ses démarches en ligne et accéder à ses informations personnalisées, ainsi que d'un espace confidentiel de stockage de pièces justificatives ou de documents administratifs. L'utilisateur peut également y suivre l'état d'avancement du traitement de ses demandes.

Le ministre chargé de la réforme de l'État a dévoilé le 5 juillet 2010 une nouvelle version de *mon.service-public.fr*. Mettant à profit les 18 mois d'exploitation du site, les équipes de la DGME ont mis en œuvre une nouvelle version plus simple d'utilisation visant à répondre aux attentes exprimées par les usagers. Dans le cadre de sa refonte ergonomique, une attention toute particulière a été accordée à l'accessibilité du site : *mon.service-public.fr* est désormais le premier site Internet public accessible aux personnes malvoyantes (100 % conforme au référentiel général d'accessibilité pour les administrations).

À ce jour, un accès à la quasi-totalité de la sphère sociale est offert avec 14 partenaires participants, dont l'assurance maladie, les allocations familiales et l'assurance vieillesse. Le nombre d'utilisateurs inscrits est en forte croissance : près de 940 000 comptes et plus de 20 000 visites par jour. Le déploiement vers d'autres ministères partenaires et les collectivités locales est engagé.

La démarche *Demande d'inscription sur les listes électorales* dont le déploiement a débuté au mois de juin 2010 dénombre une centaine de communes raccordées pour une population totale couverte de plus de 3 millions d'habitants. **Le Rapporteur spécial constate qu'il reste beaucoup à accomplir avant que ce service soit véritablement utilisable.**

De nouvelles pistes sont en cours d'examen portant toutes sur des démarches à fort potentiel d'utilisation. Ainsi, plusieurs nouvelles démarches seront accessibles aux usagers avant la fin de l'année 2010 comme un service e-réclamations, la cession de véhicules, une information personnalisée en cas de décès d'un proche, etc.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé que *mon.service-public.fr* deviendrait progressivement le guichet unique des démarches administratives en ligne. Par ailleurs, tout nouveau téléservice administratif sera systématiquement rendu accessible sur *mon.service-public.fr* dès sa mise en ligne. L'objectif est que 10 millions de comptes soient créés d'ici la fin de l'année 2011.

4.– Mesure et réduction de la charge administrative (MRCA)

Directement issue d'un programme mené au niveau communautaire, la déclinaison nationale de la démarche de mesure et de réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises a eu pour effet d'aborder, en deux ans, des domaines d'activité relativement éparés. Ainsi, au total, plus de 130 plans d'actions ont été élaborés de 2006 à 2008, explorant près de 220 actions concrètes de simplifications. Les actions engagées dans le cadre du programme de simplification se substituent à cette initiative. Le suivi de leur mise en œuvre s'effectue dans le cadre des rapports d'étape de la RGPP.

5.– Allô Service Public 39-39 : le dispositif de renseignement interministériel

Allô Service public 39-39 est le service téléphonique de renseignements administratifs mis en place à destination des citoyens. Géré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA) issue de la fusion de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française, ce service a pour mission de simplifier la vie quotidienne des usagers dans le cadre de leurs démarches administratives, et plus largement de les informer sur leurs droits, obligations et responsabilités envers les autres citoyens. En apportant des réponses à de questions simples ou complexes, récurrentes ou peu fréquentes, *Allô Service public 39-39* vise à éviter aux usagers des déplacements inutiles aux guichets.

En 2009, près de 1,5 million d'appels ont été traités, correspondant à une hausse de 12,5 % par rapport à 2008. L'accessibilité du 39-39 s'est élevée en moyenne à 90 % pour l'année alors que plus de 700 questions différentes sont posées chaque jour.

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

1.– Vers la fin du déploiement du système d'information financière de l'État Chorus

a) 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 2009 et avant	2010	2011	2012	2013	Total prévisionnel
Investissement/ Maintenance	AE	383,35	111,14	122,66	57,69	56,55	731,39
	CP	266,34	141,46	148,34	83,17	72,24	711,55
Fonctionnement	AE=CP	25,94	8,31	14,67	14,4	13,83	77,15
Total évaluation du coût de Chorus	AE	409,29	119,45	137,33	72,09	70,38	808,54
	CP	292,68	149,77	163,01	97,57	86,07	788,7

(AE : autorisations d'engagement ; CP : crédits de paiement)

Source : projet de loi de finances pour 2011

Les coûts de fonctionnement identifiés dans le tableau correspondent aux dépenses de fonctionnement de l'AIFE **imputables au projet Chorus (77,15 millions d'euros)**. Le Rapporteur spécial note que dans le projet annuel de performances pour 2010, ses dépenses n'avaient pas été évaluées pour les années 2012 et 2013 : il était alors indiqué que seule la période de développement de Chorus avait été retenue. **Le Rapporteur spécial s'interroge donc sur l'objet de ces dépenses pour les années 2012 et 2013, compte tenu de l'augmentation apparente de près de 55 % qu'elles représentent.**

Le projet annuel de performances indique que le scénario initial fixait le coût total du projet Chorus à **1 110,4 millions d'euros** avec un retour sur investissement (valeur actuelle nette) de 866 millions d'euros et un gain annuel récurrent de 465 millions d'euros.

Le projet annuel de performances fournit une réévaluation du retour sur investissement du projet Chorus **effectuée en 2009**. Le coût total du projet Chorus pour la sphère publique est ainsi estimé à **1 009 millions d'euros**, la valeur actualisée nette du projet à 757 millions d'euros et le gain annuel récurrent à 432 millions d'euros. Ce coût intègre les dépenses d'investissement, de maintenance et de fonctionnement (789 millions d'euros, voir tableau ci-dessus), les mises à disposition de personnel (20 millions d'euros), les coûts d'investissement des ministères (60 millions d'euros) et la maintenance des années 2014 et 2015 (140 millions d'euros). La rentabilité a été évaluée sur la période 2006-2015, durée habituelle d'évaluation des projets de ce type.

Le projet annuel de performances précise que cette réévaluation a été menée en en conservant les hypothèses initiales, notamment pour ce qui concerne les gains d'effectifs relatifs à la mise en place des centres de services partagés et des services facturiers, précisant que « *les premières réorganisations conduites tant en administration centrale (exemple du ministère de la Justice) que dans les services déconcentrés (exemple du ministère de l'Éducation nationale) ne permettent pas d'infirmier les hypothèses retenues à l'origine* ». **Le Rapporteur spécial constate que la réalité de ces hypothèses reste à démontrer. En effet, les derniers travaux ⁽¹⁾ de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF ont mis en évidence, à l'occasion d'un déplacement en région Rhône-Alpes, le fossé existant entre les effectifs initialement prévus pour faire fonctionner Chorus et les besoins réels des plateformes.**

Il semble que les difficultés apparues ces derniers mois au cours du déploiement du système d'information financière Chorus se résolvent progressivement. Il convient évidemment de s'en réjouir, mais il convient également de s'interroger sur les raisons de ces difficultés. **Et de ce point de vue, il apparaît qu'au-delà des problèmes techniques inhérents à ce type de projet de grande envergure, le processus de la mise en place de Chorus ait souffert de son choc avec la mise en œuvre de la RGPP et de son cortège de modifications organisationnelles affectant le quotidien des fonctionnaires.** Ce projet de plus de 1 milliard d'euros se veut la traduction pleine et entière de la LOLF. Mais il est encore le sujet de la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2009.

b) La refonte du système d'information financière de l'État autour de Chorus

En ce qui concerne la refonte du cœur du système d'information financière de l'État, l'année 2010 a été marquée par la nécessité de poursuivre la maintenance de l'application Accord LOLF et son architecture technique jusqu'à la bascule de l'ensemble des programmes de dépense dans Chorus.

Les travaux de construction de la solution Chorus se sont poursuivis avec un périmètre fonctionnel et d'intégration élargi et notamment la mise en place d'une solution « Formulaires » indépendante du progiciel de gestion intégrée SAP mais insérée dans le cœur de Chorus et la définition de la trajectoire comptable permettant de basculer l'ensemble de la comptabilité de l'État dans Chorus.

Après la mise en production des deux vagues de déploiement en 2009 (V2 et V3), la vague 4 a été déployée en janvier 2010 et la vague 5 en juillet. Ces deux vagues constituent une étape majeure avec près de 12 000 nouveaux utilisateurs et un périmètre couvrant d'importantes fonctionnalités avancées telles que la gestion des stocks et la demande d'achat, ainsi que des fonctions nouvelles

(1) *Rapport d'information n° 2706 « LOLF et réformes de l'État : Complémentarité ou contradiction ? » de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson (juillet 2010)*

portant sur les formulaires et la dématérialisation. Enfin, l'année 2010 a vu la préparation de la dernière vague de déploiement (V6) prévue en janvier 2011. Il s'agit de finaliser le processus de déploiement du programme Chorus à l'ensemble des acteurs budgétaires et comptables des services de l'État en administration centrale et dans les services déconcentrés.

c) La rationalisation des applications ministérielles de gestion

Deux groupes d'applications informatiques composent le système d'information financière de l'État (SIFE).

Le premier groupe est constitué de 289 applications de la sphère ministérielle qui contribuent à l'exécution des processus financiers, budgétaires et comptables de l'État. Ces applications sont d'une part des « applications ministérielles métier » qui ont vocation à perdurer avec l'arrivée de Chorus et selon les cas, à être interfacée avec la solution. On trouve également d'autre part les « applications ministérielles financières » qui gèrent des processus financiers budgétaires et comptables et qui ont vocation à disparaître totalement avec l'arrivée de Chorus. Enfin existent des applications mixtes qui doivent évoluer en séparant la partie métier qui perdure de la partie financière mise en extinction avec l'arrivée de Chorus. Dans cette dernière catégorie, on trouve également des systèmes d'informations décisionnels croisant des données métiers avec des données financières à des fins de pilotage.

Le second groupe est constitué de 60 applications interministérielles de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques et concerne la tenue des comptabilités de l'État, le recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, les moyens de paiement, la dépense, etc.

Le comité d'orientation stratégique des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État 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 et 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 juillet 2010	Taux de convergence (en %) juillet 2010	Nombre d'AMG validé	Statut contrat de progrès
Affaires Étrangères	13	92	12	Projet de contrat transmis au ministère
Agriculture	14	93	13	signé le 4 mars 2009
Budget - Comptes publics	24	75	18	signé le 20 août 2010
Économie Industrie Emploi	27	96	26	signé le 23 juillet 2009
Culture	8	100	8	signé le 19 mars 2010
Défense	92	76	70	signé le 8 juillet 2010
Écologie	30	97	29	signé le 10 août 2010
Éducation	22	91	20	signé le 11 septembre 2008
Justice	19	95	18	signé le 14 novembre 2008
Intérieur	32	84	27	signé le 21 décembre 2009
Santé Sports	5	100	5	signé le 22 décembre 2009
Travail		67	2	signé le 3 mars 2009
TOTAL	289	86	248	

Source : AIFE / Urbanisation – août 2010

Le taux de convergence (qui mesure le niveau d'entente entre l'AIFE et les ministères sur le devenir des applications) moyen de 86 % atteint au mois de juillet 2010 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.

d) Le calendrier de déploiement et les fonctionnalités de Chorus

Le programme Chorus est déployé progressivement dans les services de l'État depuis le 30 juin 2008, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Au-delà de la première version 2008 qui portait sur un périmètre fonctionnel restreint (subventions pour charges de service public et dépenses de transfert gérées en administration centrale), de nouvelles versions ont été mises en production en janvier, mars et juillet 2009 ainsi qu'en janvier et juillet 2010.

La version 2 (V2) a démarré le 5 janvier 2009. Elle couvre toutes les natures de dépenses et intègre des services de deux régions pilotes (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire). Elle correspond au cœur des fonctionnalités de Chorus : mise à disposition des ressources, dépenses et recettes non fiscales du budget de l'État, gestion des actifs, tenue des comptabilités prévues par la LOLF. Elle a concerné 500 utilisateurs dont 200 en services déconcentrés et neuf programmes déployés sur six ministères.

La version V2-RE est déployée depuis le 31 mars 2009 pour l'ensemble des ministères, à l'exception du ministère de la Défense. Cette version a eu pour

objet la reprise dans Chorus du tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Elle concerne 1 000 utilisateurs environ.

La version 3 (V3), mise en production le 29 juin 2009, a augmenté le périmètre fonctionnel avec notamment, les premières interfaces entre applications ministérielles de gestion et Chorus. L'enjeu de cette vague de déploiement était de tester les outils d'industrialisation et de démontrer la faisabilité de la bascule en cours d'exercice. Cela a constitué le premier déploiement à grande échelle au niveau national avec environ 2 000 utilisateurs concernés au ministère de l'Éducation nationale sur trois programmes de l'enseignement scolaire, ainsi que dans le réseau des comptables publics.

La version 4 (V4) a été mise en production en janvier 2010. Cette version majeure étend le périmètre de la solution à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles indispensables au déploiement de Chorus (dématérialisation, formulaires). La version 4 du déploiement touche près de 11 000 utilisateurs supplémentaires de Chorus et 10 000 utilisateurs de formulaires, couvre sept ministères et porte sur vingt-quatre programmes du budget de l'État.

La version 5 (V5), déployée le 28 juin 2010 sur le même périmètre fonctionnel que la version 4, concerne environ 2 500 utilisateurs supplémentaires. Cinq ministères et huit programmes budgétaires sont intégrés à Chorus.

Enfin, la version 6 (V6), dont la mise en production est programmée pour le début du mois de janvier 2011, concernera 12 000 autres utilisateurs Chorus et près de 10 000 utilisateurs supplémentaires de formulaires. Elle couvre tous les ministères et porte sur 131 programmes. **Cette version correspond à l'achèvement des travaux de construction, d'intégration et de déploiement du programme Chorus avec le passage du nouveau système d'information financière de l'État en mode de maintenance applicative, corrective et évolutive.** L'exécution des dépenses de tous les ministères sera assurée dans Chorus ainsi que les dépenses de l'État à l'étranger grâce à l'interfaçage d'une nouvelle version de l'application COREGE du ministère des affaires étrangères à Chorus.

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 ci-après.

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)
	Socele technique (BC, Netweaver)
	Mouvements de marchandises (MM)
V2 - JANVIER 2009	Contrôle des coûts (CO)
	Immobilisations (AA)
	Infocentre (BI)
	Ventes (SD)
	Nouvelle version achats (SRM PPS2.0)
	Gestion de l'immobilier (RE-FX) (*)
V4 - JANVIER 2010	Gestion de projet (PS)

(*) avril 2009

Source : AIFE – août 2010

Compte tenu du cadre juridique actuel du projet Chorus, il n'est pas prévu, à ce jour, d'activer d'autres modules. À 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.

e) Les réserves substantielles de la Cour des comptes

Le Rapporteur spécial rappelle que la Cour des comptes a reconduit, lors de la certification des comptes 2009, deux réserves substantielles concernant les systèmes d'information financière et comptable de l'État d'une part et le patrimoine immobilier de l'État d'autre part.

S'agissant des nouveaux systèmes, au premier rang desquels figure Chorus, la Cour a déploré une mise en œuvre reportée à 2012, au titre de la production des comptes, et a fait part d'incertitudes sur la capacité de ces outils à répondre à ses préoccupations en matière de certification des comptes.

Le Premier ministre et le ministre du Budget ont indiqué à la Cour des comptes que le Gouvernement était déterminée à atteindre les principaux objectifs du programme Chorus dans le respect du calendrier de déploiement prévu.

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

L'AIFE indique qu'à compter de janvier 2011, l'ensemble des programmes de dépense du budget de l'État seront gérés dans Chorus et que la comptabilité de l'État sera tenue dans Chorus en 2012. L'objectif est à la fois de respecter les échéances, de rénover et d'enrichir les outils de production et de tenue des comptes de l'État. Enfin, une concertation permanente a été mise en place avec la Cour des comptes.

S'agissant du maintien de la réserve relative au patrimoine immobilier de l'État et des opérateurs, l'AIFE précise que ce patrimoine est géré dans Chorus depuis 2009. La Cour a motivé sa réserve par les incertitudes sur l'exhaustivité du recensement des biens et leur correcte évaluation. L'AIFE reconnaît que l'opération de bascule des données physiques et comptables du TGPE vers Chorus a constitué une opération particulièrement complexe tant par la qualité des données existantes que par leur conversion dans les concepts Chorus. L'AIFE a pris l'option de basculer les données et de les fiabiliser et envisage des progrès significatifs dès 2010. **Le Rapporteur spécial ne peut qu'en accepter l'augure et vérifiera le bien fondé de cette option de mise en œuvre lors de la prochaine loi de règlement.**

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

a) Un avancement des travaux conforme aux prévisions.

L'ensemble des travaux pris en charge par l'ONP ont été menés sans retard dans le déroulement global du programme.

À l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, la construction du nouveau système d'information de paye (SI Paye) a débuté fin septembre 2009, dès la notification du marché au groupement Accenture-Logica-HR Access.

Les travaux de conception générale du SI Paye ont fortement mobilisé les ministères, les maîtrises d'ouvrage interministérielles (DGAFP, DGFIP, DB) et l'ONP, tant au niveau opérationnel, qu'au niveau stratégique avec des décisions prises par les instances de gouvernance de l'ONP (Comité stratégique et comité des directeurs RH).

Après l'étape de conception générale dont les résultats ont été réceptionnés le 16 juin 2010, a débuté la phase de conception détaillée. Cette phase est actuellement en cours.

S'agissant des autres systèmes d'information dont la réalisation incombe à l'ONP (outil de gestion de référentiels, système d'information décisionnel, Offre SIRH), les travaux menés conjointement par l'ONP et les ministères ont permis de franchir l'ensemble des étapes nécessaires à la passation des différents marchés.

Par ailleurs, les marchés permettant de répondre aux besoins de l'ONP en termes d'infrastructures ont été lancés.

Enfin, les évolutions indispensables des organisations ministérielles et des processus de gestion ont été précisées grâce aux travaux menés conjointement par les ministères et l'ONP.

b) Des objectifs de retour sur investissement maintenus

S'agissant du coût du SI Paye, le modèle financier associé à l'offre retenue présentait un coût global de l'ordre de 170 millions d'euros. Ce montant inclut la tranche ferme forfaitaire, l'affermissement de l'ensemble des tranches conditionnelles et les coûts relatifs aux prestations de maintenance évolutive. La tranche ferme qui a été engagée en 2009 dès la notification du marché représente un montant de 88,8 millions d'euros.

Le ministère indique que le modèle ONP est intrinsèquement porteur d'économies en effectifs qui résultent d'une part de la suppression de la phase de pré-liquidation de la paye, de l'automatisation des contrôles et de l'interfaçage complet des systèmes d'information de ressources humaines ministériels (SIRH) avec le SI-Paye de l'ONP et d'autre part, de l'intégration des activités de gestion administrative et de paye et leur mutualisation au sein des centres de services partagés (PESE).

Selon les scénarii de déploiement, les économies escomptées en effectifs représentent 2 240 à 3 800 équivalents temps plein, dont 740 à 800 résultant des gains d'effectifs dans les services de paye du Trésor Public, et entre 1 500 et 3 000 au sein des ministères. Le bilan devenant positif dès 2015 ou 2016, et un retour sur investissement positif à partir de 2018 ou 2022.

c) Une modernisation des SIRH des ministères indispensable pour garantir le bon fonctionnement du SI Paye.

Avec le programme ONP, l'État va se doter d'un nouveau système informatique de paye, unique et centralisé. Ce système vise à améliorer la qualité et la performance du processus de paye en terme de rapidité, de sécurité et de fiabilité. Il s'interface avec les systèmes d'information RH des ministères (SIRH) qui ont dû être mis en conformité avec des normes et référentiels communs afin de garantir leur bonne articulation avec le futur SI Paye.

La mise en conformité des SIRH a commencé en 2008 par un audit réalisé par chaque ministère et qui analysait les écarts entre les informations et les règles portées par les SIRH et les exigences du Noyau Commun. Elle se poursuit par la mise en place des évolutions nécessaires pour résorber les écarts constatés.

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.

II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011

1.- Des crédits stables et des emplois en réduction

Les **autorisations d'engagement du programme sont proposées à hauteur de 925,85 millions d'euros** en 2011 (967,8 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 4,3 %). Les crédits de paiement sont proposés à hauteur de **908,95 millions d'euros en 2011** (883,95 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 2,8 %). L'augmentation est essentiellement due à l'augmentation des actions d'état-major et d'expertise. Il est à noter que la totalité du programme est dorénavant gérée sur Chorus.

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2010-2011 HORS FONDS DE CONCOURS

(En millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Évolution 2011/2010 (en %)
État-major, médiation et politiques transversales	335,10	355,93	+ 6,22	333,28	354,83	+ 6,47
Expertise, audit, évaluation et contrôle	58,16	64,00	+ 10,04	58,16	64,00	+ 10,04
Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi	22,39	21,08	- 5,86	21,86	20,88	- 4,49
Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	18,35	19,3	+ 5,18	20,79	21,2	+ 1,96
Prestations d'appui et supports	533,78	465,55	- 12,78	449,86	448,05	- 0,40
Total Programme	967,77	925,85	- 4,33	883,95	908,95	+ 2,83

La présentation de la programmation pluriannuelle de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet annuel de performances indique l'évolution des crédits du programme dans les années à venir, selon le tableau ci-après.

**PROGRAMMATION TRIENNALE DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES
POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE
POUR LA PÉRIODE 2011-2013**

(en millions d'euros)

Programme	PLF 2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	925,85	908,95	891,35	905,77	880,11	905,68

Source : *Projet de loi de finances pour 2011*

Les crédits de l'action *État-major, médiation et politiques transverses* sont prévus à hauteur de **355,9 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2011 et 354,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Les dépenses de fonctionnement qui concernent les politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail sont prévues à hauteur de 174,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les dépenses de personnel qui correspondent aux effectifs de la multitude de services du programme (cabinets, secrétariat général, IGPDE, médiateur, service des Achats, TRACFIN...) s'élèvent à 171,2 millions d'euros, pour 2 100 ETPT.

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* qui regroupe les services d'inspection et de contrôle des ministères (Inspection générale des finances et Contrôle général économique et financier) serait dotée de **64 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011**. Les dépenses de personnel représentent 63,2 millions d'euros et 466 ETPT.

Les autorisations d'engagement de l'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* s'établissent à **21,1 millions d'euros en 2011, et les crédits de paiement à 20,9 millions d'euros, en baisse respective de 5,9 % et 4,5 %**. Le service de communication (SIRCOM), chargé de la communication institutionnelle, a été intégré en 2010 au secrétariat général commun au ministère de l'Économie et au ministère du Budget dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation. Les dépenses de fonctionnement sont prévues à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,8 millions d'euros en crédits de paiement qui se répartissent en 3 millions d'euros pour les grandes campagnes de communication et 7 millions d'euros pour les actions récurrentes de communication. Cette action supporte 127 ETPT pour 11,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La dotation prévue pour l'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité judiciaire* est de **19,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits correspondent pour l'essentiel aux dépenses de personnel de la direction des Affaires juridiques : 16,3 millions d'euros et 195 ETPT. Les dépenses de fonctionnement (3 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP) recouvrent les dépenses de justice, honoraires, expertises... engagées par la DAJ.

Les autorisations d'engagement de l'action *Prestations d'appui et de soutien* (fonctions soutien) **connaissent une baisse de près de 12,8 %** en 2011 pour s'établir à **466,6 millions d'euros** (533,8 millions d'euros en 2010). **Les crédits de paiement restent stables à 448 millions d'euros.** Les dépenses de fonctionnement sont prévues à hauteur de 289,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 269,6 millions d'euros en crédits de paiement. Le principal poste de dépenses est l'immobilier (197 millions d'euros en autorisations d'engagement et 179,9 millions d'euros en crédits de paiement), les loyers budgétaires représentant à eux seuls 106,9 millions d'euros. Le projet annuel de performances indique que *la poursuite de la démarche de renégociation des conditions financières des locations auprès des différents bailleurs et l'abandon de baux conduisent à une réduction des dépenses locatives de près de 5 millions d'euros.* Les dépenses de personnel (2 200 ETPT) sont estimées à 162,2 millions d'euros en 2011. **Le projet annuel de performances ne fournit malheureusement pas d'explication à la baisse substantielle des autorisations d'engagement (près de 70 millions d'euros) et ne permet donc pas d'identifier les postes de dépenses sources d'économies.**

Le **plafond d'autorisation d'emplois** correspondant au programme s'élève à 5 108 ETPT en 2011 (5 238 en 2010). La réduction de 130 ETPT s'explique essentiellement par des réductions de personnel.

2.– La stratégie de performance

Le changement majeur résulte de la disparition de la DPAEP et la constitution d'un nouveau secrétariat général élargi en mai 2010. Le programme est désormais placé sous la responsabilité du secrétaire général.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, la stratégie reste structurée autour de trois axes :

– le renforcement de la cohérence et de la convergence des politiques menées par les programmes des ministères grâce à l'action du secrétaire général ;

– l'amélioration de la qualité des services rendus aux commanditaires et 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'accroissement des résultats des activités de gestion des moyens, tant au niveau économique que social et environnemental. Ces activités concernent principalement le nouveau service de l'environnement professionnel du secrétariat général, gestionnaire d'une part prépondérante des moyens dévolus au programme.

Si le nombre d'objectifs reste fixé à cinq, quelques changements ont été effectués au niveau des indicateurs.

L'indicateur associé à l'objectif *Améliorer l'information des publics* a vu son libellé modifié pour devenir *Taux de reconnaissance des projets ou actions ministériels par le grand public*.

La méthodologie des trois sous-indicateurs de l'indicateur *Taux de satisfaction des commanditaires/clients* de l'objectif *Améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit* a été harmonisée en prenant pour référence celle du sous-indicateur de l'IGF, à la demande de la direction du budget. Le Rapporteur spécial se satisfait de cette harmonisation qui permet de comparer réellement les taux de satisfaction entre eux.

En ce qui concerne l'objectif *Maîtriser le coût des fonctions support*, l'indicateur *Effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés* a vu également son libellé modifié pour devenir *Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines* dans le but d'une harmonisation de tous les programmes. Sa composition demeure par ailleurs identique. Le projet annuel de performances prévoit une diminution du poste bureautique en 2011 à 188 000 (193 000 en 2010), tandis que le ratio d'efficience bureautique est fixé à 715 euros par poste en 2011 (720 euros en 2010).

L'**indicateur relatif à l'efficience de la gestion immobilière** matérialise 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 et 14,1 m² en 2013, 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 43 millions d'euros en 2009, une prévision actualisée de 40 millions d'euros en 2010, une prévision de 60 millions d'euros en 2011 et de 80 millions d'euros en 2012.

B.– L'INSPECTION GÉNÉRALES DES FINANCES AU CŒUR DE L'ACTIVITÉ DU PROGRAMME

1.– 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.

a) *Plus de 100 missions réalisées par l'Inspection générale des finances en 2009*

Ces missions se sont réparties autour de six thématiques :

– la poursuite de la réforme de l'État ;

- le bon fonctionnement du financement de l'économie ;
- l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales ;
- l'accompagnement des évolutions du monde agricole ;
- l'évaluation des politiques de l'emploi et de protection sociales ;
- la structuration de l'audit interne de l'État.

Le bilan d'activité de l'Inspection des finances montre sa capacité à gérer des temporalités diverses : ainsi l'IGF parvient à organiser des missions dans l'urgence (situation financière de Saint Martin, médiation sur le prix du lait, Chambre de commerce et d'industrie de Sète), comme des cadrages méthodologiques sur des sujets de moyen terme (guide RGPP « Opérateurs », méthodologie d'évaluation des dépenses fiscales).

Les missions réalisées par l'Inspection générale des finances sont de plusieurs types.

- Des missions d'inspection et d'audit interne

Cette activité a représenté 9 % du nombre des missions en 2009.

Les missions d'inspection portent principalement sur les services déconcentrés des ministères économique et financier. Les inspecteurs des finances peuvent utiliser en la matière leurs pouvoirs qui leur permettent d'avoir communication de tous les documents nécessaires au contrôle. Les principaux enjeux portent sur la qualité des procédures et leur mise en œuvre, la régularité des opérations mais également sur la lutte contre la fraude et le contrôle de la déontologie des agents publics. En 2009, l'IGF aura ainsi réalisé la vérification des services de la trésorerie générale des Pays-de-la-Loire à Nantes et celui de la chambre de commerce et d'industrie de Sète. L'inspection réalise également des missions d'audit interne, en particulier dans le cadre de la programmation du comité ministériel d'audit (une mission a eu lieu en 2009 sur les provisions au titre du compte épargne temps).

Pour parfaire sa maîtrise des référentiels de l'audit interne, le service a engagé un processus de certification individuelle à l'audit interne qui a concerné quatre de ses membres en 2009.

De même s'agissant de l'audit interne, l'IGF a poursuivi son implication dans les travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en réalisant sept missions portant sur des programmes budgétaires.

- Des missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs publics

Les missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs visent à renforcer, à travers des propositions opérationnelles de réforme, leur efficacité comme leur performance générale. Elles ont représenté 34 % des missions de l'IGF en 2009.

Comme en 2008, l'Inspection générale des finances a participé activement aux missions portant sur la révision générale des politiques publiques (RGPP). C'est ainsi que l'IGF a réalisé quatre missions RGPP portant sur des ministères (Intérieur, Justice, Écologie, Énergie, Développement Durable et Mer et les services du Premier ministre) et six sur des opérateurs (Agence française du développement, Centre Pompidou, Voies navigables de France, Institut national de la propriété intellectuelle, Établissement français du sang, agence pour l'enseignement du français à l'étranger).

Par ailleurs, l'IGF a également réalisé des missions portant sur les aides à la presse ou le coût des fonctions support de l'État. En termes de structures administratives, l'Inspection générale des finances a procédé à une mission sur la réforme de l'administration générale au sein de la douane et a contribué à la préfiguration des nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

- Des missions de conseil

L'Inspection générale des finances conduit également des missions de conseil permettant de préparer directement la prise de décision publique. Elles ont représenté 37 % du nombre des missions en 2009.

L'IGF a ainsi réalisé des missions aussi diverses que celles portant sur les modalités de vente et de mise aux enchères des quotas de CO² ou le projet de Philharmonie de Paris.

- Des missions d'assistance

Ces missions ont représenté 15 % des activités de l'IGF en 2009. Elles consistent principalement en des participations à des commissions ou de l'assistance à des personnalités, notamment des parlementaires en mission.

Ainsi, en 2009, l'IGF a notamment assisté la Commission Zelnik sur la définition de nouveaux droits d'auteurs sur les supports numériques, la Commission Marescaux sur l'avenir des centres hospitaliers universitaires, la mission confiée à MM. Juppé et Rocard sur les priorités de l'emprunt national.

Enfin, l'IGF investit fortement les nouveaux champs ministériels : fonction publique (mission d'évaluation sur la nouvelle bonification indiciaire), emploi et formation professionnelle (mission sur les Organismes paritaires collecteurs agréés), comptes sociaux (mission sur l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, ou la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale).

En 2009, le Premier ministre a commandé vingt missions à l'inspection générale des finances, dont huit RGPP « Ministère » et dix RGPP « Opérateurs ». Les deux autres missions demandées par le Premier ministre concernaient l'outre mer (restructuration des forces armées et prix des carburants).

L'IGF a également prêté son concours à six missions d'assistance à la demande de la Présidence de la République (attractivité du territoire, priorités du Grand Emprunt, États généraux de l'Outre mer, grands événements sportifs, pilotage de la mise en œuvre du plan Alzheimer, activité de recherches dans les CHU).

Par ailleurs, l'IGF exerce des missions à caractère interministériel. Ainsi, parmi les soixante lettres de mission signées par le ministre de l'Économie ou le ministre du Budget, trente et une ont été signées conjointement avec d'autres membres du Gouvernement. Les co-signataires les plus fréquents ont été les ministères chargés du travail de l'écologie, de l'agriculture et de l'intérieur.

47 % des missions ont été réalisées conjointement avec d'autres corps de contrôle, ce qui traduit à la fois le développement des missions réalisées dans le cadre de la RGPP et le rôle interministériel de l'IGF. Ainsi 8 missions ont été menées avec l'Inspection générale des affaires sociales (18 missions), l'Inspection générale de l'Administration, 7 missions avec le Conseil général de l'environnement et du développement durable, 6 missions avec le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, 6 missions avec le contrôle général économique et financier et 6 missions avec le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

La durée des missions en 2009 se situe majoritairement entre 2 et 4 mois.

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'activité de l'IGF, de 2008 au 1^{er} semestre 2010.

NOMBRE DE MISSIONS LANCÉES PAR ANNÉE

	2008	2009	Au 1 ^{er} semestre 2010
Nombre de missions lancées	87	110	57

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

b) Le rapport d'enquête « Woerth - Bettencourt » ou le risque d'instrumentalisation de l'IGF

Le 1^{er} juillet 2010, le ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a chargé l'Inspection générale des finances d'une mission d'enquête sur l'« affaire Woerth – Bettencourt ».

La mission d'enquête a été confiée personnellement à M. Jean Bassères, chef du service de l'Inspection générale des finances, qui l'a conduite avec l'appui de trois inspecteurs des finances.

Il ne s'agit évidemment pas dans le cadre du présent rapport spécial de s'exprimer sur le fond du dossier.

Cependant, la démarche a profondément étonné le Rapporteur spécial. **Il s'est notamment interrogé sur le fait que l'Inspection générale des finances, service administratif, puisse être sollicitée par son ministre de tutelle pour enquêter et statuer sur un acte présumé accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions.**

En effet, la lettre de mission adressée au chef de l'IGF par M. François Baroin, ministre du Budget demandait d'apporter une réponse précise à la question suivante : « *M. Éric Woerth, durant la période où il était ministre du Budget, (...), est-il intervenu pour demander, empêcher, ou orienter un contrôle ?* »

Aux yeux du Rapporteur spécial, enquêter sur de tels actes ne peut en effet relever que de l'Autorité judiciaire ou du Parlement. Il lui semble que cette démarche, sans précédent à sa connaissance, est porteuse d'un risque, celui de l'instrumentalisation de l'IGF.

Pour approfondir sa réflexion, le Rapporteur spécial a auditionné l'actuel chef de service de l'IGF, M. Jean Bassères, ainsi que MM. Jean-Pierre Jouyet et Thierry Bert, anciens chefs de ce service, afin de recueillir leur avis sur la question.

Le Rapporteur spécial tient d'emblée à préciser que **son interrogation ne porte ni sur la qualité du travail d'enquête, ni sur la méthodologie employée** par M. Bassères et son équipe de trois inspecteurs. Il est unanimement reconnu que cette mission a été menée avec la rigueur, le professionnalisme et selon les normes et standards habituels de l'Inspection.

Il apparaît cependant à l'issue des auditions, que le Rapporteur spécial n'est pas le seul à s'être interrogé sur cette initiative. Ainsi, M. Thierry Bert lui a clairement indiqué que selon lui « *l'Inspection est un organisme administratif, appartenant juridiquement à la sphère du pouvoir exécutif. Elle contrôle l'administration et les services publics sur mission des Ministres. Mais elle ne dispose d'aucune base juridique pour contrôler un membre de l'exécutif. Cette prérogative n'appartient qu'au pouvoir législatif ou au pouvoir judiciaire dans un régime de séparation des pouvoirs. Ce précédent va être difficile à gérer à l'avenir, dans le cas, par exemple, d'un gouvernement ou d'un ministre qui entendrait lancer des investigations sur des actes présumés de l'un de leurs prédécesseurs commis dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles.* » M. Bert a indiqué au Rapporteur spécial qu'il eût été selon lui préférable de réécrire la partie de la lettre de mission demandant d'enquêter sur une éventuelle responsabilité de M. Woerth.

L'actuel chef de service de l'IGF, M. Bassères, ne partage pas ce point de vue. Il a notamment indiqué « *ne pas avoir été choqué par le contenu de la lettre de mission, qui n'a pas fait débat au sein de l'Inspection.* » Selon lui, le Gouvernement est en droit de savoir si les services ont reçu des instructions, et l'Inspection, de par son positionnement administratif, est sans doute la mieux

placée pour effectuer cette enquête. Il a par ailleurs expliqué que cette mission avait été menée selon les procédures classiques de l'IGF, dans la plus grande indépendance, précisant que personne n'avait lu le rapport avant sa publication.

Le Rapporteur spécial a été très étonné d'apprendre que M. Bassères avait pris connaissance de la mission qui lui était confiée, par téléphone, à peine une demi-heure avant que le ministre ne l'annonce en direct à la télévision, la lettre de mission ne lui ayant été officiellement transmise que le lendemain. Une telle procédure a par ailleurs été jugée ni convenable, ni correcte, par M. Jouyet. Il convient de son point de vue de ne pas confondre le temps politique, le temps médiatique et le temps administratif.

Interrogé sur le fait que M. Woerth n'ait pas été interrogé dans le cadre de cette enquête, contrairement à ce qu'il serait advenu si une commission d'enquête parlementaire avait eu lieu, M. Bassères répond que tous les collaborateurs du ministre ont été entendus ⁽¹⁾. **Pour le Rapporteur spécial, l'absence d'audition du ministre est révélatrice des limites de la procédure choisie.** Dans les enquêtes comparables de l'IGF, la mission commence par l'audition de la principale personne concernée, comme l'ont confirmé au Rapporteur spécial les anciens chefs du service de l'Inspection.

Enfin, M. Bassères a indiqué n'avoir à aucun moment envisagé de demander une réécriture de la lettre de mission, visant à exclure précisément du champ de l'enquête les actes présumés de l'ancien ministre du Budget : *« Je suis dans l'exécutif, sauf ordre manifestement illégal, il m'est impossible de refuser une enquête ».*

Cette position rejoint celle exprimée par M. Jouyet qui a indiqué au Rapporteur spécial que dans les mêmes circonstances, il aurait certainement agi comme son successeur, en communiquant peut-être davantage sur la nature exacte de la mission. De son point de vue, il aurait sans doute été utile de mieux communiquer sur l'objet précis des travaux de l'IGF, qui ne sauraient à eux seuls statuer sur l'intégralité de l'affaire Woerth- Bettencourt.

En général, un refus de la part du chef de service de l'IGF ne saurait intervenir que pour des raisons matérielles ou techniques, par exemple en termes de délais ou de moyens mis à disposition. Il arrive cependant assez régulièrement qu'un dialogue s'engage entre le chef du service de l'IGF et les collaborateurs du ministre, afin de préciser les objectifs et le cadre d'une mission.

M. Jouyet considère que la mission effectuée ne souffre pas de critiques, mais l'Inspection générale des finances est en quelque sorte victime d'une

(1) *Après lecture du compte rendu de son audition, M. Bassères a tenu à préciser que « la mission n'a pas jugé utile compte tenu de ses investigations d'auditionner Mr Woerth. Sa position aurait naturellement été différente si ses investigations avaient apporté la preuve d'instructions ou de présomptions d'instruction. Par ailleurs l'IGF s'est contentée d'enquêter sur des faits concernant le fonctionnement des services de Bercy, y compris dans leurs relations avec le Ministre et ses collaborateurs. Elle n'était pas habilitée à les qualifier ou en tirer des conséquences en termes de responsabilité éventuelle. »*

situation « *schizophrénique* » : elle bénéficie d'une réputation justifiée d'indépendance et de rigueur, mais il convient de prendre en compte son positionnement administratif vis-à-vis de son ministre de tutelle.

M. Jouyet comme M. Bassères, considèrent que le fait d'enquêter sur les actes présumés commis par un ministre en exercice, ne pose pas de problème, du moment que celui-ci n'a pas de lien hiérarchique avec l'Inspection.

M. Jouyet a semblé cependant reconnaître que le risque d'exploitation à des fins politiques des travaux de l'IGF n'était pas exclu dans cette circonstance en affirmant « *qu'il convient de ne pas faire dire à l'IGF plus que ce qu'elle dit* ». Il a par ailleurs tenu à faire remarquer que ce rapport n'avait pas éteint les autres possibilités d'enquêtes, judiciaires notamment, sur l'affaire en question.

La reconnaissance de ce risque d'exploitation à des fins politiques des travaux de l'IGF vient en écho à **la préoccupation exprimée par le Rapporteur spécial qui souhaite protéger l'Inspection générale des finances de tout risque d'instrumentalisation politique.**

Dans le cas précis de mise en cause d'une personnalité politique, en cas de soupçon de conflit d'intérêt, de partialité à l'égard d'une institution, M. Jouyet suggère qu'il conviendrait de réfléchir à un dispositif qui permettrait de dépasser l'« étanchéité » existant entre l'Inspection générale des finances et le Parlement.

Quant à lui, le Rapporteur spécial persiste à penser qu'une enquête concernant un membre de l'exécutif en exercice ne peut relever que de l'Autorité judiciaire ou du Parlement, notamment par la procédure d'une commission d'enquête parlementaire.

2.— La réforme des services de communication des ministères de l'Économie et du Budget

a) Une nouvelle organisation pour la communication des ministères financiers

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 principaux utilisateurs sont les cabinets des ministres et des secrétaires d'État ; le SIRCOM vient également en appui des autres directions de Bercy dont la plupart disposent de leurs propres ressources en communication.

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.

Le recentrage du SIRCOM sur ses missions de communication, engagé en 2009 avec une nouvelle organisation, notamment la fermeture du réseau local du SIRCOM (CRICOM) et le développement de nouveaux modes décentralisés de communication, le transfert à la DPAEP des activités logistiques photographiques et audiovisuelles désormais intégrées dans un pôle de compétence technique à la disposition des cabinets ministériels et des directions de Bercy, l'arrêt de publications (Industries et Notes bleues de Bercy), s'est poursuivi en 2010.

Dans un contexte budgétaire contraint, avec un effectif plus concentré ramené de 200 à 129 agents, 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, de partenariats avec les autres directions de Bercy, travaillant en mode projet et ajoutant la planification et le conseil aux actions classiques.

Garant des normes gouvernementales et interlocuteur du SIG pour tous les communicants de Bercy, le SIRCOM nouveau 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 sont progressivement mises en place.

La dernière étape d'évolution du SIRCOM, a consisté en l'intégration au sein du nouveau secrétariat général des ministères économique et financier créé par décret et arrêté du 30 avril 2010. L'objectif de cette réforme était de renforcer le pilotage et la coordination des politiques ministérielles (dont la politique de communication) prises en charge par le Secrétariat général et de rationaliser l'organisation des fonctions transverses, fluidifier le fonctionnement en créant quatre blocs de compétences dont un bloc « Communication » et regrouper les métiers partageant des problématiques communes afin de faire jouer les synergies.

Les **principales actions de communication** menées en 2009 par le SIRCOM ont été les suivantes :

– grandes campagnes de communication : campagne publicitaire intitulée « priorité à l'emploi, des solutions pour rebondir » menée fin 2009 dans le cadre du soutien à l'emploi ; campagnes pour accompagner diverses mesures pour l'emploi (dont « zéro charges », jeunes actifs, seniors...) ; le statut de l'auto-entrepreneur ; la loi de modernisation de l'économie ; la lutte contre les fraudes fiscales et sociales ; la baisse de la TVA dans la restauration, le changement de statut de La Poste... ;

– actions récurrentes de communication : il s'agit de l'ensemble des opérations courantes, services de presse, études et sondages, actions éditoriales, actions événementielles, production de supports (dossiers de presse, documents d'information, prestations graphiques).

Cependant le Rapporteur spécial considère que ces campagnes relèvent moins de l'information des citoyens que de la publicité pour la politique gouvernementale

b) Des dépenses en baisse.

Pour 2011, le budget de fonctionnement du SIRCOM est fixé à 9,8 millions d'euros, soit une diminution de 20 % par rapport à la prévision d'exécution 2010. Ce budget inclut les dépenses récurrentes à hauteur de 6,8 millions d'euros, les dotations ainsi disponibles pour les campagnes de publicité (3 millions d'euros) s'analysant comme un fonds d'amorçage permettant de nouer des partenariats (avec le Service d'information du Gouvernement – SIG – par exemple) lorsqu'une décision est prise de lancer une campagne à l'occasion d'un événement particulier.

La baisse des crédits alloués au SIRCOM 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 9,5 millions d'euros en 2009 à 5 millions d'euros en 2010 et 3 millions d'euros en 2011.

Au-delà des dotations budgétaires et de la mutualisation de certains marchés publics, en matière d'achat d'espaces publicitaires par exemple, qui a été une source d'économie pour l'ensemble des ministères, la mise en place du planning stratégique du service d'information du Gouvernement, dont l'objectif est d'assurer la cohérence des messages et de leur calendrier de diffusion a conduit les ministères à mener des actions conjointes avec le SIG dès 2009. Cette évolution devrait se confirmer en 2010 et 2011.

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

Depuis sa création en mars 2009, le SAE s'est attaché, avec l'ensemble des responsables ministériels achats, à développer son action sur plusieurs axes :

- parachever l'organisation administrative des achats ;
- engager le programme de professionnalisation ;
- lancer ou déployer des marchés ;
- engager le dialogue avec les opérateurs de l'État.

Le ministère indique que ces actions se développent dans de bonnes conditions même si quelques points d'attention doivent être signalés.

• **En termes d'organisation, le dispositif est en place dans toutes ses composantes.**

Le service des achats de l'État a été créé par décret du 17 mars 2009. Les emplois dont il a été doté sont pourvus progressivement, avec des personnels provenant de plusieurs ministères et des personnels contractuels spécialisés.

Les responsables ministériels achats (RMA) ont été désignés dans chaque ministère et forment, avec le directeur du SAE, le comité des achats. La réunion mensuelle de ce comité assure le fonctionnement interministériel de ce dispositif.

Les préfets de régions constituent le troisième pilier de ce dispositif, afin d'assurer un bon ancrage de l'action dans les services territoriaux. Des emplois de chargés de missions achat dont le recrutement s'est achevé début 2010 ont été placés à cette fin auprès des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR).

Le conseil d'orientation, composé de personnalités qualifiées d'horizons très divers, s'est réuni deux fois en février et juin 2010.

• **Le programme de professionnalisation a été défini avec le comité des achats.**

Son objectif est d'amener l'ensemble des services acheteurs au niveau de professionnalisme souhaité pour des organisations de la taille de l'État. Il comporte plusieurs aspects :

– **identifier, par un travail associant acheteurs, prescripteurs et utilisateurs de tous les ministères, les axes de progrès sur chacun des segments d'achat.** Ce travail qui porte sur un périmètre de **10 milliards d'euros** doit être conduit en trois vagues d'un programme de recherches d'opportunités (« Calypso »). La première vague, qui s'est achevée en décembre 2009 portait sur un périmètre de 2,6 milliards d'euros d'achats, dont de nombreux segments informatiques et **a identifié un potentiel de 335 millions d'euros de gains accessibles.** La deuxième vague s'est achevée le 15 juin. Sur un périmètre de dépenses de **2,3 milliards d'euros d'achats**, portant notamment sur les dépenses immobilières, elle a permis d'identifier un potentiel de gains de **377 millions d'euros.** La troisième vague est en cours.

– **définir une méthodologie de calcul des gains** et déployer un outil (« IMPACT ») permettant de suivre les plans d'actions dans l'ensemble des services de manière homogène. Les acheteurs ont été formés et les ministères sont en train de bâtir les plans d'action permettant d'identifier les projets et les cibles de gains ;

– **disposer dans chaque service achats**, interministériel, ministériels ou directionnel, **de personnels ayant les compétences économiques requises** et s'assurer qu'un acheteur est bien associé à tous les projets d'achats d'une certaine

importance. Un programme de « *coaching* » d'acheteurs dits « principaux » est en cours de mise au point, et un module de sensibilisation destiné à un plus large public d'acheteur est en cours de préparation avec l'IGPDE ;

– **prendre en compte les objectifs de développement durable.** De ce point de vue, le SAE applique les recommandations de la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État. En matière sociale, il s'est attaché à sensibiliser les acheteurs et à favoriser le déploiement du réseau des « facilitateurs » au niveau local. Une convention a été signée sur ce point avec l'association « Alliance Villes Emploi » ;

– **développer des outils permettant la communication avec les entreprises ou l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail.** La place de marché interministérielle a été unifiée en juillet 2009 avec l'arrivée des services du ministère de la Défense. Elle constitue maintenant l'outil unique de l'ensemble des services acheteurs de l'État. Une étude d'opportunité a été engagée sur un projet de mise à disposition des services d'un outil d'aide à la rédaction des marchés permettant des gains de productivité et qualitatifs dans la production des marchés. **Le financement de cet outil interministériel n'est cependant pas encore assuré.**

● **Plusieurs marchés ont été lancés ou sont en préparation :**

– en septembre 2009, une liste de marchés nationaux déjà disponibles mais insuffisamment utilisés, ministériels ou interministériels, parfois portés par l'UGAP, a été diffusée aux services afin d'augmenter les taux d'adhésion ;

– de nouveaux marchés interministériels ont été notifiés ou sont en cours de procédures (machines à affranchir, fournitures de bureau, solutions d'impression, agence de voyage). Sur chacun de ces marchés, les réductions obtenues ou attendues sont au minimum de l'ordre de 20 % voire plus (60 % dans le cas des machines à affranchir), par rapport aux prix antérieurs ;

– des actions importantes sont en préparation, au niveau régional, sur certaines prestations immobilières : entretien des appareils de chauffage, climatisation, contrôles réglementaires ;

– plusieurs marchés sont également en cours de préparation dans le domaine informatique : marchés négociés avec les éditeurs de logiciels, marchés de matériels ;

– de nouveaux projets vont être engagés, notamment dans le domaine des prestations intellectuelles et des prestations informatiques.

– le SAE a également la responsabilité du programme de rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État décidé dans le cadre de la RGPP. Le déploiement du marché de gestion de flotte, notifié en juillet 2009, est en cours.

– Au-delà de son activité principale concernant les services de l'État, **le SAE a également commencé à collaborer avec les opérateurs de l'État**

À la suite de la réunion des opérateurs organisée le 3 décembre 2009 en présence du ministre du Budget, le SAE, accompagné des RMA des ministères de tutelle, a pris contact avec les 63 opérateurs les plus importants en termes de montant d'achats soit individuellement, soit au cours de réunions collectives. Au cours de ces réunions, la démarche et l'offre de service du SAE ont été présentés aux responsables des achats de ces organismes afin qu'ils engagent un programme de professionnalisation de leurs achats comme l'État lui-même et qu'ils puissent immédiatement bénéficier des prix de certains marchés qui leur sont accessibles au travers de l'UGAP.

• Le déploiement de la réforme **implique encore de travailler sur les points suivants.**

– **Le ministère indique que le SAE aurait intégré les craintes des PME face aux actions de mutualisation des achats.** Ainsi, la structure de l'offre est prise en compte lors de l'élaboration des stratégies d'achat. De même, il s'assure que son principal outil, la place de marché interministérielle (« marchés-publics.gouv.fr ») leur soit bien accessible. **Son action génère cependant des inquiétudes** auxquelles il doit répondre en développant sa communication en direction de ces entreprises. À ce titre, il est membre du Pacte PME et signataire de la « Charte PME » initiée par la médiation du crédit et la CDAF. La montée en charge du réseau régional du SAE va également permettre de développer cette communication et de mettre en œuvre des projets, notamment dans le domaine de l'immobilier, au niveau régional, plus accessibles aux PME.

– **Les conséquences de la réorganisation territoriale de l'État** conduisent à des évolutions dans la structure des marchés et les modalités de leur déploiement **qui ne sont pas encore tout à fait stabilisées.**

– **Les modalités de gestion des marchés dans CHORUS**, avec les gains de productivité qui doivent en résulter, **ne sont pas encore tout à fait stabilisées non plus.**

Les actions lancées ou identifiées à l'issue des deux premières vagues Calypso permettent d'identifier un potentiel de gains économiques de 792 millions d'euros sur environ 80 % du périmètre des achats courants. **L'objectif de 1 milliard d'euros initialement fixé paraît donc accessible, mais reste à confirmer selon le Rapporteur spécial.**

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2010 à 9 heures ⁽¹⁾), sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale, ainsi que l'article 100 rattaché.

M. Pierre-Alain Muet, Rapporteur spécial. J'émet un avis défavorable.

J'aurais cependant souhaité pouvoir indiquer au ministre du Budget que ma critique ne portait pas sur le travail de l'IGF, mais sur la lettre de mission. Ma démarche vise à préserver une administration d'une instrumentalisation politique. La lettre de mission ne devait pas porter sur l'intervention supposée du ministre en exercice, M. Woerth. Je ne suis pas le seul ancien inspecteur général des finances à avoir été choqué qu'une lettre de mission du ministre adressée à son administration porte sur l'intervention d'un ministre dans le cadre de ses fonctions. L'inspection est un organisme administratif qui appartient juridiquement à la sphère du pouvoir exécutif et ne dispose ni du droit, ni du pouvoir de contrôler l'action d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne s'est jamais produit dans le passé. C'est ce précédent que je conteste.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*

* *

(1) *Compte rendu disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c011.asp et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 2857, annexe n° 23).*

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère du Budget

- M. François-Daniel MIGEON, directeur général de la Modernisation de l'État (DGME)
- M. Thierry COURTINE, directeur de cabinet (DGME)
- M. Laorans DRAOULEC, chargé de mission (DGME)
- M. Jacques MARZIN, directeur de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)

Inspection générale des finances

- M. Jean BASSÈRES, chef du service de l'Inspection générale des finances
- M. Jean-Pierre JOUYET, Président de l'Autorité des marchés financiers, ancien chef du service de l'IGF
- M. Thierry BERT, Inspecteur général des finances, ancien chef du service de l'IGF

Association d'usagers de l'Administration

- M. André LE LAN, vice-président de l'Association des usagers de l'administration (ADUA)
- Mme Michèle DUMONCHAU, membre du bureau exécutif (ADUA)

Projet Chorus

- M. Frédéric MASSÉ, société SAP
- M. François BODIN, société SAP
- M. Gabriel DAUBECH, société *Communication & Institutions*, Conseil de SAP