

N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 22

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES
ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain MUET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ...	11
A.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006	11
1.– La première « reddition de comptes »	11
2.– La mise en place progressive de la nouvelle comptabilité de l'État	12
3.– L'exécution budgétaire	13
<i>a) La consommation et la justification des crédits et des dépenses fiscales</i>	13
<i>b) Le respect des plafonds d'emploi, révélateur de difficultés de recrutement</i>	16
<i>c) Les opérateurs de programme</i>	16
<i>d) Les résultats de la performance</i>	16
B.– L'EXÉCUTION 2007	18
C.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	21
1.– Le périmètre de la mission et du programme	21
2.– Les crédits et les emplois	22
3.– Le volet performance	24
4.– La cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles	27
5.– La gestion des ressources humaines	27
D.– LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	29
1.– Quatre générations d'outils de modernisation de l'État	29
2.– La révision générale des politiques publiques	31
3.– Modernisation de l'État et évaluation des politiques publiques	36
4.– Le développement de l'administration électronique	36
<i>a) Définir les règles communes</i>	36
<i>b) Coordonner les acteurs pour simplifier la vie de l'utilisateur</i>	36
<i>c) Produire des services innovants centrés sur les besoins de l'utilisateur</i>	37
5.– La simplification du droit	38
<i>a) La proposition de loi de simplification du droit</i>	38

<i>b) Les chantiers de simplification</i>	38
6.– L'optimisation des achats de l'État	39
<i>a) L'audit de modernisation de l'été 2006</i>	39
<i>b) La mission interministérielle France achat</i>	40
7.– Le développement du contrôle de gestion dans l'administration	41
E.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS DE L'ÉTAT	42
1.– La constitution de CHORUS	42
<i>a) La conception</i>	42
<i>b) Le déploiement</i>	43
<i>c) Les questions encore en suspens</i>	44
2.– Le retour sur investissement et les conditions de réussite de CHORUS	45
II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	47
A.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006	47
1.– Les objectifs du programme	48
2.– La structure et le bilan financiers du programme en fin d'exercice	49
<i>a) Les autorisations d'engagement</i>	50
<i>b) Les crédits de paiement</i>	50
3.– Le suivi des effectifs et des dépenses de personnel	50
4.– La justification au premier euro	51
<i>a) L'action État-major, médiation et politiques transversales</i>	52
<i>b) L'action Prestations d'appui et de support</i>	53
<i>c) Les autres actions du programme</i>	56
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	57
1.– Les crédits et les emplois	57
2.– Le volet performance	58
3.– Le Médiateur des ministères économique et financier	60
4.– L'Agence centrale des achats	62
5.– L'Inspection générale des finances	64
6.– Le Contrôle général économique et financier	66
7.– L'Institut de la gestion publique et du développement économique	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	71

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, 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Le présent rapport spécial (document AN n° 276, annexe n° 22) couvre 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° 21) et Georges Tron (annexe n° 23).

SYNTHÈSE

À la suite de la nouvelle structure gouvernementale définie en juin 2007, les missions et programmes du ministère de l'Économie et des finances ont été profondément modifiés. Il en est résulté la constitution d'une mission consacrée aux finances publiques, dont deux programmes, *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* et *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, sont examinés dans le présent rapport spécial. Ces deux programmes ont trait principalement à la modernisation de l'État, à l'élaboration de son budget et aux fonctions de soutien des deux ministères économiques et financiers issus de la scission du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* prévoit en 2008 414,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (151,3 millions d'euros en 2007) et 282,3 millions d'euros en crédits de paiement (196,2 millions d'euros en 2007). Cette très forte augmentation résulte de la constitution du système d'information financière **CHORUS** et, dans une moindre mesure, de la création de l'Opérateur national de paye.

Sur le programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, sont demandés 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (852,4 millions d'euros en 2007) et 882,3 millions d'euros de crédits de paiement (783 millions d'euros en 2007). L'augmentation d'une année sur l'autre provient essentiellement de l'action *Prestations d'appui et support* (les autorisations d'engagement augmentent de 130 millions d'euros et les crédits de paiement de 96 millions d'euros).

*

S'agissant du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, dont la mission principale est la performance de l'action publique et sa traduction dans les finances publiques, **vo**tre Rapporteur spécial **s'étonne que ce programme s'exonère en quelque sorte d'indicateurs de performance sur la qualité de la « politique des finances publiques » qui constitue pourtant le cœur de sa mission**. Il suggère que soient étudiés des **indicateurs de qualité des prévisions d'évolution des recettes** (éventuellement conditionnées aux prévisions macroéconomiques qui relèvent d'un autre programme) et que soient également élaborés **des indicateurs de respect de la norme de dépenses de l'État**. L'élaboration de tels indicateurs serait d'ailleurs l'occasion de présenter plusieurs concepts de dépenses de l'État, tant est grand l'écart entre les évolutions des différents concepts, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes de mai 2007 sur « *les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour 2006* ».

Bénéficiant de l'expérience acquise par l'échec d'ACCORD II, le projet **CHORUS** jouit d'une gouvernance améliorée qui devrait lui permettre de se déployer au plus tard en 2010. Ainsi seraient mis à la disposition de l'ensemble

des services de l'État des outils informatiques permettant de tirer pleinement parti des potentialités que recèle la LOLF pour améliorer gestion et management. Son coût d'investissement est estimé entre **419 millions d'euros et 566 millions d'euros**, selon les hypothèses retenues, essentiellement en fonction du nombre de licences, avec des coûts d'exploitation et de maintenance d'environ 100 millions d'euros par an au bout de cinq ans. Eu égard au poids budgétaire de ce projet au sein du programme et aux échecs enregistrés par les projets précédents, **vo**
tre Rapporteur spécial souhaiterait que soit élaboré un indicateur de l'état d'avancement du projet.

S'agissant du programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, votre Rapporteur spécial souhaiterait **que soit établi un indicateur pondéré mesurant la politique sociale des deux ministères.**

La modernisation de l'État a connu quatre générations d'outils différents depuis dix ans, et l'on peut s'interroger sur leur articulation dans le temps et plus encore sur leurs débouchés. Les ministres disposent d'une multitude de rapports de grande qualité, effectués par les corps d'inspection ou les missions d'audit. Le remplacement d'un dispositif par un autre conduit à ce paradoxe que l'on accumule les audits et les projets de réforme, sans réellement prendre le temps de mettre en œuvre leurs conclusions. **Vo**
tre Rapporteur spécial souhaiterait que soit rendu public le tableau des suites données aux audits de modernisation.

Tel risque d'être le cas de **la révision générale des politiques publiques**, lancée par le Gouvernement en juin dernier. Si elle emprunte une part de son appellation et de sa démarche à « l'examen des programmes » canadiens, votre Rapporteur spécial doute qu'elle en ait réellement le contenu. **Comment ne pas craindre notamment que l'exercice ne soit préempté par la norme présidentielle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, alors même que la logique d'une telle révision des politiques publiques est de partir des missions pour définir, sans *a priori*, les moyens qui doivent être mis en œuvre ?** Comment faire accepter des économies budgétaires significatives quand, dans le même temps, le gouvernement dépense 15 milliards d'euros de cadeaux fiscaux sans aucun critère d'efficacité ? **Nous avons en France une fonction publique remarquablement formée et performante** que beaucoup de pays nous envient. **Le critère de non remplacement est choquant pour les fonctionnaires qui sont profondément investis dans leur métier et qui ont un sens aigu de leur mission et du service public.**

Vo

tre Rapporteur spécial relève enfin l'importance de **l'évaluation des politiques publiques**. Si l'on veut que la modernisation de l'État prenne vraiment toute sa dimension, il faut aussi rendre obligatoire les **études d'impact** avant chaque projet de loi.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial concerne les deux programmes *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* et *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ces programmes résultent de la profonde transformation de la maquette des missions, programmes et actions après la composition du Gouvernement issu des élections du printemps dernier.

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* reprend de nombreuses actions du précédent programme du même nom. Le programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* est issu du programme qui a quasiment le même nom de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*, avec cependant d'importants changements de périmètre.

Les administrations concernées par le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* sont, au sein du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, la direction du Budget, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), l'Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE) et l'Opérateur national de paie (ONP). Après avoir connu une période d'instabilité marquée par plusieurs directeurs successifs en deux ans, la responsabilité du programme est assurée aujourd'hui par M. Franck Mordacq, directeur général de la Modernisation de l'État. L'autre grande administration d'état-major, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), fait l'objet d'un programme à part au sein de la mission.

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

Au-delà de l'examen des rapports annuels de performances pour 2006 et des projets annuels de performances pour 2008, votre Rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement à l'action du ministère en matière de modernisation de l'État, et à la construction du nouveau système d'informations financières et comptables de l'État, CHORUS, qui constituent deux enjeux majeurs du premier programme. Il évoquera également les conséquences sur le secrétariat général et les fonctions soutien de la scission du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie en deux : ministère de l'Économie, finances et emploi et ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

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

A.— LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006

En 2006 le programme s'intitulait *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* et s'insérait dans une mission intitulée *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*. Les commentaires qui suivent s'appliquent au périmètre de l'époque qui incluait notamment la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

En application de la LOLF, et pour la première fois le 31 mai 2007, le rapport annuel de performances (RAP) est présenté en annexe au projet de loi de règlement pour 2006. Il présente la consommation des crédits, des dépenses fiscales et des emplois, les résultats en matière de stratégie de performance et la nouvelle comptabilité en termes d'analyse des coûts et de charges réelles. **Votre Rapporteur spécial regrette que cet important travail n'ait pas donné lieu à un examen suffisamment approfondi et long au moment du vote de la loi de règlement, l'été dernier.**

Ce rapport annuel de performances est donc le dernier élément constitutif de la présentation du budget de l'année 2006 en mode LOLF, qui avait commencé avec l'examen du projet annuel de performances à l'automne 2005. Il s'agit d'une avancée majeure dans l'information du Parlement sur l'exécution du budget. Mais comme il s'agit de la première édition de cette nouvelle procédure, avec un changement profond de méthode, sa mise en œuvre s'affinera au cours des ans. De même que le projet annuel de performances de l'année 2007 a été meilleur que celui de l'année 2006, le rapport annuel de performances de l'année 2006 a « essuyé les plâtres » et n'est pas parfait. Les mutations administratives profondes qu'il implique nécessiteront plusieurs années pour produire leurs effets. En particulier l'enregistrement des dépenses selon la nouvelle nomenclature a revêtu un niveau de fiabilité qui pourra s'améliorer. De même la déclinaison de la stratégie de performance s'affinera au cours des exercices successifs. La présentation de la comptabilité générale en termes de charges constatées n'est qu'un objectif à terme qui suppose une appropriation progressive des outils par les services.

1.— La première « reddition de comptes »

Cette première édition du RAP n'évite pas l'écueil de constituer un **assemblage composite d'éléments imparfaitement coordonnés entre eux**. La signification politique du rapport en pâtit nécessairement. Cette situation est accentuée par le caractère disparate de la mission, avec deux programmes aux objectifs très distincts, et une grande disparité au sein du premier programme. Dans ces conditions on peut douter, avec la Cour des comptes, dans son rapport de

mai 2007 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2006), de l'autorité du responsable de programme, qui a d'ailleurs changé trois fois de titulaire et qui joue plutôt le rôle de facilitateur ou de coordonnateur. La désignation à cette responsabilité du directeur de la DGME est une décision qui va dans le bon sens.

La recommandation que l'on peut faire, pour le prochain rapport de performances, est une plus grande appropriation du document par le responsable de programme. Une réflexion doit à l'évidence être engagée entre la direction du Budget et les directions et services gestionnaires du programme pour clarifier le partage des rôles dans l'élaboration du rapport de performances : à la direction du Budget la définition de la méthode commune, aux directions opérationnelles une liberté du contenu. C'est à ce prix seulement que le rapport de performances prendra toute sa dimension politique, en se concentrant sur les grands enjeux, en indiquant clairement les orientations principales définies par le ministre, et en jugeant des résultats sur un nombre restreint d'indicateurs significatifs.

La stratégie de performance, avec les objectifs et indicateurs, doit être le résultat visible, pour le Parlement, d'une démarche généralisée de pilotage par la performance (contrôle de gestion).

2.— La mise en place progressive de la nouvelle comptabilité de l'État

La réforme comptable menée dans le cadre de la LOLF permet de fournir au Parlement une information plus complète et plus lisible des comptes de l'État. Les comptes 2006, publiés en 2007, sont les premiers présentés selon les nouvelles règles.

Sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, l'État ne produisait qu'une comptabilité budgétaire, dite « de caisse », qui retrace la consommation des crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) au moment où ils sont décaissés et la perception des recettes, au moment où elles sont encaissées. Cette comptabilité budgétaire est évidemment maintenue, puisqu'elle est le support de l'autorisation parlementaire. La LOLF a ajouté deux nouvelles dimensions comptables. D'abord une comptabilité d'analyse des coûts (CAC), qui permet de ventiler de façon précise les dépenses indivises (fonction soutien) et de reverser les dépenses d'un programme qui concourent aux objectifs d'un autre programme. Ensuite la comptabilité générale, selon le plan comptable de l'État (PCE), enregistre les dépenses selon la logique de « droits constatés ». Elle complète la comptabilité budgétaire en permettant une vision prospective de l'activité (charges à payer, produits à recevoir) et une vision patrimoniale de l'État (terrains, immeubles, dettes et obligations...).

Le schéma de déversement du programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* permet une réaffectation des dépenses au sein du ministère des Finances, entre ce programme et les missions *Gestion et contrôle des finances publiques, Engagements financiers de l'État, Développement et régulation économiques* et *Aide publique au développement*. Le rapport de performances explicite en détail les apports croisés de ces programmes.

Le schéma de déversement du programme *Statistiques et études économiques* permet une répartition de l'action 5 (soutien) entre les quatre autres actions. Les écarts constatés par rapport à la prévision résultent d'erreurs d'imputation et rendent difficile leur analyse.

L'analyse en termes de coûts complets (charges) n'est présentée cette année qu'à titre indicatif, au mieux illustratif.

3.– L'exécution budgétaire

Le bilan stratégique du rapport de performances, rédigé par le responsable de programme, M. Franck Mordacq, directeur général de la Modernisation de l'État (DGME), décrit de façon assez claire et synthétique les activités du programme (politique économique – aux niveaux national, européen et international –, modernisation de l'État, élaboration du budget, fiscalité et applications budgétaires informatiques). La dimension stratégique de ce bilan pourrait cependant être développée, avec la définition de grandes orientations ou la présentation de réformes ou mutations, qui serviraient de projet mobilisateur pour l'ensemble des services en charge.

La présentation du programme, qui suit le bilan stratégique, constitue une description assez précise des différentes activités couvertes et des administrations qui les prennent en charge.

a) La consommation et la justification des crédits et des dépenses fiscales

Par rapport aux crédits ouverts, le programme a consommé 294 millions d'euros de moins en autorisations d'engagement et 54 millions d'euros de moins en crédits de paiement. La Cour des comptes explique cette sous-consommation essentiellement par un retard pris dans l'engagement des dépenses pour la préparation du futur système d'informations financières CHORUS.

● La consommation des crédits sur l'action 1 (*Politique économique de la France*) a largement dépassé les prévisions (223,8 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour 199,2 millions d'euros de crédits de paiement prévus)⁽¹⁾. Les évolutions en autorisations d'engagement sont très similaires. L'écart s'explique par une rémunération plus importante que prévu à la Banque de France et à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) pour la réalisation de missions d'intérêt général et, à un moindre titre, par le coût des travaux d'audit et de conseil pour l'APE. La Cour des comptes note que cette action avait été notoirement sous-évaluée en programmation budgétaire initiale, et qu'elle a pu bénéficier de redéploiements du fait des retards pris par le programme CHORUS. Elle note également que cette action a peu de rapport avec les activités principales du programme.

(1) Il est fort regrettable que le rapport de performances n'indique pas le total des crédits prévus (titre 2 et hors titre 2), ce qui oblige le lecteur à le recalculer. Cette remarque est valable pour toutes les actions du programme.

• La consommation des crédits sur l'action 2 (*Finances publiques*) a été légèrement en deçà des prévisions (27,4 millions d'euros de crédits de paiement consommés contre 28,6 millions d'euros de crédits de paiement prévus). Mis à part un retrait d'engagement d'autorisations antérieures à 2006, les évolutions d'autorisations d'engagement sont très similaires.

• L'action 3 (*Législation fiscale*) finance les dépenses de personnel et de fonctionnement (notamment les frais de mission) de la DLF, pour 12,1 millions d'euros consommés en 2006.

• L'action 4 (*Modernisation de l'État*) couvre principalement les dépenses de personnel (11,6 millions d'euros) et de fonctionnement (28,8 millions d'euros) liées aux activités de la DGME, soit un total de 50 millions d'euros. Le rapport de performances précise que les tableaux comparant les crédits prévus et réalisés ne sont pas significatifs car ils ont été construits à un moment où la DGME était en cours de constitution. Ce rapport présente par contre des commentaires intéressants sur les diverses activités de la DGME. Les crédits d'étude (4 millions d'euros) ont financé notamment les feuilles de route de modernisation des ministères (ex-stratégies ministérielles de réforme – SMR), la Charte Marianne et des actions de formation et d'animation des agents en charge de la modernisation. **Les aspects budgétaires de la modernisation de l'État** (audits de modernisation, réingénierie des processus managériaux, budgétaires et comptables, développement du contrôle de gestion et des outils de gestion) **ont représenté un coût de près de 10 millions d'euros en 2006**. Les travaux de simplification ont principalement concerné la réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises (230 obligations administratives sont en cours d'expertise) et la qualité du service aux usagers (Charte Marianne et opérations de certification par un « label qualité »).

Le rapport de performances comptabilise 22,7 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour développer l'administration électronique. Ce montant comprend seulement 3,1 millions d'euros pour les services aux usagers : www.service-public.fr, état civil, « subventions en ligne aux associations »⁽¹⁾, serveur de formulaires CERFA⁽²⁾.

Sont également comptabilisées en « administration électronique » les dépenses relatives à l'informatisation des services administratifs : dématérialisation des marchés publics et de l'achat public, noyau commun de système d'information des ressources humaines (SIRH)⁽³⁾, ADELE, etc... À cela s'ajoutent des dépenses d'investissement pour un montant de 8,1 millions d'euros en crédits de paiement (essentiellement le développement de logiciels). **Il serait utile de mieux distinguer les deux grandes catégories de dépenses : d'une part**

(1) Ce service Internet n'est pas encore opérationnel.

(2) Le site Internet indique que la rubrique « Formulaires en ligne » est en cours de refonte et que l'ancien site cerfa.gouv.fr n'est plus actualisé depuis fin 2005.

(3) Il est à noter que le prochain « opérateur national de paie » imposera sans doute de fait à chaque administration d'utiliser le module ministériel de ce SIRH, dont l'ordre de prix pourrait avoisiner les 3 millions d'euros.

l'administration électronique proprement dite, qui ne devrait couvrir que les services aux usagers ou aux collectivités territoriales, **d'autre part le développement des systèmes d'information internes utilisés par les administrations**. Certes les deux catégories utilisent les technologies de l'information et de la communication, mais elles ont des finalités différentes : amélioration du service public d'un côté et recherche d'une meilleure productivité pour l'autre.

• L'action 5 (*AIFE*) contient les crédits relatifs aux systèmes d'information financière de l'État : 78,9 millions d'euros consommés en crédits de paiement (117,5 millions d'euros prévus) et 43,7 millions d'euros consommés en autorisations d'engagement (297,5 millions d'euros prévus). Le rapport de performances indique que les tableaux décomposant les dépenses en fonctionnement et investissement sont inexacts, du fait de nouvelles normes comptables relatives aux immobilisations incorporelles. En comptabilisant les reports de 2005 à 2006, le solde des crédits d'investissement consommés au regard des crédits ouverts correspond à - 223,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 50,2 millions d'euros en crédits de paiement. Les écarts constatés s'expliquent, selon le rapport de performances, par des « aléas de nature juridique » dans la passation des marchés. Les dépenses seront donc imputées sur l'exercice 2007. **Compte tenu des coûts de ces programmes informatiques, il aurait été utile de disposer d'une vision pluriannuelle de l'ensemble de ces coûts, passés et futurs (PALIER 2006 et CHORUS).**

Les mouvements opérés par voie réglementaire en gestion ont été élevés en 2006, notamment : dépenses accidentelles de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, transfert de 16,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, annulation de 22,1 millions d'euros en crédits de paiement, report de 62,5 millions d'euros en crédits de paiement et ouverture de 62,4 millions d'euros en autorisations d'engagement en loi de finances rectificative. Enfin il est regrettable que ces mouvements de crédits ne soient pas justifiés dans le rapport de performances.

Le schéma de suivi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement montre que 142 millions d'euros d'anciennes autorisations de programme déjà engagées ont été converties en autorisations d'engagement au 1^{er} janvier 2006. Il en est résulté, avec les 401,7 millions d'euros d'autorisations engagées au titre de 2006, un montant total de 544,6 millions d'euros. 227,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes n'ont pas été affectées et 292,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été reportées sur 2007. Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 392,1 millions d'euros en 2006, à comparer aux 446,2 millions d'euros de crédits de paiement ouverts. **69,2 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2006 sur 2007, ce qui dépasse largement le plafond de 3 % prescrit par la LOLF**, et qui s'applique au total des crédits de paiement inscrits dans la loi de finances initiale pour l'ensemble du programme (425,6 millions d'euros).

Dans le périmètre de l'époque qui incluait la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), sept dépenses fiscales, inscrites pour 717 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006 contribuent au programme. Les deux plus importantes sont la réduction d'impôt au titre des intérêts payés en 2004 au titre de prêts à la consommation (réalisation de 200 millions d'euros pour une prévision de 310 millions d'euros) et la réduction des droits pour les donations (réalisation de 320 millions d'euros pour une prévision de 210 millions d'euros). Ces évaluations restent donc extrêmement fragiles. L'importance des montants est telle que l'information transmise au Parlement gagnerait à être complétée par une justification des dispositifs concernés au regard des objectifs qu'ils poursuivent, avec une mesure de leur efficacité économique et sociale et une indication de leur apport dans la stratégie de performance. Ainsi seulement serait-il possible de juger de l'opportunité de ces dispositifs, à comparer à des dispositifs alternatifs, soit fiscaux soit de crédits.

b) Le respect des plafonds d'emploi, révélateur de difficultés de recrutement

Le plafond d'emplois mesuré en équivalent temps plein qui était de 1 528 a été consommé à hauteur de 1 408. Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) étaient prévus pour 113 millions d'euros, ouverts pour 104,5 millions d'euros et consommés pour 102,5 millions d'euros. Le rapport de performances explique que **l'écart entre la réalisation et la loi de finances initiale n'est pas le résultat d'un choix de fongibilité asymétrique, mais la conséquence subie d'un nombre important de départs non anticipés et de retards de recrutement.**

c) Les opérateurs de programme

L'Autorité des marchés financiers emploie 347 équivalents temps plein et **l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles** 181 personnes⁽¹⁾. Ces deux opérateurs ne demandent aucune subvention à l'État et se financent par un système de contributions de place.

La Cour des comptes note que ces deux opérateurs ont peu de liens fonctionnels et matériels avec le programme et ses objectifs.

d) Les résultats de la performance

L'objectif 1 (*Fiabilité des prévisions économiques*) est mesuré par une série d'indicateurs sur l'écart de prévision de la croissance économique, de l'inflation et des recettes fiscales. Il n'est cependant pas possible de juger des résultats car n'étaient fournies ni les réalisations en matière de croissance et d'inflation, ni les prévisions et les cibles pour les recettes fiscales.

L'objectif 2 (*Accessibilité de la norme fiscale*) est mesuré par le délai de codification des textes d'application. Si ce délai a été tenu, avant le 1^{er} avril 2006,

(1) Cet opérateur n'est pas encore passé en comptabilité en termes d'ETP.

le pourcentage de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur du texte n'est que de 33 % ; contre une prévision et une cible de 55 %. L'explication donnée est la charge de travail de l'administration fiscale, ainsi que la priorité donnée à la production des instructions fiscales. L'indicateur évoluera d'ailleurs très opportunément vers une prise en compte de ces instructions fiscales, qui seraient plus utiles que les textes d'application eux-mêmes. La Cour des comptes suggère à juste titre d'incorporer un indicateur relatif à l'évaluation des dépenses fiscales pour l'ensemble du budget de l'État, eu égard à leur poids élevé (environ 60 milliards d'euros) et croissant.

L'objectif 3 (*Transposition des directives communautaires dans le champ de compétence de la DGTPÉ*) se rapporte au nombre de directives qui nécessitent des mesures de transposition par voie législative ou réglementaire. Le stock de directives non transposées a presque entièrement été résorbé. En 2006 seules les deux directives dites « Bâle 2 » (ratios prudentiels des banques) devaient être transposées avant le 31 décembre, et elles l'ont été au cours du 1^{er} semestre 2007 seulement. On peut s'interroger sur l'utilité de cet objectif au niveau de ce seul programme ; il paraît plus pertinent d'en assurer le suivi au niveau interministériel (par exemple par le Secrétariat général aux affaires européennes) pour l'ensemble des directives.

L'objectif 4 (*Appui à la modernisation de l'État*) mesure, par une enquête, le taux de satisfaction des personnels d'encadrement des ministères à l'appui efficace de la DGME à la modernisation de l'État. Le libellé de l'indicateur n'est pas clair sur le point de savoir s'il s'agit de la seule mise en œuvre de la LOLF ou de la modernisation de l'État dans toutes ses composantes. Le taux réalisé, de 82 %, est nettement supérieur à la prévision et à la cible (60 %). **Cette dernière devra donc impérativement être révisée.**

L'objectif 5 (*Administration électronique*) mesure l'état d'avancement du programme ADELE (« ADministration ELEctronique »). Quelque 320 projets ont fait partie de ce programme en 2006, avec pour objectif de faciliter les relations entre administration et usagers. La réalisation est de 77 %, à rapprocher d'une prévision de 75 % et d'une cible de 100 %. Un second indicateur mesurant le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers a été supprimé par souci de réduction du nombre d'indicateurs.

L'objectif 6 (*Qualité des systèmes d'information financière de l'État*) est mesuré par une enquête de satisfaction des bénéficiaires de prestations de l'AIFE (PALIER 2006, CHORUS...). Cette enquête a été déployée par la SOFRES auprès de 6 500 agents dans tous les ministères. Le taux de satisfaction est de 66 %, soit exactement la prévision et presque la cible (70 %). **Ce taux de satisfaction ne paraît pas en phase avec les critiques et les craintes émises par les agents des directions des affaires financières des ministères, certes de façon non mesurable, tant sur les imperfections de PALIER 2006 que sur les fonctionnalités futures de CHORUS.** La Cour des comptes émet des doutes sur la robustesse de l'indicateur, qui n'intègre pas la construction en cours de CHORUS et qui présente un très faible taux de réponse.

Comblant une lacune patente, le PAP 2007 a ajouté un objectif relatif à l'amélioration de la qualité du volet performance du budget de l'État, tous ministères confondus. Son suivi sera effectué avec intérêt lors du prochain exercice.

B.– L'EXÉCUTION 2007

Est présenté ci-après un tableau relatif à la consommation des crédits au 31 août 2007 des directions composant le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, soit la direction du Budget (DB), la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) et l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), hors Opérateur national de paye (ONP), créé en 2007.

EXÉCUTION DES CRÉDITS AU 31 AOÛT 2007

(en euros)

	LFI	Crédits gelés (réserve de précaution)	Reports	dont reports gelés	Virements	Transferts	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles	Crédits consommés (au 31/8/2007)
Autorisation d'engagement											
Titre 2	54 014 075	-81 201	0	0	0	-3 500 422	0	0	0	50 432 452	31 044 403
Hors titre 2	97 313 835	-3 674 560	292 855 002	-2 851 677	0	0	-254 967	0	0	383 387 633	210 893 725
Total	151 327 910	-3 755 761	292 855 002	-2 851 677	0	-3 500 422	-254 967	0	0	433 820 085	241 938 128
Crédits de paiement											
Titre 2	54 014 075	-81 201	0	0	0	-3 500 422	0	0	0	50 432 452	31 044 403
Hors titre 2	142 182 835	-6 074 456	69 176 048	-29 797 877	0	0	-98 521	0	0	175 388 029	45 988 617
Total	196 196 910	-6 155 657	69 176 048	-29 797 877	0	-3 500 422	-98 521	0	0	225 820 481	77 033 020

Explication des reports :

Autorisations d'engagement

292 855 002 : arrêté de reports

dont :

223 000 000 : marché intégrateur CHORUS. Les AE ont été ouvertes en LFI 2006 et le marché notifié au printemps 2007 suite à un référé précontractuel sur le marché éditeur au printemps 2006 et à la déclaration d'infructuosité du premier des quatre lots du marché intégrateur (décembre 2006)

67 003 325 : AE antérieures affectées mais non engagées, du titre V (donc dans le cadre d'une opération d'investissement), reportées sur 2007

2 851 677 : AE libres reportées mais gelées.

Crédits de paiement

69 176 047 : arrêté de reports

dont :

39 378 170 : CP reportés pour l'ensemble du programme (y compris les deux actions qui ne font plus partie du programme en 2008)

29 797 877 : CP reportés et gelés

Source : *ministère du Budget*

Trois actes réglementaires ont principalement affecté les crédits du programme :

– un arrêté du 30 mars 2007 a procédé au report de crédits de 2006 sur 2007, à hauteur de 292,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 69,2 millions d’euros en crédits de paiement pour l’ensemble de l’ancien programme *Stratégie économique et financière et réforme de l’État*. L’importance des crédits de reports s’explique notamment par l’existence en loi de finances initiale pour 2007 d’un **article dérogatoire à la règle du plafond de reports de 3 %** des crédits de paiement bénéficiant à l’AIFE pour le financement du marché intégrateur CHORUS et par le report d’autorisations d’engagement affectées mais non engagées les années antérieures ;

– le décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 a procédé à l’annulation de crédits sur la réserve de précaution du programme pour le financement, notamment, des mesures d’hébergement d’urgence, de lutte contre la grippe aviaire et d’engagement dans le cadre du Fonds national d’aménagement et de développement du territoire (FNADT) ;

– enfin, le décret n° 2007-517 du 5 avril 2007 a procédé à un transfert de crédits visant à financer les mesures sociales interministérielles décidées par le gouvernement (extension du Chèque emploi service universel, réservation de places en crèche et de logements sociaux).

Le responsable du programme indique qu’il n’a pas fait usage de la fongibilité asymétrique sur le périmètre des directions composant l’actuel programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l’État*. Il précise en revanche qu’il a fait jouer la fongibilité des crédits hors dépenses de personnel entre les différentes actions et directions du programme. Des crédits qui seraient autrement restés sans emploi sur la ligne budgétaire d’une direction ont ainsi été redéployés, le cas échéant, pour financer les besoins de financement d’autres directions du programme.

La fongibilité avait été mise en œuvre en 2006 en fin de gestion sur la base de la prévision de consommation des services pouvant permettre d’identifier des marges ou des besoins complémentaires⁽¹⁾.

En 2007, cette articulation s’est appuyée sur un dialogue de gestion régulier, sur l’ensemble de l’année, entre les directions du programme. Ce dialogue a permis de procéder, en gestion, aux redéploiements permettant de couvrir les charges liées à la création au cours de l’année 2007 de deux services à compétence nationale rattachés provisoirement (APIE, Agence du patrimoine immatériel de l’État) ou définitivement (Opérateur national de paye) au

(1) Les marges identifiées sur certains BOP ont permis d’abonder celui de la DGTPE pour ajuster la dotation destinée au financement de la rémunération de la prestation assurée par les instituts d’émission pour le compte de l’État (la DGTPE et donc le financement des prestations des instituts relèvent dans le présent projet de loi de finances du nouveau programme Politique économique et de l’emploi).

programme. Aucune évolution provisoire n'est disponible sur ces redéploiements, pour lesquels votre Rapporteur spécial attend un bilan d'exécution dans le RAP pour 2007.

C.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

1.— Le périmètre de la mission et du programme

Dans le présent projet de loi de finances, **le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* connaît une évolution liée à la nouvelle structure gouvernementale.**

Les changements de périmètre

Sous son ancienne dénomination, *Stratégie économique et financière et réforme de l'État*, le programme était composé de cinq actions respectivement conduites par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), la direction du Budget, la direction de la Législation fiscale, la direction générale de la Modernisation de l'État et le SCN (service à compétence nationale) Agence pour l'informatique financière de l'État.

Les actions conduites par la DGTPE et la DLF relevant du domaine de compétences de la ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, elles ont été transférées sur un nouveau programme, intitulé *Politique économique et de l'emploi*, qui accueille également le réseau à l'étranger de la DGTPE (préalablement rattaché au programme *Développement des entreprises* ainsi que les crédits de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Au-delà des trois actions déjà présentes en 2007 et conduites par la direction du Budget, la DGME et l'AIFE, le programme se dote d'une nouvelle (et quatrième) action intitulée *Systèmes d'information et production de la paye* qui est conduite par l'Opérateur national de paye, service à compétence nationale (SCN), rattaché conjointement au directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) et au directeur général de la Comptabilité publique (DGCP). Ce SCN a été créé par le décret n°2007-903 du 15 mai 2007.

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, nouvelle mission du budget de l'État, est issue des missions *Gestion et contrôle des finances publiques* et *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*.

La réorganisation ministérielle qui a suivi les élections présidentielles et législatives du printemps dernier a abouti à la scission du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie en un ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi sous la responsabilité de Mme Christine Lagarde et un ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique dévolu à M. Éric Woerth. Le Gouvernement n'ayant pas souhaité multiplier les missions interministérielles, les missions et programmes de l'ancien ministère ont été redistribués. Les actions relatives à la politique économique (DGTPE) et à la législation fiscale (DLF) ont été détachées de la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques*, et jointes à la mission *Pilotage de l'économie française*. La mission a été complétée par le programme *Fonction publique* qui appartenait précédemment à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Votre Rapporteur spécial regrette l'instabilité de la « maquette budgétaire ». Cette instabilité n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF, qui suppose une certaine pérennité du périmètre des missions et programmes, lesquels décrivent les attributions de l'État. Les changements de périmètre trop fréquents empêchent en effet de comparer les évolutions d'une année sur l'autre. La chaîne vertueuse du projet et du rapport de performance est rompue. On peut comprendre que, s'agissant de choix stratégiques, le rattachement de l'emploi ou de la fiscalité à l'économie, tout comme le rattachement de la fonction publique au budget, impliquent des conséquences sur la maquette. Mais que se passera-t-il si, dans quelques années, les deux ministères de Bercy étaient à nouveau réunis ? Si le ministre de la fonction publique était à nouveau rattaché au Premier ministre pour affirmer que les fonctionnaires ne seront pas traités dans une approche principalement comptable ? À l'évidence il faudrait déconnecter la structure de la maquette, qui définit les périmètres des grandes politiques économiques, des remaniements ministériels, qui obéissent par nature à une logique plus politique.

Au demeurant, séparer ce qui a trait aux moyens de l'État de ce qui se rapporte au pilotage de l'économie va plutôt dans le sens de la lisibilité et de la clarté. La maquette qui prévalait antérieurement avait été critiquée par le caractère composite de certains regroupements. La nouvelle mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* est certes moins hétérogène que l'ancienne mission dont elle est issue. Mais on peut se demander quel est le lien entre le programme *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui traite de l'activité des douanes, avec les autres programmes de la mission.

Votre Rapporteur spécial a le sentiment que la mission au sens de la LOLF a perdu de son sens, et qu'elle tend à n'être plus qu'un regroupement de programmes. Les programmes en arrivent à devenir les seuls supports des politiques publiques. Il est dans ces conditions d'autant plus important qu'ils soient dotés de la plus grande stabilité.

2.– Les crédits et les emplois

Pour 2008, sont demandés sur le programme **414,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** (151,3 millions d'euros en 2007) et **282,3 millions d'euros en crédits de paiement** (196,2 millions d'euros en 2007). Cette **très forte augmentation** résulte de la constitution du système d'information financière **CHORUS** et, dans une moindre mesure, de la création de l'Opérateur national de paie.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2007	PLF 2008
Autorisations d'engagement		
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	25,6	35,1
Modernisation de l'État	68,7	65,3
Systèmes d'information financière de l'État	57	232,1
Systèmes d'information et de production de la paie		81,7
Total	151,3	414,2
Crédits de paiement		
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	25,8	35,3
Modernisation de l'État	64,2	66
Systèmes d'information financière de l'État	106,2	151,8
Systèmes d'information et de production de la paie		29,2
Total	196,2	282,2

Source : projet annuel de performances pour 2008

Le programme dispose d'un **plafond d'emploi de 830 ETPT** (676 ETPT en 2007) et d'un plafond de crédits de personnel (titre 2) de 65,7 millions d'euros.

En ne comparant que l'évolution des actions présentes à la fois en loi de finances initiale pour 2007 et en projet de loi de finances pour 2008, (soit les trois actions conduites par la DB, la DGME et l'AIFE), deux évolutions importantes sont intervenues. En termes de crédits de rémunération et d'emplois, l'évolution principale du programme, hors création de l'Opérateur national de paye, réside dans le **transfert des moyens des contrôles financiers** sur l'action conduite par la direction du Budget. Ce transfert doit permettre l'accueil en détachement (soit 104 équivalents temps plein travaillés transférés) ou le remboursement de la rémunération d'agents mis à la disposition des départements de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Hors titre 2, l'autre évolution principale résulte de l'ouverture en projet de loi de finances pour 2008 des moyens nécessaires à la notification du **marché de déploiement du programme CHORUS (220 millions d'euros provisionnés à ce titre**, la notification du marché étant prévue début 2008).

La création de l'Opérateur national de paye et sa traduction budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 conduisent à majorer le plafond d'emplois autorisés de 57 ETPT (et 6,7 millions d'euros de crédits de titre 2). L'ONP est par ailleurs doté de 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22,45 millions d'euros en crédits de paiement qui lui permettront de lancer les premiers marchés nécessaires à la mise en place des systèmes d'information relevant de sa compétence.

Le responsable de programme indique qu'il dispose de huit mises à disposition sortantes et 60 mises à disposition entrantes (ce qui résulte de la tradition interministérielle des structures administratives en charge de la modernisation de l'État et des liens entre l'AIFE et la direction générale de la Comptabilité publique). **Il est dommage qu'aucune de ces mises à disposition ne fasse l'objet de remboursement, ce qui aurait permis une affectation exacte des moyens aux programmes.**

3.– Le volet performance

Le volet performance du programme, pour le périmètre des trois actions du PAP 2007, reconduites en 2008, est stable, à deux exceptions près. L'indicateur *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État* (relatif à l'objectif n° 3 *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État*) est complété par un 6^{ème} sous-indicateur **taux de satisfaction du Parlement**, qui doit être renseigné par l'intermédiaire d'enquêtes. Le nouvel indicateur *État d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives* (relatif au nouvel objectif n° 2 *Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État*) est substitué à l'indicateur *État d'avancement du programme ADELE* (relatif à l'objectif n° 5 du PAP 2007). Il s'agit de tenir compte d'une part du bon avancement du programme ADELE et d'autre part de l'émergence de nouvelles priorités telles que la mesure et réduction des charges administratives (MRCA) qui figure parmi les quatre premiers chantiers de la révision générale des politiques publiques lancée le 20 juin dernier.

– L'objectif *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État*

Cet objectif est relatif à l'action conduite par la direction du Budget. Pour 2006 et 2007, l'indicateur n'a porté que sur le périmètre restreint du budget général. En 2008, les cinq premiers sous-indicateurs seront calculés sur l'ensemble des indicateurs figurant dans les projets annuels de performances des programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

La principale évolution par rapport à 2007 réside dans la création d'un sixième sous-indicateur de performance, *Taux de satisfaction du Parlement* qui portera sur les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances. Son périmètre concerne, comme les cinq autres sous-indicateurs, les programmes du budget général et ceux des budgets annexes et comptes spéciaux. Par ailleurs, cet indicateur pourrait éventuellement se substituer aux cinq autres sous indicateurs dans le projet annuel de performances 2009. Une première évaluation en sera faite par un prestataire externe dès l'automne 2007.

Votre Rapporteur spécial s'étonne que ce programme s'exonère en quelque sorte d'indicateurs de performance sur la qualité de la « politique des finances publiques » qui constitue le cœur de sa mission. Il suggère que soient étudiés des indicateurs de qualité des **prévisions d'évolution des recettes** et que soient également élaborés des indicateurs de **respect de la norme de dépenses de l'État**.

Dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État en 2006, la Cour des comptes a établi deux indicateurs pour apprécier la qualité de la prévision des recettes fiscales. Cette réflexion mériterait d'être approfondie pour conduire à **un indicateur de performance en matière de prévision des recettes fiscales**. Cet indicateur de qualité des prévisions pouvant être conditionné aux erreurs de prévisions macroéconomiques qui relèvent maintenant d'un autre programme.

Du côté des dépenses, les deux directions concernées par le programme sont les mieux à même de suivre le respect de la réalisation de la norme de dépense. L'élaboration de tels indicateurs serait d'ailleurs l'occasion de **présenter plusieurs concepts de dépenses de l'État**, tant est grand l'écart entre les évolutions des différents concepts, comme l'a montré le rapport de la cour des comptes sur les résultats de la gestion budgétaire pour 2006. En 2006, la norme de progression a été quasiment respectée pour l'indicateur retenu dans la norme (une progression de 1,9 % en euros courants soit 0,1 point de plus que l'inflation). Mais cette norme de dépense a une signification limitée au regard de la soutenabilité des dépenses à moyen terme (même si elle a été légèrement élargie dans le présent projet de loi de finances). Lorsqu'on intègre dans la norme, les dépenses financées au moyen de taxes affectées et les prélèvements sur recette, la dépense de l'état progresse de 5,6 % en valeur si on prend l'ensemble des taxes affectées. Dans les deux cas on est loin du zéro-volume de la norme retenue en 2006.

– L'objectif *Rendre visible aux usagers la modernisation de l'État*

La mesure et la **réduction des charges administratives pesant sur les entreprises (MRCA)** ont pour finalité de recenser toutes les obligations de la sphère publique qui s'imposent aux entreprises, d'en mesurer le coût et de réduire ce coût sans compromettre les politiques publiques mais sans s'interdire d'alléger les obligations désuètes, inutiles et excessives.

Au niveau européen, cette démarche est devenue une politique de l'Union consacrée par le Conseil européen, qui a prévu le 9 mars 2007 un objectif de réduction de 25 % des charges liées à la réglementation européenne. Chacun des membres de l'Union a été invité à s'engager sur la même voie pour la réglementation nationale.

Au niveau national, cette démarche a été engagée fin 2004 par la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et développée par la DGME dès 2006 avec 112 régimes d'autorisations mesurés. Dans la continuité de l'année 2007 où une nouvelle vague de mesures est mise en place pour 216 nouvelles obligations, 2008 portera une accélération de ce chantier avec une cible ambitieuse de mesure, mais aussi de gains pour les entreprises et pour l'administration. L'indicateur *État d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives* rendra compte du nombre d'obligations mesurées en vue de la réduction des charges.

– L’objectif *Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l’État*

La DGME est chargée d’animer et de conduire, en liaison avec les ministères, les travaux interministériels de modernisation de l’État : modernisation de la gestion publique, simplification des procédures administratives, amélioration de la qualité de service, développement de l’administration électronique, conduite du programme d’audits de modernisation.

Elle travaille avec toutes les administrations, services centraux et services déconcentrés de l’État, établissements publics et collectivités territoriales, pour construire les référentiels et le cadre de la modernisation, accompagner les expérimentations, veiller à leur généralisation et mutualiser les bonnes pratiques.

L’indicateur proposé porte sur l’appui apporté aux administrations par la DGME pour la conduite des travaux de modernisation de l’État, au travers de ses différentes actions. La première enquête couvrant le périmètre des missions de la DGME a été réalisée à l’automne 2006 pour atteindre un résultat dépassant la prévision. Dans ce contexte, la prévision pour l’année 2008 a été réactualisée, de 54 % (cf. projet annuel de performances 2007) à 80 %. La cible pour l’année 2009 est de rester toujours au-delà de 80 %.

– L’objectif sur l’amélioration de la qualité des systèmes d’information financière de l’État

L’indicateur de performance de l’AIFE est l’indice de satisfaction des bénéficiaires de ses prestations. Il est élaboré à partir d’enquêtes de satisfaction semestrielles mises en œuvre depuis 2006 auprès d’un *panel* d’utilisateurs représentatifs des différents niveaux (maîtrise d’ouvrage, directions financières des ministères, utilisateurs de base). L’enquête est menée auprès de trois catégories de population : membres de comité interministériels de pilotage des applications financières (gouvernance), agents chargés de faciliter la mise en œuvre des projets et des applications de l’AIFE au sein des services des ministères (relais) et utilisateurs ACCORD LOLF.

Afin de garantir l’objectivité des résultats, le calcul de l’indicateur et la réalisation de l’enquête ont été confiés à une société externe, l’institut TNS SOFRES. La première vague de l’enquête de satisfaction a été réalisée du 25 juin au 13 juillet 2007. La cible proposée s’élève à 68 %, compte tenu du passage en mode de fonctionnement permanent d’ACCORD LOLF et des applications de PALIER LOLF. Cette cible représentera pour l’année 2007 un effort significatif au regard de la montée en puissance des travaux liés à CHORUS. Le projet annuel de performances 2008 propose de maintenir cet indicateur à 68 % dans l’attente des résultats de la conception générale de CHORUS et des premiers travaux de cadrage du déploiement.

Compte tenu du poids budgétaire de CHORUS dans le programme et des échecs enregistrés dans les projets précédents, votre Rapporteur spécial

souhaiterait que soit élaboré un indicateur mesurant le degré de réalisation dans le temps de CHORUS, en fonction du calendrier prévisionnel de déploiement.

4.– La cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles

L'action mise en œuvre par la direction du Budget dispose d'un BOP unique, placé sous la responsabilité de son chef de service, associé à une unique UO.

L'action de la DGME comporte un BOP central DGME décomposé en quatre UO au niveau central et 128 UO au niveau local :

– niveau central : une UO *Soutien DGME*, une UO pour les *projets d'administration électronique*, une UO regroupant les crédits liés aux prestations de communication réalisées par le *SIRCOM* et une UO *DPMA* pour les prestations réalisées par la DPMA pour le compte de la DGME ;

– niveau déconcentré : 128 UO comprenant 26 UO régionales et 102 UO départementales, qui permettaient précédemment la délégation au niveau local des crédits du Fonds de réforme de l'État (FRE). Compte tenu de la suppression du FRE, ces UO avaient été conservées en 2006 à titre transitoire et seront supprimées lors de l'actualisation de la cartographie des BOP et UO 2007, conformément aux orientations de réduction du nombre d'UO déconcentrées des BOP d'administration centrale.

L'action mise en œuvre par l'Agence pour l'informatique financière de l'État comporte un BOP *AIFE* décliné en deux UO (une pour l'AIFE, l'autre pour les personnels relevant de la DGCP).

La seule nouveauté de la cartographie envisagée réside dans la création d'une action pour l'Opérateur national de paye, créé en 2007, du BOP et UO afférents.

5.– La gestion des ressources humaines

La politique de gestion des ressources humaines est pilotée par le secrétariat général, qui fixe les orientations stratégiques des deux ministères en la matière et ne traite que les dossiers pour lesquels une vision d'ensemble, apportant de la valeur sur des chantiers transverses, est réellement nécessaire. Le secrétariat général intervient notamment pour :

– définir les orientations à moyen terme sur les emplois et les budgets : la politique de contractualisation ;

– veiller à la cohérence des politiques indemnitaires et statutaires ;

– jouer un rôle d’impulsion sur certaines politiques : la formation, l’encadrement supérieur et dirigeant, la gestion prévisionnelle des ressources humaines... ;

– assurer la diffusion de l’information et la mutualisation des bonnes pratiques entre les directions ;

– porter le dialogue social ministériel.

● La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences de **la DGME**, qui intervient dans la limite du plafond d’emploi et de la masse salariale de son BOP, s’appuie sur un renouvellement des profils et des compétences à échéance de trois ans, correspondant à la durée moyenne d’exécution des projets. Pour ce faire, la DGME dispose de l’outil de pilotage des emplois et de la masse salariale alimenté par les données de paye de la DPAEP et par les éléments de carrière des agents du SIRH de la DPAEP.

La formation est coordonnée par le secrétariat général du ministère et s’inscrit dans le cadre de l’offre de l’Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), les besoins plus spécifiquement techniques étant satisfaits par des interventions externes.

● En matière de gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences, **la direction du Budget** a mis en place une programmation à deux ans des effectifs en fonction de l’évolution des tâches remplies. Une charte de ressources humaines a été élaborée à la fois pour les administrateurs et pour les attachés. Elle précise les parcours possibles au sein de la direction, les possibilités de mobilité et d’évolution de carrière, ainsi que les règles de gestion applicables à l’ensemble de ces agents.

En matière de formation, la direction du Budget met un accent particulier sur les questions liées au cœur de métier. Une réflexion a été menée sur l’accueil et l’intégration des nouveaux arrivants avec une refonte totale de ce dispositif.

● Compte tenu des compétences nécessaires à la réalisation de grands projets informatiques, outre l’emploi d’agents titulaires, l’**AIFE** recourt à des agents contractuels. Concernant le BOP de l’AIFE, la structure de projet propre à l’agence nécessite une spécifique. La gestion des effectifs évolue au rythme des étapes de mise en œuvre des projets informatiques confiés à l’AIFE : ACCORD, PALIER 2006 et CHORUS.

L’AIFE doit de plus composer avec les contraintes liées au statut des contractuels qui sont employés pour trois ans (renouvelables une fois) et qui constituent aujourd’hui 65 % des effectifs de l’agence. Les profils et compétences recherchés par l’AIFE pour les prochaines années embrassent différents domaines de connaissance : expertise technique et fonctionnelle du progiciel SAP (éditeur choisi pour le projet CHORUS), conduite et déploiement de projets informatiques, gestion budgétaire et comptabilité publique.

L'évolution des métiers de l'AIFE consiste essentiellement en une mutation des compétences liées à l'outil Peoplesoft (progiciel de dépense publique actuellement utilisé par les ministères) vers SAP. Elle s'appuie sur les formations de type « métier » assurées principalement par l'Institut de formation des ministères (IGPDE) et des formations de type « outil », telles que celles proposées par l'éditeur SAP.

Concernant les aspects liés à la LOLF, à un niveau infra-BOP, les responsables opérationnels sont associés à la gestion des ressources humaines dans la définition des besoins en personnel et la procédure de recrutement des agents titulaires et contractuels, l'expression des besoins de formation et l'évaluation des personnels. La gestion des ressources humaines est assurée par l'AIFE en liaison avec les services de la DPAEP et du Secrétariat général. L'AIFE ne possède pas de SIRH propre et s'appuie sur le système de gestion de la DPAEP.

D.– LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

1.– Quatre générations d'outils de modernisation de l'État

Votre Rapporteur spécial rappelle que pas moins de quatre générations d'outils de réforme de l'État ont été mises en œuvre depuis dix ans.

- Les programmes pluriannuels de modernisation

Ces programmes, **lancés en 1999** définissaient les perspectives de chaque ministère en matière d'organisation des services, de gestion des ressources humaines, d'outils et de méthodes de gestion publique et développaient l'usage des technologies de l'information et de la communication. Élaborés pour une période de trois à cinq ans à partir d'une réflexion sur les missions de l'État, ils intégraient notamment les évolutions institutionnelles (construction européenne, décentralisation,...) et les attentes des usagers.

- Les stratégies ministérielles de réforme

Lancées par une circulaire du Premier ministre du **2 décembre 2002**, ces stratégies ont remplacé les programmes pluriannuels de modernisation. Chaque membre du gouvernement était invité à élaborer une stratégie de réforme, servant d'outil de cadrage à la transformation de son ministère. Ces stratégies poursuivaient deux objectifs :

- constituer un document à l'usage interne des ministères destiné à permettre un pilotage global des réformes majeures de chaque ministère, le plus souvent sous l'autorité du secrétaire général, et à communiquer de manière cohérente sur ces réformes auprès des agents et des partenaires du ministère ;

- être le support d'une procédure interministérielle de recherche de gains de productivité.

- Les audits de modernisation

À l'automne 2005, le gouvernement a décidé d'engager des audits de modernisation dans la totalité des ministères, permettant d'analyser certains processus, services ou fonctions de l'État, afin d'en améliorer la qualité et la productivité. Lancés par vagues successives, ils ont été menés par les corps d'inspection et de contrôle de l'État, avec l'aide de consultants, sous la maîtrise d'ouvrage conjointe des ministères, qui en proposaient les thèmes, et de la direction générale de la Modernisation de l'État. Les audits ont concerné des sujets propres à certains ministères ou porté sur un sujet concernant l'ensemble des ministères (l'audit transversal sur les achats, par exemple). Dans les deux cas, ils ont été ciblés sur des sujets précis et ont abouti à des recommandations concrètes qu'il appartient aux ministères de mettre en œuvre.

En parallèle, les ministères volontaires ont été invités à élaborer une feuille de route ministérielle de modernisation, présentant dans un cadre global l'ensemble des réformes majeures du ministère, dans un but de pilotage et de conduite du changement. Les actions de modernisation pouvaient notamment résulter des conclusions d'audits de modernisation. Les secrétaires généraux des ministères ont coordonné l'élaboration et le pilotage de la mise en œuvre des feuilles de route, en conformité avec la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation qui leur demandait de « *veiller à la cohérence des différents chantiers de modernisation conduits au sein de l'administration dont [ils ont] la responsabilité* ».

En 2006, onze ministères sur quinze ont produit une telle feuille de route ministérielle de modernisation. Ces feuilles de route peuvent apparaître comme la poursuite des stratégies de réforme ministérielles pour les ministères qui s'y étaient investis et qui en voyaient l'utilité, alors qu'officiellement elles étaient abandonnées et laissaient la place aux audits de modernisation.

160 audits de modernisation ont été lancés en sept vagues, d'octobre 2005 à avril 2007, couvrant 137 milliards d'euros, soit environ la moitié du budget de l'État. Ces audits représentent 481 interventions d'inspecteurs et plus de 150 interventions de consultants. L'ensemble des ministères a été concerné, avec des sujets touchant une large palette d'enjeux de modernisation : optimisation des organisations et du fonctionnement des administrations, simplification des procédures, efficacité des politiques publiques, adéquation des missions et des moyens de l'appareil productif de l'État, modalités et outils de gestion des politiques d'intervention.

Les rapports d'audit ont donné lieu, pour près de la moitié d'entre eux ⁽¹⁾, à une prise de position du ministre concerné sur les suites qu'il entendait donner aux recommandations formulées, ainsi qu'à la mise en œuvre d'un plan d'actions, dont l'avancement a été suivi au niveau du Premier ministre, lors de réunions

(1) Évaluation de mai 2007.

interministérielles organisées à cet effet en décembre 2006 et en février-mars 2007. La DGME estime que les audits de modernisation ont tracé des pistes pour obtenir des gains financiers de l'ordre de 8 milliards d'euros à l'horizon 2009. Les audits de modernisation sont porteurs de gains non seulement financiers, mais aussi qualitatifs : amélioration du pilotage et du contrôle des politiques publiques, professionnalisation des méthodes de travail et enrichissement des fonctions des agents, meilleure adaptation de l'État pour remplir ses missions, ou simplification des procédures.

Les audits de modernisation ne seront pas poursuivis en tant que tels avec la révision générale des politiques publiques même s'ils font partie des matériaux qui la nourrissent.

On peut également s'intéresser au **coût de ces générations successives d'outils de la réforme de l'État**, même s'il est difficile à estimer. Les audits de modernisation étaient principalement réalisés par les membres des corps d'inspection et de contrôle. À ce titre, le programme d'audits décidé par le gouvernement s'est intégré dans le programme de travail des corps d'inspection et de contrôle sans générer de surcoût. En outre, la réalisation des audits a mobilisé des représentants des ministères, le but étant de promouvoir une démarche partenariale dans laquelle les ministères s'approprient les diagnostics et sont en mesure de porter la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de plans de transformation.

La DGME s'est appuyée sur des marchés d'aide au pilotage du programme d'audit et d'assistance à la réalisation de certains audits. Le montant de ces marchés était mentionné dans le projet annuel de performances du programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* dans l'action *Modernisation de l'État*, pour un montant de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2007. La DGME évalue l'ensemble du programme d'audits de modernisation à 14,5 millions d'euros.

Pour que le travail accompli soit pleinement utilisé, **votre Rapporteur spécial souhaiterait que soit rendu public un tableau de bord retraçant les suites données aux audits de modernisation.**

2.— La révision générale des politiques publiques

Le président de la République et le Gouvernement ont décidé le lancement d'une révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette démarche a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 20 juin 2007 et d'un lancement officiel le 10 juillet 2007.

Elle emprunte une part de son appellation et de sa démarche à « l'examen des programmes canadiens ». En 1994, la forte dégradation des finances publiques canadienne a conduit le gouvernement du premier ministre Jean Chrétien à lancer

un examen systématique de l'ensemble des dépenses publiques. En une année, toutes les dépenses ministérielles ont été passées au crible pour réduire les programmes non prioritaires en s'appuyant sur six critères :

- le programme sert-il l'intérêt public ?
- s'agit-il d'une mission incombant à l'État ?
- pourrait-il être exécuté plus efficacement de manière déconcentrée ?
- pourrait-il être confié au secteur privé ou associatif ?
- pourrait-il être exécuté de manière plus efficace ?
- son coût peut-il être financé ?

La réduction des dépenses fédérales a été forte globalement (18,6 %), mais très variable selon les domaines. Car cette politique n'a pas été l'application d'une norme aveugle et uniforme à tous les secteurs, mais une analyse minutieuse des gains de productivité que l'on pouvait dégager dans chaque secteur.

Si la RGPP a l'apparence de cette expérience canadienne, votre Rapporteur spécial doute qu'elle en ait réellement le contenu. Comment ne pas craindre notamment que l'exercice ne soit préempté par la norme présidentielle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, alors même que la logique d'une telle révision des politiques publiques est de partir des missions pour définir sans *a priori* les moyens qui doivent être mis en œuvre ?

La RGPP fait intervenir des équipes d'audit, composées à la fois de membres de corps d'inspection, de hauts fonctionnaires et de consultants privés. À tous les stades de la démarche, elles prendront appui et travailleront en étroite coordination avec les ministres et leurs administrations. Les ministres sont présents au sein du Conseil de la modernisation des politiques publiques, pour emporter l'implication de l'ensemble de leurs services dans cette démarche. Pour en assurer la cohérence, le ministre du Budget en est le rapporteur général. Enfin, pour préparer ces travaux, un comité de suivi se réunit chaque semaine.

Placé sous l'autorité conjointe du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre, le comité de suivi associe le ministre du Budget, le secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, les rapporteurs généraux des deux assemblées, des personnalités qualifiées et, selon le thème d'étude, le ou les ministres concernés. Au sein du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, la direction du Budget, la DGME et la DGAFP apportent un appui à l'ensemble de la démarche.

La RGPP est structurée autour de trois champs d'investigation distincts :

– le premier est constitué par quinze domaines d'audit de l'action de l'État, reprenant globalement les attributions des ministères. Dans ce cadre, les équipes d'audit analyseront à la fois les structures et les services (qu'ils soient centraux, déconcentrés, ou qu'ils relèvent d'opérateurs), ainsi que les interventions des ministères ;

– le second volet est constitué de six grandes politiques d'intervention, ne relevant pas uniquement de l'État mais dont la responsabilité est partagée avec d'autres intervenants, comme les partenaires sociaux ou d'autres personnes publiques ;

– enfin, quatre chantiers interministériels seront menés parallèlement aux travaux des équipes d'audit, afin d'assurer la cohérence des propositions sur des sujets transversaux, tels que la gestion des ressources humaines ou l'organisation territoriale de l'État.

15 équipes d'audit ministérielles (chef d'équipe, membres de corps d'inspection, consultants)	6 équipes d'audit sur des grandes politiques d'intervention Méthode spécifique – rattachement ultérieur à des équipes d'audit	4 groupes de travail interministériels Pilotage autonome, différent des équipes d'audit
<ul style="list-style-type: none"> – Action extérieure de l'État – Aide publique au développement – Agriculture et pêche – Culture et communication et Services du Premier ministre – Défense – Écologie, développement et aménagement durables – Enseignement scolaire – Enseignement supérieur et recherche – Réseaux financiers – Justice – Santé – solidarités –sports – Sécurité – Immigration et intégration – Intérieur – Outre-mer 	<ul style="list-style-type: none"> – Famille – Assurance-maladie – Politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté – Ville et logement – Emploi et formation professionnelle – Développement des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion des ressources humaines – Organisation de l'administration territoriale – Relations entre l'État et les collectivités locales – Simplification des procédures internes <ul style="list-style-type: none"> + Un chantier spécifique : la réduction de la charge administrative sur les entreprises et sur les collectivités locales

Quatre premiers chantiers ont été lancés dès le 20 juin 2007 : la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique ; la fusion des services de renseignement ; l'adaptation de la carte judiciaire ; la réduction de la charge administrative sur les entreprises et sur les collectivités territoriales.

Les trois premiers chantiers sont à caractère ministériel et relèvent de la compétence des ministres concernés, le quatrième est interministériel.

UN CHANTIER INTERMINISTÉRIEL : LA RÉDUCTION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE

La réduction de la charge administrative correspond à un programme conduit au niveau interministériel par la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME). Ce programme poursuit deux objectifs :

- mieux connaître les coûts induits par les dispositifs réglementaires, tant pour les entreprises que pour les administrations ;
- réduire ces coûts sans compromettre l'efficacité des politiques publiques.

À titre de comparaison internationale, les Pays-Bas estiment la charge des obligations sur l'économie à 3,6 % du PIB soit 16,3 milliards d'euros et ont approuvé un plan de réduction de plus de 4 milliards d'euros par an en cours de réalisation (soit 25 %). Initiée lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000, la mesure et la réduction des charges administratives devient l'un des piliers de la politique de simplification tant au niveau de l'Union européenne qu'au plan national.

Les objectifs sont les suivants :

– dresser la liste des obligations administratives créant des charges principalement financières pesant sur les entreprises. On entend par obligation d'information tout devoir par lequel l'entreprise est tenue légalement de procurer ou de préparer une information, puis de la mettre à la disposition, ou bien d'une autorité publique, ou bien d'une tierce partie ;

– mesurer le coût de ces obligations : grâce à la méthodologie européenne SCM (*Standard Cost Model*) retenue et testée en France en 2005 pour les coûts supportés par les entreprises, puis complétée en 2006 par deux méthodologies complémentaires (coûts administration et coût des délais d'attente pour les entreprises) ;

– simplifier les procédures et en réduire le coût, voire les supprimer si elles n'apparaissent plus justifiées.

Sur le plan interministériel, le travail est réalisé en collaboration avec tous les ministères et avec le Secrétariat général du Gouvernement. Les organisations professionnelles concernées sont, depuis le début 2007, consultées à différentes phases de l'étude. Enfin, une équipe de consultants réalise l'assistance au pilotage du projet, les mesures de collecte des données, et propose les plans de réingénierie.

Des premiers résultats ont été obtenus :

– dans le cadre d'une phase-test, 112 obligations ont été étudiées en 2005-2006, 30 sélectionnées pour faire l'objet de plans de réduction de charges, 18 plans ont été finalement retenus et approuvés en réunion interministérielle en janvier 2007 avec un premier objectif de 16 millions d'euros d'économie ;

– en 2007, 216 obligations ont été mesurées au 1er semestre 2007. Le coût total annuel s'élève à 2,1 milliards d'euros dont 1,8 milliard pèse sur les entreprises (soit 85 % du total) et 0,3 milliard sur les administrations (15 % du total). Ces obligations concernent l'agriculture, le bâtiment, le médicament, la platurgie et les transports. Les travaux vont s'achever très prochainement et prendre la forme d'un plan de réduction de ces charges. Au dernier trimestre 2007, un bilan chiffré plus complet pourra être établi ;

– en parallèle, dès le début de l'été a été lancée une campagne de recensement détaillé de toutes les obligations. Au tout début 2008, la DGME disposera de cet outil nécessaire au pilotage à moyen terme d'une telle politique.

Sur la base des travaux menés en 2007 et du recensement, le Gouvernement pourra arrêter un plan pluriannuel de mesure et de réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises.

Les principales étapes du calendrier des travaux de la RGPP sont les suivantes :

- 20 juin 2007 : communication en Conseil des ministres ;
- 10 juillet 2007 : démarrage des travaux des équipes d’audit par une mobilisation des décideurs administratifs ;
- juillet à novembre 2007 : première phase des travaux des équipes d’audit, en partenariat avec les ministères (analyse des politiques dans le cadre du questionnement prévu par la méthodologie) ;
- mi-novembre 2007 : première réunion du Conseil de la modernisation des politiques publiques, avec l’examen des scénarios de transformation des politiques publiques et premières orientations ;
- novembre 2007 à mars 2008 : poursuite des travaux des équipes d’audit (documentation des réformes et de leurs conditions de mise en œuvre effective) ;
- mai 2008 : seconde réunion du Conseil de la modernisation des politiques publiques, avec adoption des principales décisions de réorganisation à mettre en œuvre sur la période 2009-2011, dans le cadre d’une budgétisation pluriannuelle.

En conclusion, votre Rapporteur spécial n’est pas convaincu par la démarche retenue par le Gouvernement dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques pour deux raisons.

La première a déjà été évoquée. La logique d’une telle révision des politiques publiques, c’est de partir des missions de service public pour définir, sans *a priori*, les moyens qui doivent être mis en œuvre et ajuster les budgets en conséquence. Avec **l’objectif à terme de non remplacement d’un fonctionnaire sur deux, le Gouvernement fait dériver une réflexion nécessaire sur les gains de productivité de l’administration vers une application mécanique** d’une norme qui lui enlève une grande partie de sa cohérence.

La seconde raison concerne le volet budgétaire. Le Canada a mis en place sa réforme dans le cadre d’une politique volontariste de réduction des déficits publics. **Comment faire accepter des économies budgétaires significatives quand, dans le même temps, le gouvernement dépense 15 milliards d’euros de cadeaux fiscaux pour satisfaire les plus fortunés de nos concitoyens sans aucun critère d’efficacité ?**

Nous avons en France une fonction publique remarquablement qualifiée et performante que beaucoup de pays nous envient. Et autant votre Rapporteur spécial est favorable à gestion rigoureuse des finances publiques, autant il trouve absurde de n’avoir pour seul critère que le non remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. C’est inefficace, car cela évite de se poser les vraies questions comme l’a fait le gouvernement canadien en son temps. **Et ce critère de non remplacement est choquant pour les fonctionnaires de notre pays qui sont profondément investis dans leur métier qui ont un sens aigu de leur mission et du service public.**

3.– Modernisation de l'État et évaluation des politiques publiques

Votre Rapporteur spécial relève enfin l'importance de l'évaluation des politiques publiques. Il semble **qu'aucun lien ne soit établi entre la modernisation de l'État**, pilotée par le ministre du Budget, **et l'évaluation des politiques publiques**, qui ressort de la compétence du secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Les deux démarches sont pourtant intrinsèquement liées. En particulier, le **Conseil national de l'évaluation**, instance qui figure pourtant parmi les services dont le ministre et le secrétaire d'État peuvent disposer dans leurs décrets d'attribution respectifs, ne se réunit plus depuis plusieurs années.

Si l'on veut que la modernisation de l'état prenne vraiment toute sa dimension, **il faut aussi rendre obligatoire les études d'impact avant chaque projet de loi.** Seule une circulaire prévoit de telles études d'impacts, mais elle n'est appliquée que de façon très occasionnelle.

4.– Le développement de l'administration électronique

Dans le cadre de ses activités en faveur du développement de l'administration électronique, la DGME travaille sur trois catégories de chantiers.

a) Définir les règles communes

Afin de permettre un accès plus libre aux données publiques et d'améliorer les échanges, la DGME pilote la mise en œuvre d'un cadre normatif pour l'ensemble de la sphère publique. Trois grands référentiels ayant une base légale seront finalisés en 2007, avec et pour l'ensemble des acteurs publics : interopérabilité, sécurité et accessibilité.

b) Coordonner les acteurs pour simplifier la vie de l'utilisateur

Le développement de l'administration électronique impose aux ministères de mieux travailler ensemble pour rationaliser leurs investissements et organiser les échanges, avec les usagers (tant citoyens qu'entreprises), ou entre les administrations publiques (État, collectivités territoriales, organismes sociaux).

Dans cette perspective, la DGME a mis en place une coordination générale formalisée dans le *Schéma directeur 2006-2010* de l'administration électronique. Celui-ci regroupe, par grand thème, les initiatives communes à plusieurs politiques publiques, comme la *gestion de la relation usager* ou *l'identité numérique*, permettant ainsi une offre homogène de services par l'administration.

Chacune de ces initiatives constitue un plan d'action, dans une logique de partage des bonnes pratiques, de mutualisation et de conduite de projets communs. Un ministère chef de file assure le pilotage de chaque initiative, avec l'accompagnement de la DGME, comme par exemple le ministère de la Culture sur *l'archivage numérique* ou le ministère de la Justice sur *l'initiative poste de travail et bureautique*. Ce schéma directeur fournit un cadre de collaboration interministérielle ouvert aux autres acteurs publics, selon une vision centrée sur l'utilisateur.

c) Produire des services innovants centrés sur les besoins de l'utilisateur

L'appropriation des nouvelles technologies par les citoyens et la mutation de leur rapport à l'administration nécessitent une adaptation sensible de la sphère publique dans l'organisation de l'accueil de l'utilisateur. Plusieurs services aux particuliers ont fait l'objet d'une expérimentation, ou ont été déployés en 2007.

Relais Services Publics : ce dispositif d'accueil polyvalent permet aux usagers d'être accueillis par un agent, d'obtenir des informations, d'effectuer des démarches relevant de différentes administrations ou organismes publics. Ce nouveau service de proximité garantit une qualité de service en offrant un accompagnement personnalisé et polyvalent. Cette démarche s'appuie sur la compétence transversale des agents, et sur la généralisation de services en ligne. Le déploiement de ces relais est réalisé sous la forme d'une labellisation confiée aux préfets. Une quarantaine de *relais services publics* ont été labellisés sur tout le territoire entre 2006 et 2007 ; une centaine de projets en cours devrait aboutir d'ici la fin de l'année.

Subvention en ligne : ce guichet unique de demande de subvention constitue également un répertoire des aides publiques aux associations. En permettant une instruction partagée des dossiers par les différents organismes concernés, ce service simplifie radicalement les relations des associations avec les organismes publics et apporte une amélioration significative du traitement conjoint et transparent des dossiers par les agents. Après une période d'expérimentation en début d'année, **ce service sera généralisé pour quatre politiques publiques à partir de la fin de l'année 2007 (Santé publique, Sport et jeunesse, Ville et cohésion sociale, Culture).**

État-civil : Suite à une campagne de référencement des communes, **un Français sur deux peut aujourd'hui effectuer sa démarche de manière entièrement dématérialisée.** À ce jour, le portail reçoit plus de 7 000 demandes par jour.

Administration 24 h 24 : adresse unique pour accéder à toutes les démarches administratives, ce portail des téléservices a reçu 2 millions de visiteurs depuis son lancement en janvier 2007. Valorisant les démarches existantes, il met aussi en œuvre un serveur de formulaires permettant de dématérialiser progressivement l'ensemble des formalités administratives. 600 procédures en ligne sont déjà accessibles à ce jour. Ce service est une première étape vers le futur portail personnalisé www.mon.service-public.fr qui ouvrira en 2009. Celui-ci doit devenir le point d'entrée privilégié et personnalisé pour l'ensemble des démarches en ligne. Chaque usager pourra ainsi disposer d'un espace personnel de stockage en ligne permettant de conserver tout document dématérialisé communicable à qui de droit pour l'accomplissement d'une démarche administrative. L'objectif est d'offrir à terme à l'ensemble des usagers la possibilité d'avoir une vision synthétique et transparente de leurs relations avec l'administration.

Ces efforts en matière d'administration électronique sont complémentaires de ceux effectués pour améliorer l'accueil physique du public dans les administrations (Charte Marianne, référentiel, label...).

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait utile de mieux **distinguer**, dans la présentation de ces actions, **ce qui a trait à l'administration électronique proprement dite, à destination des citoyens, de l'informatisation des processus administratifs internes, qui concerne les services et les agents.**

Votre Rapporteur spécial se prononce par ailleurs en faveur du choix de logiciels « libres » pour toutes les applications où cela est possible, en particulier dans les fonctions bureautiques.

Logiciels bureautiques « libres »

La position dominante du *leader* mondial en logiciels bureautique, Microsoft, entraîne une course en avant des fonctionnalités et de la puissance des matériels, au détriment de la simplicité d'utilisation pour les utilisateurs. La DGME indique que, dans toute étude d'un projet, elle incite les services d'information des ministères à envisager l'alternative d'une solution basée sur des logiciels libres, si elle existe, sans en privilégier systématiquement l'utilisation. Les logiciels libres sont souvent intéressants quand ils sont déployés auprès de très nombreux utilisateurs, avec la création d'une communauté d'utilisateurs.

Mais les applications complexes doivent souvent passer par le choix de solutions propriétaires, en l'absence d'alternative libre.

S'agissant de la bureautique, la DGME préconise fortement, dans son « référentiel général d'interopérabilité » (RGI), que les administrations choisissent un logiciel compatible avec *Open document* (norme ISO), en tant que standard d'échange de documents entre administrations. Une solution bureautique comme *Open Office* répond pleinement aux besoins de la plupart des utilisateurs, qui n'utilisent que les fonctions de base. Seuls certains contextes spécifiques et rares se heurtent aux insuffisances de cette suite bureautique. Le ministère des Finances a fait le choix de passer à *Open Office* (la migration est en train de s'effectuer). L'Assemblée nationale a également choisi de faire migrer les postes bureautiques des députés sur *Open Office*. L'administration française est plutôt en avance par rapport au secteur privé dans l'utilisation des logiciels libres (Équipement, Douanes, Gendarmerie...).

5.– La simplification du droit

a) La proposition de loi de simplification du droit

Sous la précédente législature, un troisième projet de loi de simplification du droit avait été déposé au Sénat le 13 juillet 2006. Il n'a pu cependant être voté avant la fin de la législature en février 2007. Ses dispositions ont été reprises dans la proposition de loi (n° 177) déposée le 21 septembre dernier par MM. Jean-Luc Warsmann, Étienne Blanc et Yves Jégo, et adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture le 9 octobre.

b) Les chantiers de simplification

Depuis 2004, un des chantiers mené par la Réforme de l'État est de recenser annuellement l'état des commissions administratives consultatives et

d'engager un processus de suppression des commissions, devenues inutiles. En 2006, ce travail s'est accompagné de plusieurs actions nouvelles : simplification de la composition de certaines commissions, modernisation des règles de fonctionnement et encadrement plus strict des règles de création et de durée des commissions administratives.

Le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif prévoit que toutes les commissions administratives créées par décret avant juin 2006 seront supprimées le 9 juin 2009. Il en existe aujourd'hui environ 550. Le pouvoir réglementaire ne pourra créer de commissions nouvelles que par décret et pour une durée limitée à 5 ans. Cette création devra faire l'objet d'une étude préalable d'opportunité. Chaque ministère devra recréer les commissions qu'il estime utiles.

En matière de lutte contre l'inflation normative, la DGME a participé en 2006 au groupe de travail restreint piloté par le Secrétariat général du Gouvernement, chargé de réfléchir aux moyens d'améliorer le processus normatif, tant au niveau du Gouvernement que du Parlement. Le groupe de travail recommande notamment de revoir la procédure de travail gouvernemental en ce sens, ce qui passe par la confection systématique d'études préalables approfondies, discutées en interministériel et par l'organisation de phases de concertation publique, notamment dans le champ social. **Sur le plan de la méthode, votre Rapporteur spécial se doit de relever l'ironie du choix d'un groupe « restreint » chargé, auprès du SGG, d'une réflexion portant notamment sur le rôle normatif du Parlement. Sans doute s'agit-il de revaloriser son rôle à son insu ?**

6.– L'optimisation des achats de l'État

a) L'audit de modernisation de l'été 2006

Un **audit de modernisation des achats de l'État** a été organisé et piloté par la DGME de mai à fin septembre 2006.

La démarche s'est déroulée en six étapes successives : cartographie des dépenses par segments d'achats ; analyse des organisations achats actuelles dans chaque ministère ; fixation des stratégies d'achat et des objectifs de gains par segments ; proposition d'évolution des organisations et des processus ; synthèse et élaboration des plans de transformation (plan interministériel et plan ministériel type) ; déclinaison du plan de transformation par ministère.

Les résultats de l'audit sont :

– une meilleure connaissance des achats de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement de l'État s'élevaient en 2005 à 15 milliards d'euros dont environ 10 milliards d'achats de fonctionnement *stricto sensu* et 5 milliards d'achats spécifiques « métiers » ;

– quatre ministères (Défense, Finances, Justice, Intérieur) représentent près de 80 % des achats de fonctionnement étudiés dans l’audit ;

– les dépenses d’achats ont été analysées selon plusieurs axes (domaine et segment d’achat, ministère, zone géographique) ;

– une compréhension plus fine des organisations achats existantes.

Les axes de progrès à court et moyen terme portent sur le pilotage de la performance, la mise en œuvre de systèmes d’information, le partage de bonnes pratiques, la mutualisation et le passage progressif à une approche plus économique que strictement juridique.

L’audit de modernisation a montré qu’un objectif d’économie de 1,3 milliard d’euros était atteignable en trois ans. À cette fin, un plan de rationalisation des achats de l’État a été défini par le ministre chargé du Budget et de la réforme de l’État en octobre 2006.

b) La mission interministérielle France achat

Créée à l’automne 2006 à la suite de l’audit, la **Mission interministérielle France achat** est placée auprès du directeur général de la Modernisation de l’État et présidée par M. Noël de Saint Pulgent, Inspecteur général des finances. Elle associe les secrétaires généraux des ministères pour la définition des grandes orientations de la politique des achats et s’appuie pour la conduite des travaux sur un comité d’orientation des achats composé des responsables ministériels des achats.

Elle permet de piloter ce processus interministériel ambitieux, fondé sur la mutualisation des bonnes pratiques, la professionnalisation de la fonction achats et le montage de marchés globalisés. La mission a dans ce cadre également vocation à promouvoir les évolutions des pratiques ou des organisations administratives permettant de rationaliser la dépense – indépendamment des procédures d’achat à proprement parler. Il en est ainsi de la rationalisation de la gestion du parc automobile de l’État, de la gestion de l’assurance automobile pour le compte de l’État ou des préconisations en matière d’affranchissement, d’impression ou d’énergie.

Au niveau interministériel, quatorze axes de travail prioritaires ont fait l’objet en mars 2007 d’une validation des actions à conduire en 2007 par le comité d’orientation des achats. Quatre groupes relèvent de la professionnalisation de la fonction achat : la mutualisation des bonnes pratiques, le dimensionnement et le développement des ressources humaines de la filière achats, le suivi de la performance, la simplification des processus et l’expression en besoins de systèmes d’information dédiés aux achats.

Dix autres groupes ont pour objectif la génération de gains par la mutualisation et la standardisation des achats. Ils portent sur l’affranchissement, les énergies, l’aménagement des locaux, les déplacements, les fournitures et

matériels de bureau, le nettoyage, les logiciels informatiques, les matériels informatiques, le mobilier, enfin, les solutions d'impression et de reprographie. Leurs travaux vont porter sur une assiette de dépenses d'environ 1,8 milliard d'euros. Ces travaux prennent en compte les objectifs de développement durable, à la fois dans leurs aspects environnementaux et dans leurs aspects sociaux (achats « socialement responsables »).

En outre, trois expérimentations pilotes engagées dès le début de l'année 2006, l'achat de carburants par cartes, l'achat de papier éco-responsable et la formation de 500 acheteurs à la performance économique de l'achat public connaissent déjà des résultats concrets.

Votre Rapporteur spécial souligne l'importance particulière des efforts accomplis en matière d'achats publics, qui représentent une dépense annuelle de 15 milliards d'euros dans le budget de l'État.

7.- Le développement du contrôle de gestion dans l'administration

En tant que système d'aide au pilotage de la performance, le « **contrôle de gestion** » vise à maîtriser l'efficacité des activités, c'est-à-dire :

– suivre le respect des objectifs de performance, notamment par la tenue de tableaux de bord de pilotage ;

– promouvoir le bon rapport entre les coûts et l'activité déployée et les résultats, notamment par le dialogue de gestion et l'analyse comparative.

Les missions du contrôle de gestion ont été précisées au niveau interministériel en 2001, dans une circulaire conjointe du ministère des Finances et du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État. Cependant, **c'est la mise en œuvre, effective en 2006, de la LOLF qui a constitué un levier décisif.** Son application est indissociable du déploiement du contrôle de gestion, ne serait-ce que pour assurer, au sein de réseaux de services opérationnels, la déclinaison des objectifs de performance et leur pilotage infra annuel, indispensables à la crédibilité des engagements de performance pris par les responsables de programme.

Le développement du contrôle de gestion est d'abord organisé au sein des ministères, pour leurs propres besoins de pilotage, à la suite des plans de développement et de généralisation du contrôle de gestion élaborés individuellement par chaque administration en 2002, sous l'égide de la Délégation interministérielle de la réforme de l'État.

De façon différenciée selon les ministères, les efforts portent principalement sur :

– la concrétisation de la démarche de performance et sa déclinaison au sein des services, et notamment la préparation, en coordination avec les services budgétaires, du dialogue de gestion entre les responsables de programme et les services déconcentrés ;

– la conception et le déploiement d’outils spécifiques : conception et exploitation des tableaux de bord (cartes stratégiques, chaînes de causalité, utilisées par exemple dans les ministères de la Défense, de la Santé, du Travail...), systèmes d’information de mesure et de consolidation de la performance, infocentres budget et performance, suivi des activités des agents, etc. ;

– la maîtrise des coûts de fonctionnement dans leurs diverses composantes (personnel, informatique, achats, immobilier...) et selon leur destination (justification au premier euro, programmation des activités), ainsi que l’analyse comparative des performances et de l’efficacité, au sein des réseaux ;

– l’organisation du contrôle de gestion, l’encadrement des travaux d’élaboration des BOP par l’établissement des chartes de gestion ministérielles, ainsi que l’animation des réseaux ministériels de contrôle de gestion et la formation au contrôle de gestion (guides et manuels, stages...).

La DGME soutient cette démarche de professionnalisation, en animant des réseaux interministériels de contrôle de gestion. Son ambition est d’animer et de soutenir la fonction, non d’en assurer le suivi ministère par ministère. C’est sur cette base qu’elle anime les réseaux de contrôle de gestion ministériel et de contrôle de gestion des programmes, formellement constitués en 2006, sous l’égide des secrétaires généraux, et qui sont régulièrement mis à jour (145 correspondants nationaux, répertoriés dans l’annuaire en mai 2007).

Votre Rapporteur spécial reconnaît ces efforts, mais estime qu’ils manquent de visibilité et d’impulsion forte, alors qu’ils sont une des composantes importantes de la mise en œuvre de la stratégie de performance voulue par la LOLF.

E.– LES SYSTÈMES D’INFORMATION BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS DE L’ÉTAT

1.– La constitution de CHORUS

a) La conception

Le grand chantier en cours, géré par l’Agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE), est la constitution du nouveau système d’information financière de l’État, dénommé CHORUS, et qui prendra la suite du système actuel ACCORD, devenu PALIER LOLF puis PALIER 2006.

CHORUS est un progiciel de gestion intégré (PGI) destiné à assurer les fonctions budgétaires et comptables, selon les exigences de la LOLF et doit couvrir l’ensemble des acteurs : directeur des affaires financières, contrôleur budgétaire et comptable ministériel, responsable de programme, de budget opérationnel, ou d’unité opérationnelle. Il doit couvrir également l’ensemble des fonctions d’ordonnateur et comptable public et les fonctions de pilotage.

Son périmètre fonctionnel comprend les recettes et les dépenses selon les exigences de la LOLF, la comptabilité budgétaire, la comptabilité d'exercice, la comptabilité d'analyse des coûts et au-delà de la production des comptes de l'État, en vue de leur certification par la Cour des comptes. Le périmètre est structuré autour de trois types de fonctionnalités et s'intègre dans un déploiement progressif :

– **fonctionnalités « cœur »** couvrant les attentes prioritaires de la LOLF, utilisées par tous les ministères ;

– **fonctionnalités avancées**, permettant une amélioration de la productivité ou du pilotage de la gestion ;

– **fonctionnalités « hors système d'information »** hors champs budgétaire et comptable, sous la responsabilité des ministères avec mutualisation éventuelle des investissements.

Destiné aux fonctionnalités budgétaires et comptables, CHORUS permettra des échanges à la fois avec des applications sources et, en aval, avec des applications financières.

Pour la construction de CHORUS, le choix a été fait, dans un esprit de sécurité juridique, de segmenter les procédures d'appel d'offres :

– choix de l'éditeur avec une notification en mars 2006 ;

– choix des intégrateurs avec une notification en avril 2007 ;

– choix des sous traitants pour le déploiement avec une notification prévue en janvier 2008.

En liaison avec l'éditeur choisi, SAP, l'administration a assuré, en 2006, une phase de préconception, permettant d'appréhender les capacités du progiciel de gestion intégré, au regard des besoins métiers et en parallèle, de terminer les actions à mener pour assurer aux ministères la visibilité du projet et des capacités du produit. La conception générale a commencé à l'arrivée des intégrateurs en avril 2007 pour s'achever début septembre 2007. Pendant cette phase, comme celle de la préconception, les travaux ont été menés avec les ministères et avec les directions chargées de la réglementation budgétaire et comptable. À l'automne 2007, doit être lancée la conception détaillée.

b) Le déploiement

La mise en place de CHORUS tiendra compte d'autres grands projets : COPERNIC, au titre des recettes fiscales ; Opérateur national de paye, au titre de la paye ; et des applications ministérielles de gestion, destinées à être remplacées, interfacées ou modifiées lors de l'arrivée de CHORUS.

Le déploiement de CHORUS est organisé par programmes, échelonnés entre 2008 et le 1^{er} janvier 2010 avec un cadencement semestriel. Un objectif de **23 000 utilisateurs** est concerné par le déploiement de CHORUS (« **licences lourdes** »). **12 000 utilisateurs supplémentaires** doivent accéder à des fonctions particulières de CHORUS (« **licences légères** »). Le déploiement concerne le cœur CHORUS et les fonctions avancées (dont le déploiement peut s'effectuer lors du déploiement initial ou ultérieurement). Au-delà de ces 35 000 utilisateurs, des utilisateurs de formulaires peuvent être déployés.

Le déploiement de CHORUS s'effectuera en plusieurs étapes, avec un périmètre croissant d'utilisateurs et de services. Les informations qui suivent ne sont données par l'AIFE qu'à titre indicatif et sont susceptibles d'être modifiés. Les effectifs précis de chaque vague ne seront connus qu'à l'initialisation des travaux qui les concernent : une expérimentation de déploiement mi-2008 (V1 CHORUS) de 200 à 1 000 utilisateurs (licences « lourdes ») ; une vague démarrant début 2009 (V2 CHORUS) de 5 000 à 7 000 utilisateurs (licences « lourdes ») ; une vague mi-2009 (V3 CHORUS) de 500 à 1 000 utilisateurs (licences « lourdes ») ; une vague démarrant début 2010 (V4 CHORUS) de 15 000 utilisateurs (licences « lourdes »).

c) Les questions encore en suspens

Au regard des décisions prises par le Comité d'orientation stratégique de CHORUS, la **comptabilité analytique** est actuellement une fonctionnalité qui ne figure pas dans le périmètre fonctionnel CHORUS. Les besoins de comptabilité d'analyse des coûts (CAC) sont, eux, pris en compte. Un certain nombre de ministères ont attiré l'attention sur des besoins de comptabilité analytique avec, à ce stade, des besoins non encore spécifiés. Si, actuellement la comptabilité analytique n'est pas dans CHORUS, il a été décidé que lors de la conception de CHORUS, il conviendrait de veiller à permettre d'intégrer ultérieurement la comptabilité analytique. En attendant, les fonctionnalités analytiques présentes dans les applications ministérielles sont préservées.

Votre Rapporteur spécial estime que **le choix de privilégier dans un premier temps les fonctionnalités « cœur » est sans doute le plus sage**, eu égard à la difficulté qu'il y a déjà à mener à bien ce projet. **Mais seule la mise en place des fonctionnalités de comptabilité analytique permettra à la LOLF, à terme, de produire pleinement tous ses effets**, en donnant aux gestionnaires de programmes et de BOP les outils budgétaires et comptables leur permettant de piloter leurs moyens financiers et humains, et en en faisant ainsi de véritables managers.

Votre Rapporteur spécial ne reviendra pas l'échec de l'application ACCORD II, qui devait permettre la mise en œuvre de la LOLF. Un audit de l'Inspection des finances a montré que la cause en incombait essentiellement à des problèmes de gouvernance. **Il faut espérer que la création de l'AIFE et du Comité d'orientation stratégique permettront que les mêmes erreurs ne se reproduisent pas.**

2.- Le retour sur investissement et les conditions de réussite de CHORUS

Un **audit de modernisation du programme CHORUS**, demandé par le ministre des Finances et le ministre délégué au Budget, et dirigé par M. Henri Guillaume, Inspecteur général des finances, a été réalisé sur la période d'août à octobre 2006.

Il avait pour objectif d'établir : la typologie des coûts prévisionnels de CHORUS et leur méthode de valorisation (coûts externes et internes) ; la typologie des gains susceptibles d'être obtenus et leur méthode de valorisation ; les schémas d'organisation qui pourraient être appliqués (pour le déploiement et pour le fonctionnement courant), avec, pour chacun, les différents impacts réglementaires organisationnels et le coût prévisionnel de CHORUS ; l'objectif de **retour sur investissement** selon les hypothèses de coûts et de gains ; les règles de gestion de l'outil de pilotage, destiné à connaître en temps réel les coûts du programme et leur échéancier, ainsi que les gains en vue de l'évaluation du retour sur investissement de CHORUS ; des propositions relatives aux modalités de suivi, prévoyant notamment un retour aux ministères de la mise en œuvre des gains qui relèvent de leur compétence.

L'audit, qui n'avait pas pour objectif d'apprécier l'opportunité du projet ou sa pertinence, met en évidence des éléments saillants :

– les outils informatiques de PALIER LOLF et les procédures de gestion actuelles, même modernisées, ne permettent pas d'appliquer pleinement la LOLF et pèsent sur l'efficacité globale de la chaîne budgétaro-comptable ;

– la définition des procédures portées par le progiciel **imposera en tout état de cause une évolution des organisations**, pour réduire le risque d'inadéquation – ou d'incohérence – entre CHORUS et la multiplicité de procédures, de référentiels, et de structures qui caractérise aujourd'hui les paysages applicatif et fonctionnel ;

– le déploiement de CHORUS devrait dégager « mécaniquement » **des gains liés aux fonctionnalités mêmes de l'outil informatique, de l'ordre de 40 millions d'euros en année pleine (1 000 ETPT), gains nettement inférieurs au coût net du programme**, selon le scénario de déploiement retenu ;

– la démarche de déploiement dans les services de l'État est en effet sensible aux **nombre de sites à déployer** et à son mode opératoire, notamment dans la capacité de l'administration de prendre en charge directement un certain nombre d'actions.

L'investissement initial de CHORUS serait compris entre 419 millions d'euros et 566 millions d'euros, selon les hypothèses retenues, essentiellement en fonction du nombre de licences. Les coûts de d'exploitation et de maintenance de ce progiciel sont estimés entre 691 et 737 millions d'euros sur dix ans, soit entre 100 et 108 millions d'euros par an au bout de cinq ans (les coûts croissent progressivement et le régime plein est établi en cinq ans).

Remis en octobre 2006 à ses commanditaires, l'audit de modernisation conclut à une **valeur actuelle nette** (VAN) croissante si les recommandations suivantes sont mises en œuvre :

– la **réorganisation de la fonction financière de l'État** au regard des ambitions de la LOLF, pour assurer la cohérence avec la logique portée et définie par l'outil, mais également pour assurer une convergence entre les différentes organisations des ministères ;

– une attention soutenue à la réalité de **l'abandon des applications ministérielles de gestion redondantes avec CHORUS** ;

– le **regroupement des utilisateurs** et l'alignement de l'efficacité du *back office* sur les services les plus performants ;

– la **création de services facturiers** comme mode standard de traitement.

Conformément aux objectifs fixés, le *comité d'orientation stratégique* a été élargi à l'ensemble des directeurs des affaires financières des ministères d'une part, aux secrétaires généraux des ministères d'autre part, pour qu'il aborde, outre les aspects fonctionnels et informatiques du programme, ses aspects organisationnels. Les travaux avec les ministères qui ont été menés permettent, selon l'AIFE, de respecter le nombre de licences à 23 000 licences lourdes au regard d'hypothèse organisationnelle potentielle (service facturier, centre de services partagés, mutualisation).

Les nouveaux périmètres des missions et programmes, qui sont traduits dans le projet de loi de finances pour 2008, et la démarche lancée par le Gouvernement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, sont intégrés dans les travaux en cours.

Votre Rapporteur spécial rappelle sa remarque relative à la nécessité d'une certaine stabilité de la maquette des missions, programmes et actions, faut de quoi les objectifs de CHORUS en termes de coûts et de délais risquent de ne pas être tenus.

*

* *

II.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Le programme s'appelait *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* et était rattaché à la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* pendant les exercices 2006 et 2007.

Les deux pôles principaux du programme sont le **secrétariat général** et la direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (**DPAEP**). Le secrétariat général n'a pas été modifié par la scission du ministère des finances : il reste un secrétariat commun aux deux ministères de l'Économie, des finances et de l'emploi, d'une part, et du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, d'autre part. Le secrétariat général a été restructuré sous l'impulsion de M. Jean Basseres, actuel secrétaire général. Il comporte maintenant une centaine d'agents et est structuré en quatre entités : la modernisation des ministères économiques et financiers, budget et immobilier, ressources humaines et systèmes d'information. Cet effort de regroupement des fonctions horizontales mérite d'être salué.

La direction des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) assure la gestion des fonctions de soutien des deux ministères, et joue le rôle de prestataire de service, notamment en matière de personnel, de budget et d'immobilier. L'articulation entre le secrétariat général, qui impulse et coordonne, et la DPAEP, qui met en œuvre, est donc très forte. L'annonce par le Gouvernement du projet de fusion de la DGI et de la DGCP, qui créera un ensemble de 130 000 agents, de loin la plus importante des deux ministères, posera cependant le problème de l'affirmation de l'autorité du secrétariat général.

A.- LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2006

Le programme mobilisait en 2006 une partie de l'administration centrale du ministère des Finances sur des fonctions dites d'état-major (cabinets ministériels, secrétariat général notamment). Il assumait à un niveau interministériel des missions de contrôle, d'audit, d'expertise (les corps d'inspection et de contrôle, le haut fonctionnaire de défense), de médiation (le médiateur). Il mobilisait des services du ministère chargés de fonctions transversales relatives, plus particulièrement, à la gestion du personnel et de l'action sociale (direction du Personnel et de l'adaptation à l'environnement professionnel, DPAEP ex-DPMA). Il intégrait enfin l'Agence centrale des achats (ACA), la direction des Affaires juridiques (DAJ) et le service de Communication ministérielle (SIRCOM).

Ces différentes entités agissent au sein de cinq actions orientées autour de ces fonctions.

Le directeur de l'ex-DPMA, responsable de ce programme, rappelait dans le PAP 2007 : «... les fournisseurs de prestations de ce programme sont très divers, pas toujours dépendants hiérarchiquement du responsable de programme, ce dont il faut tenir compte pour mesurer sa performance ». Votre Rapporteur spécial ne peut alors que s'interroger sur la **capacité de pilotage laissée au responsable du programme**, notamment dans le dialogue et l'arbitrage entre les responsables des six budgets opérationnels de programmes (BOP) centraux.

1.– Les objectifs du programme

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* concourt à la réalisation de cinq finalités principales :

- développer et promouvoir l'unité ministérielle ainsi que la coordination entre les programmes ;
- optimiser l'utilisation des compétences dans les domaines transversaux ;
- assurer, au bénéfice des agents et des services, des prestations concourant à la bonne exécution des missions du ministère ;
- assurer la sécurité juridique de l'activité de l'administration ;
- éclairer enfin les décideurs publics pour favoriser une gestion publique rigoureuse et efficace.

La diversité et le nombre de ces finalités illustrent le **caractère composite de ce programme** dont les performances sont suivies au travers de cinq objectifs et douze indicateurs. Seuls deux indicateurs ne sont pas renseignés.

L'objectif 1 (*Information du public et relations de l'usager avec l'administration*) comporte deux volets :

– l'amélioration de l'information des publics (contribuables et agents). Le taux de notoriété des actions ou projets du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est aléatoire. Malgré des résultats 2006 satisfaisants, il est indiqué que leur consolidation dépend d'efforts redoublés. Le second indicateur de notoriété n'est pas renseigné en raison de la non-disponibilité des résultats des enquêtes menées. Il est promis à cette fin d'en améliorer la « saisonnalité » ;

– l'impact de l'activité du médiateur ou le taux de suite des recommandations émises. Les résultats sont supérieurs à la cible 2006 et l'action préventive du médiateur est également soulignée⁽¹⁾.

L'objectif 2 concerne le *Taux de satisfaction des structures clientes ayant commandé des prestations d'audit et de conseil*. Bien que l'indicateur soit en deçà de la cible fixée, les missions jugées très satisfaisantes et satisfaisantes

(1) Indicateur supprimé dans le projet de loi de finances pour 2008.

atteindraient 99 %. Il faut donc comprendre que le taux de satisfaction est en réalité bien meilleur que ne le révèle le taux global pondéré. Dans ce cas quelle est la portée de la pondération ?

Concernant l'objectif 3 (*Accès des agents à la restauration collective*). **Votre Rapporteur spécial estime** qu'il serait infiniment plus pertinent de **le remplacer par un indicateur pondéré** qui traduirait les ambitions en matière de politique sociale du ministère (voir aussi le B- 2 ci-après), comme l'a également proposé la Cour des comptes.

Le lancement tardif de la campagne d'évaluation/notation, suite aux ajustements apportés au dispositif, justifierait le dixième de point manquant pour atteindre la cible 2006 du premier indicateur de l'objectif 4 (*gestion personnalisée des ressources humaines*). Celui-ci tente de cerner la mesure de la personnalisation de la gestion des ressources humaines. La part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation au cours de l'année 2006 se maintient à un niveau quasi identique à celui de l'année précédente. Mais comment concevoir la modernisation du ministère de l'Économie des finances et de l'industrie, en particulier sous l'angle des évolutions informatiques, sans **un effort soutenu sur les formations envers les agents dont les métiers et les habitudes sont transformés** ?

L'objectif 5 (*Coût des fonctions soutien*) affiche en matière de globalisation et de standardisation des achats des résultats remarquables, attribués à l'efficacité de l'Agence centrale des achats. Ces résultats devraient être appréciés à la lumière de la qualité des fournitures et des prestations fournies : une sorte de rapport qualité/prix. Un satisfecit est attribué au nouveau mode de gestion immobilière qui permet de voir les dépenses de fonctionnement des plateaux techniques diminuer au-delà des prévisions⁽¹⁾. En revanche, si la baisse des effectifs affectés à la gestion des personnels est plus importante que prévue (de 0,08 point), les résultats moins satisfaisants des effectifs des fonctions logistiques seraient dus à une mauvaise évaluation de la part de la logistique en administration.

2.— La structure et le bilan financiers du programme en fin d'exercice

Au cours de l'exercice 2006, le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* a consommé 7,9 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* conformément aux prévisions du projet annuel de performances (8 %). 3,8 % des ETPT de la mission lui ont été affectés en 2006.

(1) Quoique l'installation dans de nouveaux bâtiments, par suite des réorganisations, comporte parfois des charges supplémentaires (cf page 113 du RAP).

a) Les autorisations d'engagement

La loi de finances 2006 a attribué au programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* 718,4 millions d'euros. Après divers mouvements de crédits (1,7 million d'euros) et une disposition de la loi de finances rectificative, les autorisations d'engagement ouvertes se sont élevées à 776,8 millions d'euros.

93,5 % de ces autorisations d'engagements ouvertes ont été engagées au titre de l'exercice 2006, soit 726,1 millions d'euros auxquels il faut ajouter 59,7 millions d'euros d'engagements antérieurs non couverts par des paiements. Les 49,8 millions d'euros d'autorisations d'engagements ont été reportées sur 2007.

b) Les crédits de paiement

Les crédits de paiements ouverts se sont élevés à 712,2 millions d'euros (- 1,3 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale).

Ces crédits de paiements ont été consommés à hauteur de 687,2 millions d'euros (96,5 %) dont 676,4 millions au titre des engagements 2006 et 10,8 millions d'euros au titre d'engagements antérieurs.

Le solde des engagements non couverts par les crédits de paiements au 31 décembre 2006, ou reste à payer, s'élève à 98,6 millions d'euros. Il est multiplié par un peu plus de 9 par rapport à la situation des crédits de paiement à fin décembre 2005.

Ce schéma de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement est modifié par les commentaires qui l'accompagnent mais **perturbent sa pertinence**. Des écritures comptables relatives à un « jeu de bascule » diminueraient finalement le reste à payer de 13,2 millions d'euros pour le fixer à 85,4 millions d'euros.

Sur les 25 millions de crédits de paiement non consommés au cours de l'exercice 2006, 11,2 millions ont été reportés sur l'exercice 2007. Cette somme ne correspond pas au montant des engagements non couverts.

3.- Le suivi des effectifs et des dépenses de personnel

Pour l'exercice de ses missions en 2006, les besoins en personnel du programme 218 avaient été estimés à 5 213 ETPT. L'exercice 2006 a finalement fait appel à 5 151 ETPT, soit un écart limité à 62 ETPT.

EFFECTIFS

(en ETPT et %)

Catégorie des agents	Prévisions ETPT	Réalisé en ETPT	Variation par rapport aux prévisions PAP 2006	Variation par rapport aux prévisions PAP 2006 en %
A+	681	729	+ 48	+7 %
A	984	1 124	+140	+14,2 %
B	1 384	1 400	+ 16	+ 1,1 %
C	2 164	1 898	- 266	-12,3 %
Total	5 213	5 151	- 62	-1,19 %

Source : ministère du Budget

Le très faible écart entre la consommation prévisionnelle et la consommation effective est présenté dans le RAP comme le résultat d'une attitude prudente dans la gestion des ETPT du programme. Cette prudence s'est portée sur l'aspect « quantitatif » et moins sur le « qualitatif » des ETPT. En effet, ici encore, les effectifs des catégories A+ et A ont sensiblement augmenté, ce qui aurait pu entraîner des dépassements de coûts. Or, la consommation 2006 des crédits du titre 2 laisse disponible environ 2 % des crédits prévus. Les prévisions permettaient donc une couverture aisée des dépenses de personnel dans leur configuration initiale.

Seuls les effectifs ETPT des actions *Expertise, audit, évaluation et contrôle* et *Promotion de l'action du ministère* augmentent numériquement.

Quant au montant des dépenses de personnel, toutes les actions se situent en deçà ou au niveau des prévisions, à l'exception de l'action *Promotion de l'action du ministère* (+22,2 %).

Votre Rapporteur spécial aurait apprécié de bénéficier d'une **information plus développée sur la répartition des agents par catégorie au sein des actions**. Il ne peut qu'en déduire que le service de communication du ministère mobilise des équipes plus importantes que prévues. Il rappelle que la communication des grandes directions, DGI, DGCP et DGDDI, est assurée en leur sein et que la **communication ministérielle a une propulsion à l'inflation**.

Parmi les mesures catégorielles envisagées pour 2006, les plans de requalification des emplois (destinés à adapter la structure des emplois aux besoins du programme) n'ont pas été pleinement réalisés et sont partiellement reportés sur 2007. Les « accords Jacob » du 25 janvier 2006 relatifs à la promotion professionnelle et à l'amélioration des carrières dans la fonction publique sont entrés en vigueur en novembre 2006.

4.- La justification au premier euro

La lecture des dépenses du programme n'est pas aisée car elle est fréquemment corrigée par des ajustements, d'ampleur limitée, qui font hésiter entre les crédits affichés comme consommés et l'exécution de la dépense après ajustements. Sous l'angle budgétaire, les actions *État-major, médiation et politiques transversales* et *Prestations d'appui et de support* dominent.

a) *L'action* État-major, médiation et politiques transversales

Cette action mobilise plus de 41 % des fonds consommés par le programme. Ils se répartissent selon le tableau suivant.

**RÉPARTITION DES DÉPENSES 2006 DE L'ACTION ÉTAT-MAJOR,
MÉDIATION ET POLITIQUES TRANSVERSALES AVANT AJUSTEMENTS**

(en euros)

	Consommation des autorisations d'engagement	Consommation des crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement dont « Subventions pour charges de service public »	135 645 597	129 968 461
Dépenses d'investissement	4 575 922	4 858 665
Dépenses d'intervention	1 092 439	1 092 439
Dépenses d'opérations financières	451 935	623 290
Totaux hors titre 2	141 765 893	136 542 855
Dépenses de personnel	158 232 709	158 232 709
Total général	299 998 602	294 775 564

Source : Rapport annuel de performances

La structure prévisionnelle des dépenses de l'action a été respectée. Les dépenses de fonctionnement consommées pour sa réalisation sont inférieures d'environ 6 % aux sommes réservées et l'égalité entre autorisations d'engagement et crédit de paiement a été rompue. Les dépenses d'investissement effectivement consommées sur cette action sont en deçà des sommes prévues. 76,8 % des autorisations d'engagement ont été saisies et seulement 56,9 % des crédits de paiement. Des opérations (immobilières et d'achat de matériel médical) ont été retardées et reportées sur 2007.

Les crédits disponibles sur cette action, hors rémunération des personnels, ont financé le pilotage des politiques transverses à l'ensemble des programmes du ministère et plus spécifiquement l'action sociale, l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale. La gestion des ressources humaines, la modernisation de l'organisation et le développement des démarches qualité, les affaires financières et le contrôle de gestion n'ont pas constitué des postes de dépenses visibles.

– *Les dépenses relatives à l'action sociale*

Les dépenses relatives à l'action sociale se sont élevées en 2006 à 112,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111,7 millions d'euros en crédits de paiement. Hors dépenses de personnel, elles représentent respectivement environ 80 % et 81 % de la consommation de cette action. À

environ 5 % près, les dépenses de fonctionnement en faveur de l'action sociale ont été réalisées et se répartissent entre les postes de restauration, de logement, de vacances/loisirs, de crèches et de subventions sociales, culturelles ou sportives dans le respect des répartitions initiales.

En matière d'investissements (corporels), les réalisations correspondent mal aux prévisions en autorisations d'engagements (– 35 %) et surtout en crédits de paiement (– 71 %). Certaines opérations immobilières de construction ou de rénovation de restaurant, de centres de vacances ou de bureaux d'action sociale ont fait l'objet de report ou ont été retardées. Les prêts et avances, que l'on peut considérer comme des éléments de l'action sociale bien qu'ils soient comptabilisés parmi les opérations financières, se sont élevés à 0,75 million en autorisations d'engagement et 0,62 million en crédits de paiement.

– Les dépenses en faveur de l'hygiène de la sécurité et de la prévention médicale

Les dépenses en faveur de l'hygiène, de la sécurité et de la prévention médicale se sont élevées en 2006 à 19,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,2 millions d'euros en crédits de paiement. Hors personnel, elles représentent respectivement 13,6 % et 14,1 % des dépenses de cette action. L'action en faveur de l'hygiène et de la sécurité (comités d'hygiène et de sécurité et prévention médicale) a sollicité à 10 % près en fonctionnement les autorisations d'engagements prévus, à 20 % près les crédits de paiement prévus. Les dépenses d'investissement ont dépassé les prévisions. Mais cela tient à une rectification comptable qui concerne des engagements antérieurs.

– Les actions innovantes du secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

L'enveloppe à la disposition du secrétaire général du ministère pour le financement « d'actions innovantes » est loin d'avoir été consommée. 50 % des autorisations d'engagement et 25 % des crédits de paiement ont fait l'objet d'une consommation. Des projets variés, dont les plus importants concernent des systèmes d'information (TRACFIN et serveur du service des Pensions), sont ainsi financés.

Comme les actions innovantes du secrétaire général font l'objet d'un BOP au sein du programme, les sommes non utilisées auraient permis le financement des projets informatiques par mise en œuvre de la fongibilité. Ce transfert (dont la trace n'a pas été trouvée) ainsi que l'organisation et les domaines d'intervention de la sous-direction de l'informatique de la DPAEP soulignent à nouveau **l'étrangeté de cette enveloppe dite d'« actions innovantes »**.

b) L'action Prestations d'appui et de support

Cette action consomme 45 % du budget du programme en 2006. Pour le compte de l'administration centrale et des cabinets ministériels, la direction du

Personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), remplacée en juillet 2006 par la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP), assure les fonctions informatique, logistique, immobilier, ressources humaines, comptabilité et budget. Cette direction exerce des fonctions d'appui, au bénéfice de l'ensemble des programmes et des réseaux du ministère, dans le domaine immobilier, en matière de gestion des cadres supérieurs et des personnes handicapées, ainsi que de la formation interdirectionnelle assurée par l'IGPDE.

Il s'avère difficile de distinguer parmi les dépenses constatées celles relevant des prestations de services pour l'administration centrale ou les cabinets ministériels et celles utiles à l'ensemble des programmes du ministère. Cette distinction ne serait pourtant pas inutile. C'est tout à fait indirectement, au travers des tableaux de déversement, que l'on apprend qu'environ 21,6 % des dépenses de cette action (soit 63,2 millions d'euros) sont à répartir au sein même du programme, 70,8 % des dépenses faisant l'objet d'une ventilation externe.

L'action assure des prestations qui sont présentées comme bénéficiant très peu au programme lui-même (seulement pour 21 %). Ces prestations bénéficieraient à plus de 80 % à d'autres programmes et missions des ministères économique et financier. Si les prestations d'appui et de support visent à améliorer la qualité de la dépense dans des domaines transversaux (par exemple sur les marchés publics), les dépenses de cette action doivent-elles être imputées pour un semblable volume à d'autres programmes ?

– Les dépenses liées aux locaux des services centraux

Les dépenses de charges locatives ont été supérieures aux prévisions (41,1 millions d'euros) en raison de la hausse de l'indice national de la consommation plus forte que prévue. Les dépenses courantes d'entretien et d'usage des locaux (depuis l'évacuation des déchets jusqu'à la maintenance des autocarburateurs) se sont élevées à 42,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,1 millions en crédits de paiement. Elles correspondent peu ou prou aux prévisions.

– Les dépenses liées au fonctionnement des services

Elles comportent les acquisitions d'outils bureautiques pour un montant de 15,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,4 millions en crédits de paiement. Sont mis en avant deux marchés publics de quatre ans fermes dont les engagements comptables justifieraient l'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. S'y ajoutent les dépenses de fluides (énergie) qui ont subi une forte hausse (+ 28 %) alors que les dépenses de consommations téléphoniques ont ralenti en raison de la conclusion de nouveaux marchés. Pour l'une et l'autre un peu plus de 15 millions d'euros ont été consommés en 2006.

Une rubrique « prestations diversifiées de logistique » affiche 35,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 31,4 millions en crédits de

paiement. Bien qu'un peu mystérieuse dans son contenu, cette rubrique aurait été correctement prévue. Enfin, 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions en crédits de paiement correspondent à la dotation de l'IGPDE qui, pour des raisons de date de saisie comptable, n'a pu mobiliser tous ses crédits en 2006. **Les dépenses liées au fonctionnement des services représentent plus d'un tiers des dépenses de fonctionnement de cette action.**

– *Le financement de projets informatiques et d'outils métiers communs*

21,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,7 millions d'euros de crédits de paiement ont permis l'engagement de dépenses qui peuvent être rattachées à l'activité des quatre bureaux de la sous-direction de l'informatique de la DPAEP. Ces engagements financiers concernent :

– la mise en œuvre d'une politique de sécurité visant les innovations, les infrastructures et les communications, ainsi que la mise en place de bornes sans fil (Wifi) et autres accès externes sécurisés (montants non précisés) ;

– l'extension et/ou la mutualisation d'applications ou services. Sont citées les applications *dossier*, *congéflow*, *webagenda* ;

– la mise à disposition d'outils métiers pour 8,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,9 millions d'euros de crédits de paiement. Ce n'est pas sans surprise que l'on apprend que l'écart entre ces deux montants est expliqué par l'avancée de la date de fin de gestion ;

– la poursuite de la modernisation de l'administration centrale pour environ 12,3 millions d'euros (7,2 + 5,1) d'autorisations d'engagement et 4,8 millions d'euros (3,1 + 1,7) de crédits de paiement qui se partagent inégalement entre la poursuite de projets antérieurs et le lancement de nouveaux projets. On ne retrouve pas trace du déploiement de crédits en provenance de l'action *Actions innovantes*.

– *Les dépenses d'investissement sont dominées par les immobilisations « immobilières »*

Les dépenses liées aux investissements corporels se sont élevées à 17,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 17 millions d'euros de crédits de paiement. La consommation des autorisations d'engagement relatives à des immobilisations corporelles a dépassé les prévisions (+ 27 %) et ce dépassement n'est pas justifié. Le retard pris dans le lancement de certains chantiers liés aux crédits Apogée, l'achèvement de certaines opérations, auraient pu aboutir à une consommation de crédits de paiement supérieure au montant des autorisations d'engagement. Or, l'on constate une quasi-égalité entre la consommation des autorisations d'engagement et celle des crédits de paiement. Il faut ajouter à ces dépenses d'investissement 3,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros de crédits de paiement dédiés au financement d'équipements en outils bureautiques (reclassées en immobilisations incorporelles).

– *Les autres dépenses*

La direction des Monnaies et médailles n'a pas eu recours en 2006 à la subvention de 1,3 million d'euros qui lui avait été réservée.

4,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été consommés pour des dépenses d'intervention non prévues en loi de finances. Presque 82 % de cette somme correspond à une subvention versée à l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM). Cette agence concerne les rapatriés d'Afrique du Nord ou d'Indochine pouvant prétendre à l'article 12 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. La présence de cette dépense d'intervention dans les dépenses de l'action *Soutien* du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* est incongrue.

Préconisation : toute dépense d'intervention devrait être rattachée au programme à la politique duquel elle participe. Dans le cas présent, cette dépense d'intervention n'a aucune parenté avec la gestion et le contrôle des finances publiques.

c) *Les autres actions du programme*

– *Action Expertise, audit, évaluation et contrôle*

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* qui mobilise les équipes de l'Inspection générale des Finances, du Contrôle général économique et financier, du Conseil général des Mines et du Conseil général des technologies de l'information, ne présente pas de dépense de fonctionnement individualisée hormis le traitement de ses ETPT.

– *Action Promotion de l'action du ministère*

L'action *Promotion de l'action du ministère* ne comptabilise pas les charges de fonctionnement du service de la Communication (SIRCOM). Le poids des moyens de fonctionnement des vingt-six antennes régionales de communication est infime (un peu plus de 3 % de la dépense totale). 97 % des dépenses de fonctionnement financent des actions de communication.

Le coût des grandes campagnes de communication 2006 a dépassé les prévisions initiales de presque 40 % en crédits de paiement qui atteignent 5,4 millions d'euros. La variation atteint plus de 64 % pour les autorisations d'engagement qui s'élèvent à 6,3 millions d'euros. « *Cette année, faites lui votre déclaration en mai...* » a été le slogan de la toute première déclaration pré-remplie dont le lancement avait été décidé en fin 2005. Le « *cyber-budget* » est également à compter dans les campagnes non anticipées.

La modération des autres dépenses de communication (relations presse, actions éditoriales, communications régionales, études,...) aura permis le maintien des dépenses globales de fonctionnement 2006 liées à la promotion du ministère dans l'enveloppe initiale. 15 millions d'euros ont finalement été consommés en autorisations d'engagement et 13,4 millions de crédits de paiement. Il n'a pas été donné suite à la campagne de promotion du commerce de proximité. Les fonds de concours associés à cette opération n'ont de fait pas été enregistrés.

– Action *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique*

Les crédits de fonctionnement (hors dépenses de personnel) inscrits sur l'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique* correspondent, était-il expliqué dans le PAP 2006, pour plus de 95 % aux frais de justice et réparations civiles afférentes à des contentieux. Ils avaient été estimés au regard de la dotation 2005. Les frais réels de justice et de réparations civiles ont finalement atteint 5,1 millions d'euros, pour une estimation de 6,3 millions d'euros.

B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

1.– Les crédits et les emplois

En 2008 le programme prévoit 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement (852,4 millions d'euros en 2007) et 882,3 millions d'euros en crédits de paiement (783 millions d'euros en 2007). L'augmentation d'une année sur l'autre provient essentiellement de l'action *Prestations d'appui et support* (les autorisations d'engagement augmentent de 130 millions d'euros et les crédits de paiement de 96 millions d'euros).

**CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES :
ÉVOLUTION DES CRÉDITS**

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2007	PLF 2008
Autorisations d'engagement		
État-major, médiation et politiques transversales	314,5	343,3
Expertises, audit, évaluation et contrôle	69	55
Promotion des politiques économiques, financières et de l'emploi	26,4	32,8
Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	22,1	36,4
Prestations d'appui et de soutien	420,4	550
Total	852,4	1 017,5
Crédits de paiement		
État-major, médiation et politiques transversales	315,3	323,2
Expertises, audit, évaluation et contrôle	69	55
Promotion des politiques économiques, financières et de l'emploi	23,5	33,6
Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	22,1	21,4
Prestations d'appui et de soutien	353,8	449
Total	783,7	882,3

Source : projet annuel de performances pour 2008

Votre Rapporteur spécial regrette que la justification au premier euro n'explique pas précisément les **raisons de cette forte augmentation**. L'explication ultérieure fournie par le ministère montre qu'en autorisations d'engagement, la raison principale en est **l'augmentation des dépenses de loyer (+ 95,8 millions d'euros)**, suite à la reconduction de différents baux. On peut s'interroger, dans ces conditions, sur **la capacité des services du ministère à renégocier dans les meilleures conditions les baux arrivant à échéance**. L'augmentation sur les crédits de paiement s'explique par des mesures de changement de périmètre (20 millions d'euros pour la budgétisation des titres restaurant, **38,2 millions d'euros pour l'extension des loyers budgétaires**), des mesures de transfert (26 millions d'euros), l'augmentation des moyens du SIRCOM après une année électorale (5,5 millions d'euros) et des augmentations consécutives au renouvellement de baux (2,4 millions d'euros).

Le plafond d'emploi augmente de 5 193 à 5 405 (+ 212) entre la loi de finances pour 2007 et le présent projet de loi de finances. Cette augmentation est due essentiellement à des mesures de changement de périmètre⁽¹⁾.

La justification au premier euro présente une évaluation intéressante des **indicateurs immobiliers du ministère** (surfaces, ratios de surface par agent, coût et ratio de coût au mètre carré)⁽²⁾. En particulier le ratio de surface utile nette (SUN) par agent physique est de 16,4 m², à comparer à la cible de 12 m² retenue par le service France domaine pour l'ensemble des immeubles de bureau à Paris. Cette bonne pratique consistant à présenter des indicateurs de performance immobilière pourrait utilement être étendue à tous les projets annuels de performances, sur la base d'indicateurs normalisés par le service France domaine et calculés selon une méthodologie commune.

Les frais de justice sont dotés de 6,3 millions d'euros en 2008. Le projet annuel de performances indique que l'évaluation de la dépense est particulièrement difficile en matière de frais de justice, la DAJ ne pouvant apprécier pour une année donnée le nombre de contentieux à naître, leur typologie, leur complexité ainsi que leur durée. **Votre Rapporteur spécial aurait souhaité une évaluation des dépenses de ce type sur les cinq dernières années, afin de pouvoir définir une valeur moyenne.**

La subvention à l'ANIFOM (Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer) est prévue à hauteur de 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. **Cette subvention devrait, en toute logique, être affectée à la mission *Outre mer*.**

2.– Le volet performance

Votre Rapporteur spécial avait, dans son questionnaire budgétaire, interrogé le ministre sur l'utilité de l'indicateur *Développer l'accès des agents à une solution de restauration collective* et sur la perspective de le remplacer par un indicateur pondéré de la politique sociale des deux ministères.

(1) Ces transferts sont détaillés page 145 du PAP.

(2) Page 148 du PAP.

Cette **politique d'action sociale** menée par le ministère de l'Économie et le ministère du Budget au bénéfice de l'ensemble de leurs personnels, toutes catégories et directions confondues, couvre des prestations diverses telles que l'accès au logement, les vacances-enfants et le tourisme social, les secours aux agents en difficulté et les actions de solidarité en faveur des plus démunis. Cette politique, concertée avec les organisations syndicales, est inter-directionnelle et largement déconcentrée. Elle est naturellement une des composantes de la gestion des ressources humaines (recrutement et accompagnement de la vie professionnelle et personnelle).

Les ministères font valoir qu'en matière d'action sociale, l'accès du plus grand nombre à une solution de restauration collective, proche de leur lieu de travail, reste la première de leurs priorités, ce que traduit notamment l'indicateur retenu dans le PAP. Cette priorité, qui répond aux attentes régulièrement exprimées par les personnels en la matière, traduit également l'attention portée par les ministres à l'accompagnement des réorganisations de services engagées sur l'ensemble du territoire.

Une réflexion est actuellement engagée au ministère du Budget afin d'examiner les possibilités de **remplacement de cet indicateur restauration par un indicateur traduisant de manière plus extensive l'importance de l'action sociale au sein des ministères économique et financier**, rendant compte notamment des engagements pris par les ministres au titre des grandes prestations : permettre l'accès à une solution de restauration à tous les personnels, garantir le versement sous quinze jours de l'aide à la première installation lorsque le dossier est complet, proposer à tous les primo arrivants en Île-de-France qui le souhaitent une solution d'hébergement, assurer l'accueil d'enfants handicapés en centres de vacances par la mise en place notamment d'un dispositif d'accompagnement adapté, proposer une solution de centres de vacances satisfaisante à tous les parents qui en font la demande, trouver immédiatement une solution d'accueil en centres de vacances pour tout signalement par le service social d'une situation familiale difficile.

Le ministère du Budget indique que ces engagements multiples se révèlent toutefois particulièrement complexes à formaliser et à agréger dans un **indicateur composite**, en raison notamment de l'hétérogénéité des populations à prendre en compte (actifs, retraités, ayant droit, enfants, adolescents), de la grande variété de contenu, de conditions d'attribution et surtout de finalité des prestations proposées. Un tel indicateur composite conduirait par ailleurs à mélanger des données quantitatives (fréquentation, demandes acceptées, ouvertures budgétaires, etc.) et qualitatives (taux de satisfaction).

Le ministère indique en conséquence qu'il préfère une solution alternative consistant à mettre en place un **indicateur exprimant le coût de mise en œuvre de la politique d'action sociale**. Il précise qu'il pourrait être mieux adapté pour traduire l'ambition sociale des ministères économique et financier au bénéfice de l'ensemble de leurs personnels. Des travaux sont actuellement engagés en ce sens.

Tout en reconnaissant les difficultés pratiques de la construction d'un indice composite, **vo**tre Rapporteur spécial regrette que les travaux engagés à cette fin n'aient pas pu aboutir.

3.— Le Médiateur des ministères économique et financier

Le service du Médiateur a été créé par un décret du 26 avril 2002, pour régler les litiges persistants entre les usagers et les services des ministères économique et financier et améliorer le fonctionnement de ces services dans leurs relations avec les usagers. L'année 2006 confirme la place éminente de la médiation comme moyen alternatif de règlement des litiges entre l'utilisateur et les administrations.

Depuis sa création, le Médiateur a reçu et traité près de 12 000 demandes de médiation. Le nombre de réclamations reçues en 2006 s'élève à 2 793 demandes de médiation (dont 2 279 recevables) et marque donc un léger retrait par rapport aux constats de 2005 (- 3 %). Pour autant, cette évolution, qui fait suite à des années de forte croissance, traduit surtout une stabilisation du flux des demandes. Cette légère diminution tient notamment au développement, encouragé par le Médiateur, du rôle des conciliateurs fiscaux départementaux. Les médiations concernent principalement les particuliers mais la proportion des médiations pour les entreprises s'est accrue en 2006 (14 % au lieu de 12 % en 2005) On constate également en 2006 un accroissement sensible des demandes de médiation présentées pour le compte de leurs clients par des avocats et qui posent souvent des questions complexes et à l'enjeu financier élevé.

En ce qui concerne le mode de saisine du Médiateur, l'année 2006 conforte le succès rencontré par le recours au formulaire électronique mis en ligne sur le portail du ministère en novembre 2004. Ce mode de saisine explique également la facilité avec laquelle des résidents de l'étranger (55 demandes en 2006) peuvent saisir le Médiateur. Près de 600 demandes de médiation ont été formulées selon ce procédé en 2006, ce qui représente plus de 25 % du nombre total des demandes traitées au cours de cette année et une augmentation en un an de 20 %. Ce résultat répond au souci du Médiateur d'offrir aux usagers un accès facile et gratuit à son service.

Au cours de l'année 2006, le Médiateur a traité 2 362 réclamations ce qui représente une diminution de 5 % par rapport à l'année 2005. Ainsi, le service n'a pas pu en 2006 absorber l'intégralité du flux des demandes de médiation. Le délai de traitement moyen de l'ensemble des dossiers s'établit à 103 jours mais est inférieur à deux mois pour 59 % des dossiers (contre 53 % en 2005). S'agissant du flux 2006, 50 % des médiations ont été rendues en moins de 60 jours et leur durée moyenne, dans ce cas, est de 33 jours. Plus de 80 % des médiations ont trait à la fiscalité ou au paiement des impôts mais elles portent aussi sur des questions relatives aux douanes, à la concurrence et à la consommation.

L'action du Médiateur est désormais mieux connue et ses résultats assurent l'efficacité et l'utilité de la médiation pour les usagers. Une nouvelle progression du taux de satisfaction de l'utilisateur a été constatée en 2006. En effet, l'utilisateur, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, a obtenu satisfaction, en tout ou en partie, dans 88 % des médiations effectuées en 2006. Ce chiffre marque une progression par rapport à 2005 (83 %). Le pourcentage de satisfaction totale ou partielle varie selon que la demande émane d'un particulier, pour lequel il atteint 90 % ou d'une entreprise qui obtient satisfaction partielle ou totale dans près de 70 % des cas en 2006.

Ce résultat traduit le dialogue constructif mené avec l'utilisateur et les services par une instance de médiation dont l'impartialité est garantie par son rattachement direct auprès des ministres. Par son rôle, le Médiateur a permis, comme les années précédentes, d'éviter l'introduction ou le maintien de nombre d'instances contentieuses devant les juridictions et a contribué activement à la diffusion de la volonté des administrations des ministères économique et financier d'être à l'écoute des préoccupations des usagers.

Dans son rapport annuel 2006 remis aux ministres et rendu public en application de l'article 6 du 26 avril 2002 (diffusion sur le site Internet du ministère et publication à la Documentation française), le Médiateur a formulé de nouvelles propositions pour contribuer à l'amélioration des relations entre les usagers et les services du ministère. Ces propositions, élaborées à partir de cas concrets traités, s'articulent autour de cinq axes : **rendre la loi mieux acceptée, veiller à une application plus harmonieuse de la loi, renforcer la lisibilité des documents destinés aux usagers, prévenir des sources de litiges potentiels, favoriser le règlement des litiges de consommation par voie de médiation.**

Les précédents rapports d'activité du Médiateur ont mis l'accent sur divers objectifs à atteindre afin de rapprocher les administrations du ministère de leurs usagers. Il a été rendu compte dans ces rapports des initiatives prises chaque année par les directions concernées. Au cours de l'année 2006, de nouvelles initiatives ont été prises pour répondre aux propositions de réforme retenues à la suite de l'analyse des recommandations formulées par le Médiateur. Les 39 propositions présentées dans les rapports 2003, 2004 et 2005 ont été suivies d'effet, soit en totalité, soit partiellement, dans 84 % des cas.

Par ailleurs, l'article 2 du décret du 26 avril 2002 dispose que le Médiateur des ministères économique et financier est le correspondant du Médiateur de la République. À ce titre, il a fait procéder en 2006 à l'instruction de 40 nouvelles demandes et apporté une réponse dans 53 dossiers. Ces demandes concernent pour l'essentiel le domaine fiscal. Il assure également le suivi de l'instruction des propositions de réforme du Médiateur de la République (14 en 2006) ainsi que la coordination de la préparation des comités interministériels consacrés à leur examen auxquels il participe.

S'agissant du bilan des six premiers mois de **l'année 2007**, un accroissement de l'activité du Médiateur est constaté. Si la tendance constatée se poursuit, l'activité du Médiateur devrait être supérieure à celle de 2006. Les mesures de réorganisation interne prises au cours du 2^{ème} trimestre 2007 permettent en effet d'espérer pouvoir maintenir le rythme de traitement des dossiers.

En ce qui concerne les propositions de réforme, il conviendrait, conformément aux propositions faites par le Médiateur dans son précédent rapport, que l'effort des administrations porte en 2007 d'une part, sur les conséquences réelles de la cohabitation et de la colocation en matière de taxes d'habitation et, d'autre part, sur la prise en compte de l'impact réel du régime de l'indivision en matière de taxe foncière. Le Médiateur souhaite que les deux chantiers d'ingénierie initiés en la matière à sa demande puissent aboutir rapidement en coopération avec les différents services concernés. Une réunion destinée à faire un point d'étape a été programmée en septembre 2007.

Les perspectives d'activité **pour 2008** ne paraissent pas devoir être en diminution compte tenu notamment de l'extension du champ de compétence du Médiateur liée aux attributions des deux ministres dont il dépend désormais. Cela étant, l'activité du Médiateur demeure totalement dépendante du libre choix des usagers de recourir à ce mode de règlement alternatif des litiges.

4.- L'Agence centrale des achats

Au cours de l'année 2006, **l'Agence centrale des achats (ACA)** a poursuivi la mise en œuvre du plan de modernisation des achats arrêté à la suite de l'audit réalisé par *Capgemini* et dont l'objectif central est la réalisation de **150 millions d'euros de gains sur trois ans (2005-2007)**. Compte tenu des actions déjà menées ou lancées, cet objectif sera atteint, voire dépassé, l'essentiel ayant été réalisé (135 millions d'euros) fin 2006, grâce notamment aux très bons résultats obtenus sur le segment « informatique, bureautique et logiciels ».

Pour 2007, il est trop tôt pour fournir des résultats quantitatifs, mais il convient de signaler que l'agence a engagé de nouveaux chantiers portant notamment sur la téléphonie, l'affranchissement, les dépenses d'entretien et de maintenance immobilières ainsi que l'énergie.

Si la massification des achats est un levier important d'économies, une politique d'achat performante n'est cependant pas incompatible avec **l'accès des PME à la commande publique**. Ainsi faut-il souligner en premier lieu que les PME performantes sont parfaitement capables d'emporter des marchés importants. Le marché national d'imprimantes des ministères économique et financier, très « massif » (11 000 imprimantes déjà livrées), a été attribué à une entreprise de 50 personnes (un distributeur), qui a gagné l'appel d'offres parce qu'elle avait présenté la meilleure offre. En second lieu, si l'échelle nationale est parfois la plus pertinente pour passer un marché, un périmètre régional voire local est dans

certains cas plus adapté. C'est en effet la structure de l'offre qui doit déterminer ce périmètre et non pas la structure administrative. De ce fait, les PME ont toute leur place parmi les fournisseurs de l'administration sur les segments de dépense où elles sont à même de faire une offre intéressante. À titre d'information, les PME représentaient en 2006 près de 70 % des fournisseurs des ministères économique et financier et 17 % du montant de ses achats. **Votre Rapporteur spécial souhaite que les efforts en faveur d'un plus grand accès des PME à la commande publique soient continués.**

La rationalisation et la globalisation des procédures d'achats ne se sont pas traduites par une recentralisation des crédits. Les **responsables de BOP** restent responsables de décider à quels besoins, quand et en quelles quantités ils consacrent les moyens budgétaires qui leur sont alloués. Ceci a conduit à introduire une distinction, qui n'existait pas dans l'administration, entre l'acheteur et l'approvisionneur. Cette distinction est une nouveauté conceptuelle introduite officiellement dans l'administration de l'État par une circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 mais dont toutes les conséquences en termes de procédures, de circulation de l'information, de coopération entre services n'ont pas encore été tirées.

L'efficacité de la concertation en amont de la passation des marchés entre acheteur et utilisateurs est l'enjeu le plus crucial puisque l'acheteur n'est légitime que s'il met à disposition des gestionnaires des outils contractuels leur apportant des conditions tarifaires avantageuses, mais d'abord des biens et services adaptés à leurs besoins. De ce point de vue, faire remonter les besoins et les préférences des six réseaux constituant les deux ministères économique et financier constitue un impératif : le principe de base est que les services centraux de chaque direction générale recueillent et relaient auprès de l'ACA les besoins exprimés par leur réseau. L'information de l'agence vers les réseaux se fait surtout par le biais de son site intranet, complété depuis peu par une lettre trimestrielle d'information à destination des services déconcentrés. Les commentaires, réclamations, demandes d'avenant des services déconcentrés à destination de l'agence passent quasi exclusivement par la messagerie électronique.

Outre le fait que l'agence assure la tutelle de **PUGAP** conjointement avec le ministère de l'Éducation nationale, les relations entre l'ACA et cet établissement public sont celles qui existent normalement entre un service acheteur et une centrale d'achat. L'agence a recours à l'UGAP lorsque les prestations ou services proposés correspondent à ses besoins et sont économiquement performants. L'UGAP est ainsi le principal fournisseur des ministères économique et financier pour les véhicules. En 2006, le segment des consommables informatiques lui a été confié. En 2007, l'UGAP a été retenue pour le papier, dans le cadre d'une procédure interministérielle de fourniture de papier éco-responsable. La tendance est donc à l'augmentation du recours à cette centrale, ce qui présente des avantages non négligeables en termes de procédures, dès lors que son offre correspond aux besoins des services, à des prix compétitifs.

5.– L’Inspection générale des finances

Les principales missions de **l’Inspection générale des finances (IGF)** effectuées peuvent être classées en quatre grands domaines :

– **les vérifications**, c’est-à-dire le contrôle des services du ministère de l’Économie, des finances et de l’emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, des organismes placés sous leur tutelle, des organismes bénéficiant de concours publics, des ordonnateurs secondaires de l’État, des comptables publics et des entreprises soumises au contrôle économique et financier de l’État ; ces missions de vérification sont l’occasion d’un examen approfondi de la régularité et de la performance des activités d’un réseau dans un département ou une région ;

– **les audits** de structures publiques (administrations, entreprises publiques, établissements publics, notamment) ou de procédures afin d’en évaluer et d’en améliorer la performance. À ce titre, **l’IGF est le service qui a contribué le plus largement au programme d’audits de modernisation** lancé par le Gouvernement en juillet 2005. Par ailleurs, depuis 2002, l’IGF se consacre également à la certification des indicateurs de résultat des contrats de performance dont se sont dotées les directions ;

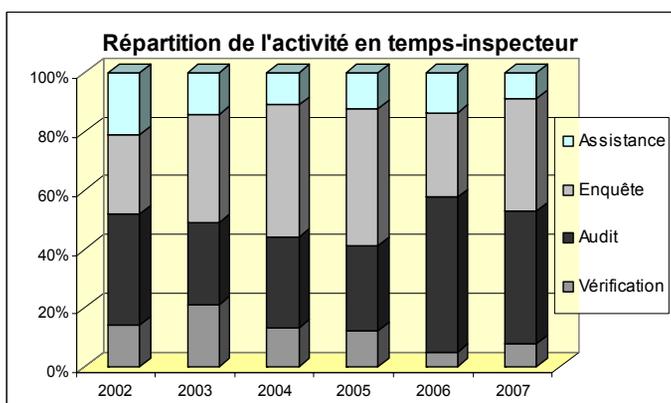
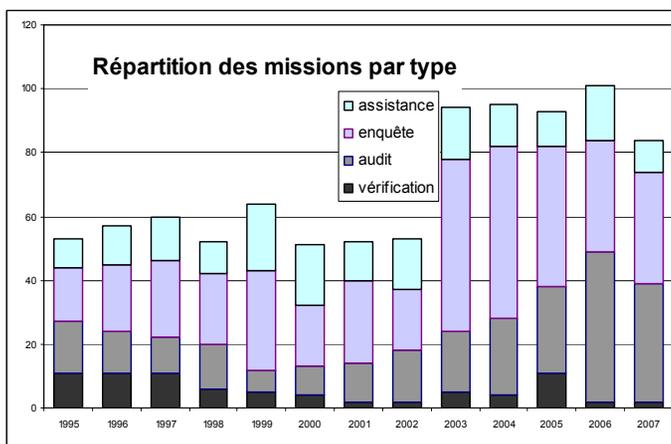
– **les enquêtes** portant sur des politiques publiques, qui prennent en compte les pratiques en usage à l’étranger ; ces enquêtes sont souvent conduites conjointement avec d’autres corps d’inspection ;

– **les missions d’assistance**, centrées sur l’élaboration ou la mise en œuvre d’un projet et réalisées en appui ou à la demande expresse d’un ministère, d’une direction d’administration centrale ou d’un organisme public.

Il convient également de noter que les inspecteurs généraux exercent la **surveillance territoriale des services déconcentrés des deux ministères économique et financier**. Ils assurent par ailleurs la liaison permanente avec les diverses administrations de ces ministères ainsi qu’avec les autres départements ministériels. Les inspecteurs généraux jouent également un rôle de force de proposition pour la réforme-modernisation des ministères.

L’Inspection générale des finances est particulièrement mobilisée par le dispositif en cours de révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s’est largement inspirée de ses méthodes et concerne 10 inspecteurs généraux en tant que responsables de pôle et près de 35 inspecteurs des finances, répartis sur l’ensemble des pôles mis en place par le Gouvernement.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Source : Inspection générale des finances

Dans ces différents graphiques, les données 2007 sont arrêtées à fin août 2007.

L'évolution du volume d'activité de l'Inspection générale des finances sur la période récente se caractérise d'abord par **l'augmentation très nette du nombre de missions** qui lui sont confiées, qui s'est confirmée en 2006 et 2007. Cette augmentation se traduit par un raccourcissement des délais de réalisation des missions. Satisfaire les exigences de délai des commanditaires est devenu parfois difficile dans un contexte de tension sur les effectifs de l'Inspection. Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de noter la multiplication des rapports, audits et missions de contrôle dans le cadre de la modernisation de l'État. Il reste à s'assurer que cet important travail sera effectivement utilisé et que les recommandations formulées mises en œuvre.

L'analyse de l'activité par types de mission souligne la poursuite de la **montée en puissance des missions d'enquête**, réalisées aussi bien pour le compte des deux ministères que pour d'autres ministères ou organismes publics, ainsi que des **missions d'audit**, centrées sur l'amélioration de la performance des organisations. Elle tient notamment à l'implication de l'IGF dans les vagues d'audits de modernisation.

Parallèlement, le nombre de **missions d'assistance s'est stabilisé**. Il en va de même à long terme pour les **missions de vérification**, dont le nombre a été divisé par deux en l'espace de dix ans au profit des missions d'audit et d'enquête. Le maintien d'une partie significative de ses ressources pour les missions de vérification relève d'une volonté de ne pas renoncer à ce qui demeure l'un des métiers de l'IGF et qui lui donne, en complément des missions territoriales des inspecteurs généraux des finances, une connaissance approfondie du fonctionnement des services des ministères.

6.– Le Contrôle général économique et financier

Le corps du **Contrôle général économique et financier** (CGEFi) a été créé par le décret du 9 mai 2005 par fusion de quatre corps de contrôle et d'inspection. Il regroupe des cadres supérieurs des deux ministères économique et financier susceptibles d'exercer trois catégories de fonctions : études et conseil en modernisation dans le champ de la gestion publique, audit et inspection, notamment des organismes consulaires, contrôle, enfin, qu'il s'agisse du contrôle budgétaire (décret du 27 février 2005) ou du contrôle économique et financier (décret du 26 mai 1955 modifié). La réforme engagée en 2005 se poursuit sur les plans tant organisationnels que fonctionnels.

En 2006 les **activités** du service du CGEFi ont été les suivantes :

– **contrôle** : 528 organismes contrôlés directement ; 35 000 visas délivrés ; 3 500 participations aux réunions des organes de gouvernance, dont environ 1 000 conseils d'administration ; 312 rapports annuels (un rapport peut concerner plusieurs organismes contrôlés) ;

– **inspection et audit** : 22 rapports ;

– **études et conseil** : 46 missions d'études, dont 26 audits de modernisation ; organisation d'un séminaire annuel sur les mutations économiques (6^{ème} session en 2006) : 3 missions d'appui économique (Ardennes, Vosges et Nutrivalley).

Les **orientations** du CGEFi sont résumées ci-après :

– **contrôle** : mieux articuler contrôle budgétaire et contrôle économique et financier, avec la mise en place d'un système d'information adapté et la contractualisation des relations entre le CGEFi et la direction du Budget (programmes annuels de contrôle) ; accentuer la dimension « prévention des risques et mesure de la performance » avec la réduction du nombre de visas préalables, le développement concomitant du contrôle périodique et de l'audit et l'élaboration de guides et de référentiels ;

– **conseil** : spécifier une offre d'expertise à partir des pratiques de contrôle ; développer la participation du CGEFi aux programmes et aux actions de modernisation, tant ministériels qu'interministériels ;

– **gestion du service** : mise en place d'un contrôle interne ; développement d'une politique de formation professionnelle spécifique, par exemple sur l'audit comptable et financier ou l'audit organisationnel ; élaboration d'un plan de communication.

7.– L'Institut de la gestion publique et du développement économique

L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) a été rattaché en juillet 2006 au Secrétariat général des ministères économique et financier. Ce rattachement a permis de réaffirmer le caractère interdirectionnel des missions que l'IGPDE exerce et de souligner la priorité qu'il accorde dans son activité aux agents en fonctions à l'administration centrale. Le projet de service pour la période 2007-2009, qui remplace le contrat d'objectifs élaboré en 2004 consolide les axes de développement de l'institut, tout en prenant en considération les évolutions de son environnement : dévolution de la réforme de l'État au ministre en charge du budget, engagements ministériels en matière de formation, innovations de la fonction publique dans ce même domaine... Le projet vise, en outre, à clarifier les relations que l'IGPDE entretient en interne avec les directions et services, à définir un équilibre entre les activités de **formation** proprement dites – formation initiale, adaptation à l'emploi et perfectionnement – et celles, plus larges, qui s'inscrivent dans le domaine de la **diffusion des savoirs**, et à préciser le type de missions qu'il doit remplir à l'égard des autres ministères.

Au total, en 2006, l'IGPDE a formé 46 917 stagiaires en 88 533 journées-stagiaires. Plus de 40 % des stagiaires ont participé à des actions de perfectionnement. Les autres stagiaires ont suivi des actions de préparations aux concours administratifs (43,5 %), de diffusion des savoirs (9,9 %), de préparations aux qualifications informatiques (2,9 %), et d'adaptation à l'emploi (1,2 %). Plus

de la moitié (51,5 %) des journées-stagiaires a été consacrée à des actions de perfectionnement. Viennent ensuite les préparations aux concours administratifs (29 %) ou aux qualifications informatiques (7,8 %), la diffusion des savoirs (6,6 %) et l'adaptation à l'emploi (5,2 %).

L'essentiel de l'action de l'IGPDE a concerné les agents des ministères économique et financier qui représentent 75,1 % de ses stagiaires. Le public est majoritairement féminin (57,2 %) et la répartition entre les trois catégories est la suivante : 39,6 % de A ; 37,4 % de B ; et 22,9 % de C. L'effort global de formation a concerné à 26,6 % les agents d'administration centrale et à 48,5 % les agents des directions à réseau. Enfin, les stagiaires extérieurs (24,9 %) ont, pour deux tiers d'entre eux, suivi des actions de préparations aux concours.

L'IGPDE a développé 26 **préparations aux examens et concours professionnels** à l'attention des agents du ministère et 5 préparations aux concours interministériels (ENA, P-ENA, IRA). Les actions d'**adaptation aux nouvelles fonctions** sont dispensées après promotion, réussite à un concours ou entrée dans les directions et services des ministères économiques et financiers. En 2006, elles ont concerné 540 stagiaires. Ces données incluent les actions de l'université des cadres organisées pour les nouveaux cadres supérieurs ou dirigeants de ces ministères.

Les **sessions de perfectionnement** organisées en 2006 ont bénéficié à 19 968 stagiaires réunis pendant 45 550 journées de formation. Les formations bureautiques et informatiques ont bénéficié à 5 644 stagiaires, celles de formations générales et développement personnel à 3 522 stagiaires et 2 297 stagiaires ont accru leurs compétences linguistiques. Ces données incluent l'enseignement tuteuré à distance dispensé dans les domaines des formations bureautiques ou linguistiques. Après le pic consécutif aux nombreuses actions de sensibilisation à la LOLF organisées en 2005, les formations à la gestion publique ont retrouvé un niveau équivalent à celui de 2004 avec 5 354 stagiaires. Par ailleurs, 2 729 stagiaires ont suivi des formations « hygiène et sécurité ».

Depuis sa création, l'IGPDE s'attache à la « diffusion des savoirs » au travers de l'organisation d'actions conçues comme des lieux d'échanges et de débats. Les 4 643 participants à ces séminaires, ateliers, colloques, journées et cycles d'étude ont, par exemple, pu traiter de questions relatives au développement économique, à l'achat public et à la gestion publique.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (voir compte rendu analytique de la réunion du 8 novembre 2007⁽¹⁾) tenue à 9 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits des 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*.

Après avis *défavorable* de **M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial** des crédits des programmes *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public et facilitation et sécurisation des échanges*, après avis *défavorable* de **vo****tre Rapporteur spécial** et après avis *favorable* de **M. Georges Tron, Rapporteur spécial** des crédits du programme *Fonction publique*, la Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, modifiés par un amendement sur le programme *Fonction publique*.

(1) *Compte-rendu consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale*
http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/.

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

26 septembre

– M. Franck Mordacq, Directeur général de la modernisation de l'État (DGME), Ministère du Budget, responsable du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*

– M. Pierre-Olivier Legris, DGME

– M. Thierry Courtine, DGME

– M. Jacques Marzin, Directeur de l'Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE)

9 octobre

– M. Jean Bassères, Secrétaire général des ministères économique et financier

– Mme Lise Billard, Chef du bureau du budget et de l'immobilier, Secrétariat général

– M. Jean-François Verdier, Directeur des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), responsable du programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*

10 octobre

– M. Henri Guillaume, Inspecteur général des finances

6 novembre

– M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre de la Cour des comptes

– M. Jean-Marie Bertrand, Conseiller maître, première chambre

– M. Jean-Raphaël Alventosa, Conseiller maître, première chambre

– M. Patrick Lefas, Conseiller maître, première chambre.