



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n°3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

### ANNEXE N° 24

#### GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES  
ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES  
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Rapporteur spécial : M. PIERRE-ALAIN MUET

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</b> .....	9
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012 .....	9
1.– Une baisse significative des crédits liée aux grands projets informatiques .....	9
2.– Des indicateurs de performance aménagés .....	11
B.– LE BILAN CONTROVERSÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) .....	13
1.– La remise en cause du service public .....	13
<i>a) L'absence d'association des fonctionnaires aux réformes</i> .....	14
<i>b) Des primes au mérite qui heurtent le sens du service public des fonctionnaires</i> .....	16
<i>c) Une lente montée du stress au travail</i> .....	16
2.– Une cinquantaine de nouvelles mesures en 2011 .....	18
3.– Pour une évaluation objective de la RGPP .....	19
4.– La justice heurtée par la RGPP : l'exemple du TGI de Lyon .....	21
<i>a) Les mesures RGPP concernant le ministère de la Justice</i> .....	21
<i>b) Le point de vue contrasté des acteurs de la justice</i> .....	22
C.– LA FIN DU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT CHORUS .....	24
1.– Retour sur investissement de Chorus : le doublement du coût budgétaire du projet ...	24
2.– La question de la levée de la réserve substantielle de la Cour des comptes .....	27
3.– La rationalisation des applications ministérielles de gestion .....	28
4.– Le calendrier de déploiement et les fonctionnalités de Chorus .....	30
5.– Les centres de services partagés Chorus : un retour en arrière des conditions de travail ? .....	32
<i>a) La généralisation des centres de services partagés en 2011</i> .....	32
<i>b) Des hypothèses relatives aux gains en effectifs qui restent à vérifier</i> .....	34
<i>c) Les CSP de la région Rhône-Alpes : un bilan en demi-teinte</i> .....	35

D.– LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA PAYE DES FONCTIONNAIRES PAR L'OPÉRATEUR NATIONAL DE PAYE (ONP).....	37
1.– Le ministère de l'Agriculture raccordé au SI-Paye en juin 2013 .....	37
2.– Un coût global estimé entre 650 millions d'euros et 760 millions d'euros .....	39
3.– Une modernisation des SIRH des ministères indispensable pour garantir le bon fonctionnement du SI Paye.....	40
E.– QUELQUES EXEMPLES DE MESURES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	41
1.– La simplification des démarches administratives .....	41
2.– L'administration électronique et le développement des démarches administratives en ligne : <i>mon.service-public.fr</i> .....	44
3.– Allô Service Public 39-39 : le dispositif de renseignement interministériel.....	46
<b>II.– CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE .....</b>	<b>49</b>
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012 .....	49
1.– Des crédits et des emplois en réduction.....	49
2.– La stratégie de performance : des cibles réalistes pour 2012 .....	51
B.– L'ACTION DES SERVICES DES MINISTÈRES FINANCIERS BALISÉE PAR LA RGPP .....	52
1.– L'Inspection générale des finances au service de la RGPP .....	52
2.– Le service des achats de l'État : une création de la RGPP .....	56
<i>a) Un dispositif étendu aux opérateurs de l'État .....</i>	<i>56</i>
<i>b) Les résultats obtenus en 2010 et les objectifs 2011 .....</i>	<i>58</i>
<i>c) Un cadre à approfondir et à parfaire en 2012 .....</i>	<i>59</i>
3.– La communication des ministères de l'Économie et du Budget.....	59
<i>a) Une organisation en constante évolution depuis 2008.....</i>	<i>60</i>
<i>b) Des dépenses de communication en trop légère baisse .....</i>	<i>61</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>65</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

### ● Programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* : le discours et la réalité

Les **autorisations d'engagement**, à hauteur de **255,7 millions d'euros**, connaissent une baisse significative de plus de 12 % dans le présent projet de loi de finances (291,21 millions d'euros en 2011). Cette diminution des autorisations d'engagement est particulièrement sensible sur les actions du programme qui concernent les grands projets : Chorus et le système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI-Paye).

Les **crédits de paiement** demandés à hauteur de **285,3 millions d'euros en 2012** connaissent également un retrait marqué par rapport à 2011 (344,7 millions d'euros en 2011, soit une baisse de plus 60 millions d'euros et 17 %). Là encore, les principales diminutions concernent les actions liées aux grands projets informatiques de comptabilité et de gestion de paye.

La stratégie du programme reste constante dans le projet de loi de finances 2012. Elle s'oriente autour de trois objectifs : la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la qualité des services publics et une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

\*

\* \*

L'année 2011 marque la fin du déploiement de Chorus.

Le Rapporteur spécial a souhaité, à cette occasion, étudier les conditions de mise en œuvre des centres de services partagés de ce nouveau système d'information financière de l'État.

Ce projet de plus de 1 milliard d'euros est destiné à assurer l'application pleine et entière de la LOLF. Mais il justifie encore la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2010.

Au regard de ses observations sur le terrain, le Rapporteur spécial s'interroge quant à la réalité du retour sur investissement de ce projet considérable.

Il a par ailleurs examiné les conséquences des mesures développées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), particulièrement au ministère de la Justice.

Un déplacement en région Rhône-Alpes, lui a permis de constater l'écart entre la communication gouvernementale sur les bienfaits de la RGPP et la réalité vécue par les agents de l'État.

Alors que le Gouvernement indique que les économies permises par la RGPP s'élèvent à **7 milliards d'économies entre 2009 et 2011**, et devraient atteindre 15 milliards en 2013, **le Rapporteur spécial estime, qu'au regard de l'état catastrophique de nos finances publiques, il convient de les relativiser** : le présent projet de loi de finances prévoit ainsi pour 2012, un déficit à hauteur de 81,8 milliards d'euros, soit 4,5 % du PIB et une dette publique de 85,5 % de ce même PIB.

\*

\* \*

• **Programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* : financer la communication gouvernementale**

Les autorisations d'engagement du programme sont proposées à hauteur de **877,6 millions d'euros** en 2012 (925,5 millions d'euros en 2011, soit une diminution de 5,2 %). Les crédits de paiement sont envisagés à hauteur de **892 millions d'euros en 2012** (908,5 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 1,8 %).

L'emploi d'une partie des crédits de ce programme a pour finalité la communication du Gouvernement, en vue d'assurer l'information du grand public sur les politiques ministérielles et d'améliorer la connaissance des actions conduites par les ministères.

Cette communication est mise en œuvre par le Service de l'information et de la communication (SIRCOM), qui est un service commun aux ministères économique et financier.

Pour 2012, **le budget global de fonctionnement du SIRCOM est fixé à 8,5 millions d'euros**, ce qui représenterait une diminution de 8 % par rapport à la prévision d'exécution 2011. Au demeurant, cette diminution tient compte du transfert en base budgétaire des crédits de communication de l'emploi au ministère du Travail.

**Le Rapporteur spécial estime que l'état de nos finances publiques aurait dû conduire à un effort de maîtrise plus conséquent des dépenses de communication des ministères économiques et financiers.**

## INTRODUCTION

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

Les administrations concernées par le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* sont, au sein du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État : la direction du Budget, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), l'Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE), l'Opérateur national de paie (ONP) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

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

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

Sont également rattachés au programme le service des achats de l'État (SAE), le service commun des laboratoires, rattaché à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) et à la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), TRACFIN, l'Agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'État (APIE) et enfin la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF).

\*

\* \*

Le Rapporteur spécial a souhaité, en cette année 2011 qui marque la fin du déploiement de Chorus, se pencher sur les conditions de mise en œuvre des centres de services partagés de ce nouveau système d'information financière de l'État. Il a par ailleurs examiné les conséquences des mesures développées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), particulièrement au ministère de la Justice.

Un déplacement en région Rhône-Alpes effectué le 17 octobre 2011, lui a permis de constater l'écart entre la communication Gouvernementale sur les bienfaits de la RGPP et la réalité vécue sur le terrain par les agents de l'État.

\*

\* \*

Les autres programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* font l'objet des rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac <sup>(1)</sup>, Marc Francina <sup>(2)</sup> et Yves Deniaud <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rapport n° 3805, annexe n° 23, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges.*

(2) Rapport n° 3805, annexe n° 25, *Fonction publique.*

(3) Rapport n° 3805, annexe n° 26, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

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

### A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

1.- Une baisse significative des crédits liée aux grands projets informatiques

Les **autorisations d'engagement**, à hauteur de **255,73 millions d'euros**, connaissent une baisse significative de plus de 12 % dans le présent projet de loi de finances (291,21 millions d'euros en 2011). Cette diminution des autorisations d'engagement est particulièrement sensible sur les actions du programme qui concernent les grands projets : Chorus et le système d'information sur la paye des fonctionnaires (SI-Paye).

Les **crédits de paiement** demandés à hauteur de **285,28 millions d'euros en 2012** connaissent également un retrait marqué par rapport à 2011 (344,67 millions d'euros en 2011, soit une baisse de plus de 17 %). Là encore, les principales diminutions concernent les actions liées aux grands projets informatiques de comptabilité et de gestion de paye.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits du programme par action entre 2011 et 2012.

#### PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2011-2012 HORS FONDS DE CONCOURS

(En millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,28	37,38	0,26%	37,51	37,63	0,32%
Modernisation de l'État	53,48	59,18	10,66%	56,47	54,18	- 4,06%
Information financière de l'État	121,22	82,18	- 32,21%	146,37	104,94	- 28,31%
Systèmes d'information et production de la paye	56,74	53,15	- 6,32%	81,11	64,13	- 20,93%
Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,75	12,93	1,39%	12,75	12,93	1,39%
Régulation des jeux en ligne	9,74	10,92	12,11%	10,47	11,48	9,64%
<b>Total Programme</b>	<b>291,21</b>	<b>255,73</b>	<b>- 12,18%</b>	<b>344,67</b>	<b>285,28</b>	<b>- 17,23%</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2012*

L'action *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* voit ses crédits stabilisés à hauteur de **37,4 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **37,6 millions d'euros en crédits de paiement** en 2012 (37,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,5 millions d'euros crédits de paiement en 2011). Pour l'essentiel il s'agit des dépenses de personnel de la direction du Budget (titre 2) qui représentent 35,4 millions d'euros et correspondent aux 400 ETPT qui y sont affectés (en baisse de 11 ETPT).

L'action *Modernisation de l'État* voit ses crédits porter à **59,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** (en hausse de 5,7 millions d'euros) et à **54,2 millions d'euros en crédits de paiement** (en baisse de 2,3 millions d'euros). Les crédits de fonctionnement se portent à hauteur de 41,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,75 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dépenses de fonctionnement sont résumées dans le tableau ci-dessous.

**DÉPENSES DE FONCTIONNEMENTS POUR LA MODERNISATION DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Innovation</b> : réalisation d'enquêtes, de plans d'optimisation, travaux sur de nouvelles pistes d'innovation	2,35	2,35
<b>Conseil</b> : pilotage de la RGPP, appui méthodologique aux équipes d'audit, missions d'accompagnement, projets d'amélioration de la performance opérationnelle de processus, formation des chefs de projet et acteurs du changement	18	18
<b>Projets</b> : amélioration de la qualité de l'accueil et poursuite du déploiement du référentiel Marianne, déploiement et exploitation des guichets uniques d'accès aux démarches administratives en ligne, simplification administrative, pilotage du réseau inter-administrations informatique et télécom, hébergement et maintenance d'applications	16,9	11,9
<b>Actions transversales</b> : évaluation des politiques publiques, <i>communication</i> , relations internationales et les fonctions supports	4,5	4,5
<b>Total</b>	<b>41,75</b>	<b>36,75</b>

Source : projet de loi de finances 2012

Les dépenses de personnel s'établissent à 11,3 millions d'euros. Cette action supporte 140 ETPT affectés à la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), en baisse de 6 ETPT par rapport à 2011.

L'action *Information financière de l'État* connaît, dans le présent projet, une diminution très significative de ses **autorisations d'engagement qui s'élèvent à hauteur de 82,2 millions d'euros** en 2012 pour 121,2 millions d'euros en 2011, et de ses **crédits de paiement qui diminuent de plus de 41 millions d'euros pour s'établir à 104,9 millions d'euros en 2012**. L'essentiel de ses crédits concerne des dépenses d'investissement gérées par l'AIFE et destinées à la constitution du projet Chorus (cf. *infra*). L'action supporte 189 ETPT affectés à

l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et 16 ETPT affectés au Conseil de normalisation des comptes publics. Les dépenses de personnels sont estimées à 16,4 millions d'euros en 2011.

L'action *Système d'information et de production de la paye* voit également ses crédits en baisse. Les autorisations d'engagement s'établissent à 53,15 millions d'euros et les crédits de paiement à 64,1 millions d'euros (respectivement 56,7 millions d'euros et 81,1 millions d'euros en 2011). Cette action supporte également les crédits de fonctionnement de l'Opérateur national de paye (ONP) et supporte les 190 ETPT (+39 ETPT par rapport à 2011) qui y sont affectés. Les dépenses de personnel sont prévues à hauteur de 14,6 millions d'euros (+ 2,3 millions d'euros).

L'action *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* se voit dotée de 12,93 millions d'euros (12,75 millions d'euros en 2011). Elle supporte les 155 ETPT (– 2 ETPT par rapport à 2011) affectés à la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), dont les crédits d'intervention sont portés par le programme *Fonction publique*.

L'action *Régulation des jeux en ligne*, créée en 2010, voit ses autorisations d'engagement augmenter de plus de 12 % pour s'établir à 10,9 millions d'euros (9,7 millions d'euros en 2011) et ses crédits de paiement prévus à 11,5 millions d'euros (10,5 millions d'euros en 2011, soit une hausse de plus de 9,6 %). 65 ETPT sont affectés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et les dépenses de titre 2 s'élèvent à 6,7 millions d'euros.

Au total le **plafond d'autorisation d'emploi du programme augmente** de 1 139 à 1 155 ETPT (+ 16 ETPT).

## 2.– Des indicateurs de performance aménagés

La stratégie du programme reste constante dans le projet de loi de finances 2012. Elle s'oriente autour de trois objectifs : la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la qualité des services publics et une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

Cependant, les objectifs de performance du programme ont évolué. En effet, si la date de création de l'ARJEL à la mi-mai 2010 n'avait pas permis de mettre en place la performance liée à ce nouvel organisme dans le projet annuel de performances 2011, le présent projet de loi de finances permet de corriger cela en intégrant un nouvel objectif *Réguler les jeux en ligne*. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de régulation des jeux en ligne fixée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 qui a créé l'autorité administrative indépendante.

Deux nouveaux indicateurs accompagnent la création de ce nouvel objectif : *Délai de délivrance des agréments et de saisine de la Commission des sanctions* et *Délai de traitement des demandes d'avis portant sur les contrats de*

*commercialisation du droit d'organiser des paris sur une compétition ou manifestation sportive.* Il est indiqué dans le projet annuel de performances que ses indicateurs cherchent à rendre compte de la qualité et de la rapidité des travaux conduits par l'ARJEL pour rendre ses avis et décisions, et procéder, le cas échéant, à la saisine de la commission des sanctions dans le cadre du contrôle de l'offre de jeux en ligne proposée par les opérateurs agréés. En effet, le respect des délais légaux et le traitement dans des délais optimaux des dossiers soumis à l'ARJEL dans le cadre de ces missions représentent un enjeu majeur pour l'autorité nouvellement créée.

Les autres indicateurs du programme n'ont pas connu de changement.

En ce qui concerne l'indicateur relatif à la mise en œuvre de la RGPP, le projet annuel de performances indique que le *Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale* de l'objectif *Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* doit permettre de s'assurer, à échéances régulières, que les mesures inscrites au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et décidées lors des Conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) suivent le rythme d'avancement fixé et qu'elles ont l'impact attendu. Il est précisé que plus de 500 mesures ont été décidées lors de ces CMPP. Le cinquième CMPP du 9 mars 2011 a dressé l'état d'avancement des 381 mesures précédemment décidées et d'adopter 48 mesures nouvelles. En 2012, l'indicateur se propose de suivre l'ensemble de ces mesures, en excluant du périmètre les mesures finies (58 mesures finies en 2009 et 61 mesures finies en 2010). La cible retenue pour 2012, identique à celle de 2011 prévoit qu'au moins 85 % des mesures RGPP (intégrant les 48 nouvelles mesures du cinquième CMPP) devraient être sur leur trajectoire nominale en 2012.

**Le Rapporteur spécial rappelle cependant que l'effet de la RGPP ne peut se mesurer uniquement par son déploiement, sauf à confondre les moyens et les fins.**

Par ailleurs, **en ce qui concerne l'indicateur de performance de l'AIFE** (*Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE*), **le Rapporteur spécial constate cette année encore que les prévisions ont été revues à la baisse.** Le projet annuel de performances indique que, compte tenu des bouleversements liés notamment au déploiement de Chorus et des attentes des services financiers de l'État à l'endroit de l'AIFE, la prévision de l'indice de satisfaction 2011 initialement fixée à 68 a été ramenée à 60. La perception des prestations délivrées par l'Agence n'a donc pas donné de résultats conformes aux objectifs. La cible 2012 est estimée à 65, quand celle de 2013 est espérée supérieure à 70.

**Le Rapporteur spécial voit dans la révision à la baisse de la cible de cet indicateur, l'illustration à la fois des difficultés rencontrées par les agents face au bouleversement induit par la mise en œuvre de Chorus, mais aussi de leur sentiment de frustration quant à la prise en compte de leurs difficultés.**

Le déplacement effectué par le Rapporteur spécial en région Rhône Alpes, où il a pu rencontrer à la fois des responsables des centres de services partagés (CSP) – les plateformes Chorus–, et des agents opérateurs, a été particulièrement instructif à cet égard.

Enfin, le Rapporteur spécial regrette que le projet annuel de performances ne présente toujours pas d'indicateur mesurant l'activité de la direction du Budget dans le respect de la norme de dépenses de l'État.

## B.– LE BILAN CONTROVERSÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

Lancée par le Président de la République en juillet 2007, le Gouvernement voit dans la révision générale des politiques publiques (RGPP), une « *réforme de l'État ambitieuse et sans précédent* ».

**Loin de ces qualificatifs pompeux, le Rapporteur spécial considère la RGPP comme une réforme dont le but ultime est uniquement la réduction des dépenses.** À ce titre le Rapporteur spécial souhaite rappeler ici les principales conclusions de ses précédents travaux, dont il constate, hélas, la pertinence prémonitoire, notamment en ce qui concerne **l'absence d'association des fonctionnaires aux réformes, les atteintes au statut général de la fonction publique, la mise en œuvre des primes au mérite et une réelle montée du stress au travail.** Autant d'éléments qui au-delà **d'une véritable remise en cause du service public traduisent un incontestable mépris pour les fonctionnaires.** Il convient de préciser que ces critiques ne traduisent évidemment pas une hostilité de principe aux réformes, **mais les conditions de mise en œuvre de la RGPP et l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ont dénaturé ce qui aurait pu être une vraie politique de modernisation de l'État.**

### 1.– La remise en cause du service public

En 2009, le Rapporteur spécial avait rencontré plusieurs organisations syndicales qui regrettaient alors « *le rythme rapide, voire précipité, avec lequel les réorganisations étaient effectuées, ainsi que le caractère brutal de leur mise en œuvre* ». Les risques de **désorganisation** avaient été mentionnés, avec une baisse de la qualité et une rupture dans la continuité du service. Les réformes s'apparentaient d'abord à des suppressions massives d'emplois, suivies d'une adaptation cahin-caha du fonctionnement des services, « *de façon bâclée* », avec « *une gestion à la petite semaine* ».

Les organisations syndicales consultées évoquaient notamment la **réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE)**. Plus que dans les services centraux des ministères, c'est sans doute là que se sont situées les tensions les plus fortes en termes de d'adaptation des personnels. Les services déconcentrés concentrent en effet la plus grande partie des fonctionnaires de l'État. Une organisation syndicale avait alors déclaré au Rapporteur spécial que l'on assistait à

*« une véritable destruction de services entiers comme l'Inspection du travail ou la direction de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ».*

Au-delà de la DGCCRF, plusieurs cas précis des conditions difficiles de mise en œuvre de cette réforme avaient été portés à la connaissance du Rapporteur spécial.

Par exemple, le recentrage effectué par la RGPP, sur les aspects purement pénaux dans les services locaux de la protection judiciaire de la jeunesse, n'avait pas donné lieu à débat préalable et n'avait jamais été expliqué aux quelque 800 agents publics potentiellement concernés.

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

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

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

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

Les travaux précédents du Rapporteur spécial ont montré que le travail des équipes d'audit s'était effectué dans **le plus grand secret des cabinets ministériels** et sans concertation ni avec les fonctionnaires, ni avec les usagers des services publics, ni d'ailleurs avec les parlementaires. Une réponse au questionnaire budgétaire de 2009 reconnaissait cette absence de transparence : *« les rapports initiaux des missions d'audit de la RGPP, qui ont servi de travaux préparatoires aux décisions prises en CMPP, n'ont en revanche pas vocation à être rendus publics. »*

Toutes les organisations syndicales rencontrées avaient alors affirmé que la concertation sur la RGPP n'avait jamais réellement eu lieu : *« Les comités techniques paritaires (CTP) n'ont pas été réunis sur le sujet de la RGPP et le point de vue des fonctionnaires n'a jamais été entendu. »*

**Depuis 2009, il apparaît que rien n'a véritablement changé.** La Mission d'évaluation et de contrôle consacrée à la soutenabilité de la masse salariale a organisé, dans le cadre de ses travaux en mai 2011, une table ronde avec des représentants syndicaux. Lors de cette réunion, tous ont dénoncé l'absence de véritable concertation sur la RGPP. Ainsi, M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF CGT, a déclaré : *« La RGPP n'a donné lieu à aucune concertation à quelque niveau que ce soit – central, territorial ou déconcentré. Au mieux, les organisations syndicales représentatives et les représentants des personnels sont tenus informés de sa mise en œuvre. Toutes les enquêtes menées depuis deux ou trois ans montrent que, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles, les agents publics se sentent spectateurs de la RGPP, voire étrangers à celle-ci, et qu'elle suscite chez eux de grandes inquiétudes. Des salariés ne peuvent être acteurs d'une réforme qu'ils ne comprennent pas, a fortiori dans le service public. »*

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

**En 2009, le Rapporteur spécial avait constaté que les fonctionnaires avaient en général appris par la presse les décisions prises dans le cadre de la RGPP.** C'est par la voie de circulaires qu'ils avaient appris les modalités de mise en œuvre des réformes. **Le manque d'information était général et même les hauts fonctionnaires étaient demandeurs d'explications.** Très souvent l'encadrement n'avait pas été plus consulté que les services placés sous sa responsabilité.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la majorité des fonctionnaires se déclare hostile à la RGPP, comme le montrent plusieurs enquêtes et sondages commandés par le ministère du Budget. L'absence d'association aux décisions entraîne un **défaut d'adhésion** au processus, ainsi qu'un **défaut d'appropriation** par les fonctionnaires. Or comme le montrent les expériences étrangères, ainsi au Canada que le Gouvernement montre volontiers en exemple, **qui d'autre mieux que les fonctionnaires eux-mêmes sont en mesure d'indiquer les endroits où des économies sont possibles ?** L'accès à l'information, l'association aux décisions, en un mot la **confiance**, sont les pré-requis de la réforme.

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

Le Gouvernement a ces dernières années développé les dispositifs de rémunération à la performance individuelle avec la création de la prime de fonction et de résultats (PFR).

À la suite du rapport remis au Gouvernement par notre collègue Michel Diefenbacher, le Gouvernement a souhaité également mettre en place une prime d'intéressement à la performance collective. L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tel que modifié par l'article 38 la loi du 5 juillet 2010 précitée, précise désormais que les indemnités, perçues par les fonctionnaires, peuvent « *tenir compte (...) de la performance collective des services.* »

En application de cette disposition, le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 est venu préciser les modalités de mise en œuvre de cette prime d'intéressement à la performance collective.

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

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

*c) Une lente montée du stress au travail*

En 2009, plusieurs organisations syndicales avaient indiqué que les cas de dépression de fonctionnaire se multipliaient, sans qu'il soit possible d'établir de statistiques. Les mêmes causes engendrant les mêmes effets, il est à craindre que la situation ne se soit guère améliorée en ce domaine. **Les restructurations**

**administratives sont un facteur important d'inquiétude** sur l'emploi, et par contrecoup sur la vie de famille. Les agents publics sont inquiets pour l'avenir de leurs missions et pour leur propre avenir ; il s'agit d'une question touchant au **respect** des personnes. Avait même été signalé au Rapporteur spécial le cas d'une **tentative de suicide** d'une directrice de la protection judiciaire de la jeunesse à qui l'on avait demandé successivement de fermer un service local, puis de le maintenir.

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

En 2009, le Rapporteur spécial se demandait si la situation pouvait se dégrader jusqu'à atteindre celle constatée chez **France Telecom**, fleuron technologique de notre pays, où prévalait alors, un sentiment d'horreur en termes de gestion des ressources humaines ? À la suite des vagues de suicides dans plusieurs entreprises du secteur public, le ministre du Travail Xavier Darcos avait présenté le 9 octobre 2009 un **plan d'urgence contre les risques psychologiques dans les entreprises**. Il enjoignait aux 2 500 entreprises de plus de 1 000 salariés d'ouvrir des négociations sur la prévention du stress au travail, en s'inspirant d'un accord interprofessionnel datant de 2008. Pour les PME et les TPE, le ministre demande la mise en place d'actions d'information sur les risques psychosociaux, les outils de diagnostic et les indicateurs d'action avec l'appui des services de santé au travail. Pour les entreprises engagées dans un processus de restructuration, le ministre demandait aux directions régionales des entreprises et de la concurrence de prendre en compte les risques psychosociaux dans tout le processus de restructuration.

Le constat demeure : l'absence de communication interne dans l'entreprise génère une situation d'anxiété et de stress, avec *in fine* des suicides. **Faudra-t-il attendre que la situation se dégrade autant dans les administrations pour prendre les mesures qui s'imposent ?**

**Nous avons en France une fonction publique remarquablement formée et performante**, que de nombreux pays nous envient. Il suffit de voir le nombre d'institutions internationales qui font appel aux fonctionnaires français.

Autant le Rapporteur spécial est partisan d'une gestion rigoureuse des finances publiques, autant il trouve absurde de conduire la réforme de l'État avec comme **seul objectif le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite** : c'est à la fois **choquant et inefficace**.

## 2.– Une cinquantaine de nouvelles mesures en 2011

**D'un point de vue quantitatif**, la RGPP a eu de nombreux effets sur l'ensemble de l'administration. Le dernier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 9 mars 2011 a dressé l'état d'avancement des mesures RGPP. Selon la méthodologie des feux tricolores employée pour le mesurer, **86 %** des mesures avançaient conformément aux objectifs initiaux et bénéficiaient d'un feu vert, **10 %** ont nécessité une décision correctrice et se sont vu attribuer un feu orange et **4 %** accusaient des retards importants, présentant donc un feu rouge.

**Ainsi, depuis 2009, 119 mesures seraient arrivées à échéance soit plus de 32 % de la totalité des réformes décidées à l'occasion des trois premiers CMPP.** L'annexe au rapport annuel de performances pour 2010 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* retrace les réalisations de la RGPP pour l'année 2010.

De nombreuses mesures sont déjà entrées en application : la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) – unification des réseaux de la direction générale des impôts DGI et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) –, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) ou la réforme de la politique immobilière de l'État, en sont des exemples.

Cependant, si la réforme de la DGFIP est terminée en administration centrale (pour un coût très élevé, comme l'ont montré les travaux de la Cour des comptes), elle se poursuit encore dans l'administration territoriale : au 31 décembre 2010, 88 % des directions locales uniques ont été mises en place et 87 % des guichets fiscaux uniques ont été créés.

Par ailleurs, il faut rappeler que la 2<sup>ème</sup> phase de la RGPP, initiée avec le 4<sup>ème</sup> CMPP du 30 juin 2010, a amplifié ce que le Gouvernement présente comme un effort de modernisation, en élargissant son périmètre aux opérateurs. À cette occasion, 150 nouvelles mesures ont été lancées. Lors du 5<sup>ème</sup> CMPP du 9 mars 2011, une cinquantaine de nouvelles mesures ont été décidées.

**Selon le Gouvernement**, les très nombreuses mesures mises en œuvre par la RGPP se traduiraient par **des résultats significatifs en termes d'amélioration de la qualité des services publics, de réduction des dépenses publiques et de modernisation de la Fonction publique**.

**Qu'il soit permis au Rapporteur spécial de modérer l'enthousiasme gouvernemental.**

### 3.– Pour une évaluation objective de la RGPP

• Le Gouvernement indique que les économies permises par la RGPP s'élèveraient à 7 milliards d'économies entre 2009 et 2011, et devraient atteindre 15 milliards en 2013. **La réalité de ces économies reste évidemment à prouver.**

**Le Rapporteur spécial estime par ailleurs, qu'au regard de l'état catastrophique de nos finances publiques, il convient, le cas échéant, de les relativiser :** le présent projet de loi de finances prévoit ainsi pour 2012, un déficit à hauteur de 81,8 milliards d'euros, soit 4,5 % du PIB et une dette publique de 85,5 % de ce même PIB.

Le Rapporteur spécial ne peut que constater, une fois encore, le peu d'efficacité des mesures RGPP sur la maîtrise de la dette et du déficit.

• Le Gouvernement met également en avant le fait que la RGPP aura permis, au terme de la législature, **la réduction de 150 000 du nombre des fonctionnaires d'État, grâce à la mesure emblématique du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux.** Cette évolution n'aurait pas porté atteinte, selon lui, à la capacité de l'État à accomplir ses missions. Le Rapporteur spécial ne peut que renvoyer à la lecture du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), consacrée à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique<sup>(1)</sup>: les rapporteurs de la MEC ont montré les limites de cette mesure, dont on peut se demander si elle a été appliquée partout avec discernement.

**Le Rapporteur spécial estime quant à lui cette réforme absurde !** La direction du Budget a proposé cette mesure à tous les Gouvernements depuis vingt ans, les plus sensés l'ayant toujours refusée. **Le Rapporteur spécial aime à rappeler ce qu'en disait M. Philippe Séguin en décembre 2009, quand elle commençait à être appliquée: « L'État se révélant incapable d'analyser les besoins et de programmer ses effectifs en conséquence, sa politique du personnel est dictée principalement par des considérations budgétaires de court terme. Cette démarche, ne profite qu'aux administrations pléthoriques et sous-productives ».** De fait cette mesure ne s'apparente en rien à un effort de productivité.

**Quant à la capacité de l'État à accomplir ses missions, le Rapporteur spécial estime que cette mesure a eu, au contraire, un effet catastrophique sur le fonctionnement des services publics.** Cette politique démoralise complètement les agents de l'État. Les syndicats rencontrés maintes fois par le Rapporteur spécial l'ont d'ailleurs confirmé (cf. *supra*).

---

(1) Rapport d'information n° 3797 « Vingt-deux propositions pour une évolution maîtrisée de la masse salariale », présenté le 12 octobre 2011 par MM. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de La Verpillière.

En ce qui concerne les économies permises par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, la Cour des comptes comme le Rapporteur général<sup>(1)</sup> de notre commission des Finances, en ont montré l'inefficacité : l'économie réalisée n'a jamais atteint le milliard d'euros, ni même les 800 millions d'euros. Avec la mise en œuvres de mesures catégorielles compensatoires, elle s'établit en fait à 260 millions d'euros. Comme le précise la Cour des comptes, « *les économies résultant du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État pendant huit ans* » sont exactement du même montant, que le coût annuel de la baisse de la TVA sur la restauration. **Cette mesure fiscale dérogatoire a donc augmenté le déficit structurel, de l'équivalent de l'application pendant huit ans de la mise en oeuvre aberrante de la réduction des effectifs.** Cette comparaison mérite d'être méditée.

• Le Gouvernement estime encore que **la RGPP a permis aux fonctionnaires d'être mieux rémunérés** : un peu moins nombreux, les agents de l'État auraient bénéficié de la moitié des économies générées par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, soit 1,4 milliard d'euros depuis 2009.

Le Rapporteur spécial renvoie là encore aux travaux de notre Rapporteur général qui, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2010, a montré que les gains de productivité ne bénéficiaient pas obligatoirement aux agents qui les réalisent<sup>(2)</sup>.

Il rappelle également que le Gouvernement a décidé de geler le point d'indice de la fonction publique en 2011 et en 2012, à son niveau de 2010. **Cette disposition ne plaide évidemment pas pour l'amélioration du pouvoir d'achat des fonctionnaires.**

• Enfin, le Gouvernement soutient que la RGPP a favorisé **une amélioration de la qualité de service**, reconnue de surcroît par nos concitoyens.

La RGPP aurait ainsi amélioré la qualité du service rendu aux usagers, notamment en créant des guichets uniques :

– **pour les contribuables**, avec la mise en place de guichets fiscaux uniques ;

– **pour les demandeurs d'emploi**, avec la création de Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic (910 agences de proximité ont été créées sur l'ensemble du territoire) ;

---

(1) Rapport n° 3544 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, du 21 juin 2011

(2) Rapport n° 3544 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, du 21 juin 2011

– **pour les entreprises**, avec la création de 22 directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi.

Par ailleurs, les nombreuses réorganisations administratives mises en œuvre – restructuration de l’appareil de défense, avec la généralisation des bases de défense à l’ensemble du territoire en 2011 ; fusion des impôts et du Trésor public (création de la DGFIP) ; réorganisation des services de l’État dans les départements avec la RéATE ; fusion ANPE-UNEDIC ; rapprochement Police/Gendarmerie ; etc. – auraient eu pour effet d’**améliorer l’efficacité de nos services publics**.

La **reconfiguration de la carte judiciaire**, avec la diminution de près de 30 % des tribunaux figure ainsi au titre des mesures RGPP qui, selon le Gouvernement, a eu vocation à favoriser l’émergence d’un service public de la Justice plus efficace pour les justiciables, les magistrats et les fonctionnaires.

Lors de son déplacement au Tribunal de grande instance de Lyon le 17 octobre 2011, le Rapporteur spécial a eu l’occasion de confronter les objectifs poursuivis par cette réforme avec la réalité ressentie sur le terrain.

#### 4.– La justice heurtée par la RGPP : l’exemple du TGI de Lyon

##### *a) Les mesures RGPP concernant le ministère de la Justice*

La révision générale des politiques publiques a conduit à réformer profondément les politiques conduites par le ministère de la Justice, en poursuivant six objectifs afin, **selon le Gouvernement**, d’améliorer le fonctionnement de la justice et de mieux répondre aux attentes des justiciables. Les axes de la réforme viseraient ainsi à :

- moderniser l’organisation et le fonctionnement des juridictions ;
- recentrer la Justice sur son cœur de métier ;
- rationaliser les fonctions support et le traitement des frais de justice ;
- moderniser le système pénitentiaire ;
- donner la priorité à la prise en charge des mineurs délinquants ;
- simplifier les démarches pour le citoyen ;

**Au-delà des objectifs assésés par le Gouvernement**, le Rapporteur spécial a souhaité dresser le vrai bilan de la RGPP dans le secteur ministériel de la Justice.

Il a pour cela effectué un déplacement en région Rhône-Alpes où il a rencontré des représentants des personnels judiciaires (magistrats, greffiers, personnels pénitentiaires,...), mais également le directeur délégué du service de l’administration régionale judiciaire à la Cour d’appel de Lyon.

*b) Le point de vue contrasté des acteurs de la justice*

Au cours de sa réunion avec les représentants syndicaux des personnels judiciaires, où étaient représentés le Syndicat de la magistrature, l'Union syndicale des magistrats, la CFDT et l'USAJ - UNSA Justice, le Rapporteur spécial a pu constater combien était nuancé l'avis des professionnels de la Justice sur les résultats et les conséquences des réorganisations liées à la RGPP.

Certes, tous ont reconnu que globalement, le ministère de la Justice avait été épargné par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, mesure phare de la RGPP. Le plafond d'emplois global de ce ministère régalien a effectivement été préservé.

● Cependant, **la réforme de la carte judiciaire** ayant été menée au pas de charge, et d'après les syndicats sans concertation ni préparation suffisante, les transferts de personnels entre les juridictions qui ont disparu et celles dont l'activité a augmenté, ne permet pas de travailler de manière optimale. **Dans les faits, on trouve souvent une inadéquation entre les ressources disponibles et la charge de travail dans les tribunaux ainsi réorganisés.** L'exemple du cas du tribunal de grande instance (TGI) de Saint-Étienne est à ce titre édifiant : alors que les affaires ont augmenté de 30 %, aucun personnel supplémentaire n'aurait été affecté dans ce TGI.

Par ailleurs, la restructuration des emplois, avec souvent une diminution du nombre d'agents de catégorie C, a pour effet une surcharge de tâches matérielles pour les magistrats et greffiers (photocopie, envoi de lettres recommandées), et des conséquences sur les délais des dossiers qu'ils ont à instruire. À ce titre, les représentants de magistrats et de greffiers ont fait part au Rapporteur spécial, du **sentiment de déclassement** partagé par nombre de leurs collègues. *A contrario*, sur le même sujet, le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire a indiqué au Rapporteur spécial, qu'il arrivait que des agents de catégorie C soient amenés à prendre en charge des tâches dévolues normalement aux greffiers, faute d'un nombre suffisant de ces derniers. Dans les deux cas, cela est emblématique des problèmes de gestion des ressources humaines dans ces services.

Selon M. Albert Levy, du Syndicat de la magistrature, ces réorganisations et écarts constatés entre besoins et ressources contreviennent à l'objectif poursuivi par le Gouvernement *d'améliorer les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires grâce à une meilleure affectation des moyens entre les juridictions.* Il conteste également le fait que le regroupement de juridictions ait permis de renforcer l'efficacité et la qualité de la justice rendue. De son point de vue, au contraire, **ces réformes ne permettent plus au justiciable d'avoir un accès direct à la justice.** C'est particulièrement le cas dans les affaires liées au surendettement et aux affaires de tutelle.

Par ailleurs, des incohérences géographiques et fonctionnelles ont été dénoncées, notamment en ce qui concerne les tribunaux de Vienne, de Bourgoin-Jallieu, ou encore de Belley, avec des doutes sur les économies générées par cette réforme. Le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire a par ailleurs estimé que la RGPP pouvait avoir été un frein à la mobilité dans l'administration.

- Les représentants syndicaux ont également évoqué **le développement de la visioconférence** mis en œuvre dans le cadre de la RGPP, dont ils ne contestent pas les résultats chiffrés avancés par le Gouvernement. Cependant, si l'on observe une diminution des comparutions des détenus devant les juges, **cela signifie aussi une perte en termes d'humanisation de la justice, ce que le Rapporteur spécial déplore.**

- En ce qui concerne les méthodes employées par le Gouvernement pour faire adhérer les agents à son entreprise de modernisation de l'État, les interlocuteurs ont fortement exprimé leur doute au sujet du *Lean management*. Cette méthode, promue par la DGME en tant que vecteur de progrès dans l'administration, est née au Japon et a été développée **dans l'industrie et les services**. Le site internet de la DGME précise ainsi que le *Lean management* consiste à réexaminer les processus pour éliminer tout ce qui gaspille l'énergie des services et les détourne de leur mission première.

Le Rapporteur spécial admet que toute activité professionnelle, même judiciaire, peut et doit régulièrement être analysée pour tenter d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Cependant, examiner les modes de fonctionnement des magistrats via le prisme d'un outil d'analyse de processus industriel, ne lui semble pas nécessairement très adapté.

En ce qui concerne les gains de productivité, les syndicats constatent que les contentieux augmentent, mais que les effectifs restent constants, voire diminuent selon les catégories : les informations transmises au Rapporteur spécial montrent qu'une dizaine d'emplois de magistrats ont été supprimés dans le cadre de la RGPP en Rhône-Alpes.

- Par ailleurs, cette réforme de la carte judiciaire est intervenue alors que beaucoup d'autres réformes de la justice étaient mises en œuvre : réforme de la garde à vue, réforme de la justice des mineurs, réforme relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, etc. **Ce véritable choc des réformes**, n'a pas été, selon les interlocuteurs du Rapporteur spécial, suffisamment pris en compte pour l'évaluation des besoins de la Justice. À titre d'exemple, les procédures de placement en hospitalisation d'office ont ainsi explosé entre août et septembre 2011, passant respectivement de 206 à 540, sans que les effectifs suivent en conséquence.

Pour paraphraser la devise olympique, un des interlocuteurs du Rapporteur spécial a qualifié ces réformes à l'aide de la maxime suivante : « *poursuivre plus, plus vite, moins cher* ».

**Le Rapporteur spécial partage les doutes exprimés sur la pertinence de ces réformes ainsi que sur la méthode employée.**

**C.– LA FIN DU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT CHORUS**

1.– Retour sur investissement de Chorus : le doublement du coût budgétaire du projet

Le tableau suivant synthétise les données budgétaires du projet Chorus.

**CONSOMMATION ET PRÉVISIONS DE CONSOMMATION DE CRÉDITS DU PROJET CHORUS**  
(en millions d'euros)

		Réalisé fin 2010	2011	2012	2013	Total prévisionnel
Investissement/ Maintenance	AE	474,82	145,11	57,41	43,20	720,54
	CP	421,97	153,35	82,89	53,17	711,38
Fonctionnement	AE=CP	47,30	12,80	12,10	11,40	83,60
Total évaluation du coût de Chorus	AE	522,12	157,91	69,51	54,60	804,14
	CP	469,27	166,15	94,99	64,57	794,98

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

Source : projet de loi de finances pour 2012

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

Le projet annuel de performances fournit une réévaluation du retour sur investissement du projet Chorus **effectuée en début d'année 2011**. Le coût total du projet Chorus pour la sphère publique est ainsi estimé à **1 027 millions d'euros**, la valeur actualisée nette du projet à 702 millions d'euros et le gain annuel récurrent à 427 millions d'euros (respectivement 1 009 millions d'euros, 757 millions d'euros et 432 millions d'euros estimés en 2010). Ce coût intègre les dépenses d'investissement, de maintenance et de fonctionnement (795 millions d'euros, voir tableau ci-dessus).

Le projet annuel de performances précise également que le coût global de Chorus intègre notamment pour **55,6 millions d'euros** la participation de l'administration au déploiement de Chorus (formation, équipe projet de chaque ministère et interfaçage des applications ministérielles métiers). Or, le scénario de l'Inspection générale des finances de 2006 incluait **5,8 millions d'euros** de participation de l'administration : **le Rapporteur spécial aurait souhaité trouver dans le projet annuel de performances des explications sur cet écart notable, d'un facteur de un à dix.**

Tel que précisé dans le tableau ci-dessus, **le coût budgétaire prévisionnel actualisé de Chorus en crédits de paiement est estimé, sur la période 2006-2013, à 795 millions d'euros**. Le projet annuel de performances précise que **ce coût**

**budgétaire est une composante du coût de retour sur investissement**, évalué à 1 027 millions d'euros, auquel il convient d'ajouter les éléments complémentaires suivants :

- les coûts de fonctionnement pour 13,3 millions d'euros ;
- les agents mis à disposition pour 10,3 millions d'euros ;
- l'intégration des coûts connexes associés à Chorus évalués à 13 millions d'euros ;
- les coûts d'investissement des ministères estimés à 55,6 millions d'euros ;
- deux années de maintenance (2014 et 2015) évaluées à 70 millions d'euros par an.

Si le Rapporteur spécial apprécie de voir ainsi détaillé dans le projet annuel de performances, **la structure du coût total de Chorus**, il a néanmoins souhaité prolonger les travaux de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF <sup>(1)</sup> (MILOLF), notamment en ce qui concerne les informations relatives au coût budgétaire de Chorus.

Le tableau ci-après, initié par la MILOLF, s'appuie sur les données transmises au Parlement à l'occasion des projets de loi de finances. Il montre comment **le coût budgétaire estimé** pour la période 2006–2013 de *Chorus* a évolué depuis octobre 2007, date à laquelle la construction et le déploiement du progiciel faisaient l'objet **d'une première estimation à hauteur de 412 millions d'euros** dans le projet annuel de performances pour 2008 <sup>(2)</sup>.

Entre le début et la fin de la législature, l'estimation du coût budgétaire a donc quasiment doublé (+ 92,8 % en 5 ans).

---

(1) Rapport d'information n° 3644 « 5 ans après : donner toute sa mesure à la LOLF », du 12 juillet 2011, de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson.

(2) Extrait du projet annuel de performances 2008 : « **Chorus**

*Le projet Chorus, destiné à remplacer l'ensemble des applications figurant dans le périmètre du Palier 2006 à partir de 2008, offre, au-delà du cœur comptable, des options de gestion étendues (comptabilité des immobilisations, stocks, etc.)...*

*(...) Le marché Éditeur a été notifié à la société SAP en mars 2006.*

*- la construction de la solution Chorus, l'expérimentation dans le cadre de « pilotes » et la maintenance sur la durée de 4 ans du marché « Construction, Pilotes et Maintenance (CPM) ». Ce marché en cours comporte 4 lots : Système Cœur Chorus (Lot 1), Infocentre (Lot 2), Système d'Échange de la solution Chorus (Lot 3), Architecture Technique (Lot 4).*

*Ce marché a été notifié en avril 2007 pour un montant global de **187 millions d'euros** auquel s'ajoute le coût d'une assistance à maîtrise d'ouvrage de **11,3 millions d'euros** destinée à optimiser le processus de construction, de développement et de déploiement du programme Chorus.*

*- le déploiement du système cible Chorus sur l'ensemble du territoire national, objet d'une procédure de marché public en cours. Les travaux sont programmés de janvier 2008 à fin 2010 et le coût budgété pour cette opération est de **214 millions d'euros**. ».*

*La somme des dépenses identifiées pour Chorus était donc évaluée, en octobre 2007, à **412,3 millions d'euros**.*

LES ÉVALUATIONS SUCCESSIVES DU COÛT DU PROJET *CHORUS* DE 2006 À 2013

(en millions d'euros)

Date	Document	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
		Investissement	Maintenance	Fonctionnement	Total	Investissement	Maintenance	Fonctionnement	Total
Octobre 2007	PAP 2008	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>412,3</b>	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>412,3</b>
Juin 2008	RAP 2007	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>551,56</b>	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>551,56</b>
Octobre 2008	PAP 2009	435,35	116,21	Non renseigné	<b>551,56</b>	435,35	116,21	Non renseigné	<b>551,56</b>
Juin 2009	RAP 2008	438,65	117,51	Non renseigné	<b>556,16</b>	438,65	117,51	Non renseigné	<b>556,16</b>
Octobre 2009	PAP 2010	438,65	117,51	49,9	<b>606,06</b>	438,65	117,51	49,9	<b>606,06</b>
Juin 2010	RAP 2009	499,6	231,4	Non renseigné	<b>731,39</b>	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>711,55</b>
Octobre 2010	PAP 2011	499,6	231,4	77,15	<b>808,54</b>	Non renseigné	Non renseigné	77,15	<b>788,70</b>
Juin 2011	RAP 2010	472	249,4	Non renseigné	<b>720,54</b>	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	<b>711,38</b>
Octobre 2011	PAP 2012	472	249,4	83,6	<b>804,14</b>	Non renseigné	Non renseigné	83,6	<b>794,98</b>

Sources : rapports annuels de performances (RAP) et projets annuels de performances (PAP) de 2007 à 2011.

Cette évolution tient certainement pour partie au périmètre variable des dépenses prises en compte au fil des exercices budgétaires. Ainsi les dépenses de fonctionnement de l'AIFE n'ont pas toujours été intégrées (uniquement dans les projets annuels de performances à partir d'octobre 2009). Il en est sans doute de même en ce qui concerne le coût des deux premières années de maintenance.

Pour autant, le Rapporteur spécial estime que les informations transmises au Parlement auraient dû permettre d'identifier avec clarté, les raisons de cette évolution, ce qui n'a pas, malheureusement, été le cas.

Ainsi, aucune information ne figure dans le projet annuel de performances sur le surcoût éventuel lié au retard d'un an du traitement de la comptabilité générale dans Chorus.

**Le Rapporteur spécial juge que cette situation, caractérisée par un défaut d'information du Parlement, jette un voile d'incertitude sur la réalité du retour sur investissement de Chorus.**

L'opacité des éléments d'évaluation se double de surcroît d'un manque patent d'explications sur les difficultés rencontrées par les services lors du déploiement du progiciel. Or ces difficultés sont bien réelles. Elles sont parfois invoquées par les ministères pour justifier des sous-consommations de crédits en gestion (cas de la Défense, par exemple).

## 2.– La question de la levée de la réserve substantielle de la Cour des comptes

• La mise en production de la version applicative V6 de Chorus, correspondant au **déploiement de la dernière vague** auprès d'un peu plus de 7 000 utilisateurs et de 11 700 utilisateurs de formulaires, a eu lieu **en janvier 2011**.

Par ailleurs, consécutivement à la bascule de l'ensemble des programmes de dépense dans Chorus, la **fermeture de l'application Accord LOLF** et le démantèlement de son architecture technique ont pu être effectués. Il a également été procédé au passage du système d'information Chorus en mode de fonctionnement permanent sur les principales fonctions de gestion du budget de l'État, avec un dispositif de support adapté à l'ampleur et à la complexité de ce nouvel outil partagé de gestion budgétaire et comptable.

Au regard de l'avancement du projet Chorus, le ministère indique que la bascule des comptes de l'État dans ce nouveau système d'information financière de l'État, devrait ainsi pleinement répondre aux exigences de la LOLF et permettre d'envisager **une levée de la réserve n° 1 de la Cour des comptes** (certification des comptes de l'exercice 2010).

**Le Rapporteur spécial attend donc avec intérêt le prochain projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2011, pour vérifier le bien-fondé de ce pronostic, qui lui paraît audacieux.**

• Le passage en mode « maintenance » de Chorus n'exclut, pour autant, ni **l'étude et la mise en œuvre d'évolutions fonctionnelles visant à optimiser le système d'information**, ni l'émergence de projets connexes, entrant dans le mouvement de modernisation de la gestion publique. À ce titre, l'année 2011 a été marquée par **le démarrage de nouveaux chantiers** :

– **des groupes thématiques nationaux**, associant des acteurs représentatifs des utilisateurs Chorus et les instances réglementaires, sont chargés d'identifier et de prioriser les évolutions souhaitables du système d'information Chorus grâce à une approche spécialisée par processus. À ce jour, deux groupes sont organisés sur **le processus des achats publics** et sur **le pilotage budgétaire** ;

– **le projet « Chorus Déplacement temporaires »**, nouvelle « brique applicative » de Chorus dans le domaine de la dépense publique, permet, outre la mise en œuvre d'une procédure totalement dématérialisée, l'acquisition progressive d'une solution commune de gestion des déplacements temporaires. Le choix des opérateurs chargés de ce projet a abouti à la notification d'un accord-cadre en juin 2011, dont l'objet est l'assistance au pilotage, la mise en œuvre d'une solution logicielle de gestion des déplacements temporaires acquise en tant que services au bénéfice des services de l'État, l'acquisition des droits d'usage, la conception et la réalisation de supports de formation ainsi que la conduite du changement et la formation auprès des services de l'Administration ;

– le projet « *Chorus Factures* » visant à la dématérialisation des factures des fournisseurs, dont le principe consiste en la production par le fournisseur d'un fichier de données depuis son système de facturation, puis l'envoi automatique de ce fichier vers Chorus qui génère automatiquement une demande de paiement. Ce chantier, qui représente un enjeu clé au cœur de la relation entre l'État et ses fournisseurs, est confié à un opérateur par le biais d'un marché notifié le 26 mai 2011.

### 3.– La rationalisation des applications ministérielles de gestion

Cette rationalisation est l'un des enjeux majeurs de simplification lors du déploiement de Chorus. Il convient de rappeler, en ce qui concerne les applications externes à Chorus, que le Système d'information financière de l'État (SIFE) se compose de deux grandes catégories d'applications :

– un premier groupe **d'environ 280 applications ministérielles de gestion** (AMG) contribue partiellement ou totalement à l'exécution des processus financiers, budgétaires et comptables de l'État. Ces applications peuvent être classées de la manière suivante :

– des applications ministérielles financières (AMF) qui gèrent des processus financiers budgétaires et comptables et qui ont vocation à disparaître progressivement avec l'arrivée de Chorus ;

– des applications ministérielles métier (AMM) qui gèrent des processus métiers, lesquels déclenchent *in fine* des opérations « budgétaires-comptables » (création d'une demande d'achat, constatation d'un service fait, lancement d'un bon de commande, ...). Cette catégorie d'applications a vocation à perdurer avec l'arrivée de Chorus et selon les cas, à être interfacée avec lui ;

– enfin des applications mixtes (AMM-AMF), parmi lesquelles les systèmes d'informations décisionnels croisant des données métiers avec des données financières à des fins de pilotage.

– un second groupe **d'environ 60 applications interministérielles de la direction du Budget et de la DGFIP** (tenue des comptabilités de l'État, recouvrement des recettes fiscales et non fiscales, moyens de paiement, dépense), dont certaines ont disparu ou vocation à disparaître.

Au niveau interministériel, la bascule des programmes en V6 a permis d'éteindre l'application interministérielle de gestion de la dépense en administration centrale ACCORD. La bascule de Chorus en comptabilité maître, ainsi que celle des dépenses sans ordonnancement, des comptes spéciaux et budgets annexes entraînera naturellement l'arrêt de plusieurs applications de la DGFIP qui constituent actuellement le cœur du SIFE : NDL, NDC, CGL et TCC. **Au total, Chorus remplace 13 applications interministérielles.**

• Le comité d'orientation stratégique des systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État du 11 avril 2008 avait mandaté l'AIFE pour engager avec chaque ministère, une démarche de progrès visant à : définir et approuver une position commune concernant le devenir des applications portant des fonctionnalités financières redondantes avec Chorus ; identifier les fonctionnalités nouvelles dont l'intégration favoriserait la rationalisation du système d'information financière de l'État et engager les différentes parties dans la mise en œuvre des décisions communes.

Un contrat de progrès a été signé avec chaque ministère, formalisant les engagements pris sur chacune des applications ainsi que les conditions associées à ces engagements. Ce contrat fait l'objet de révision régulière pour prendre en compte les nouveaux besoins, les changements intervenus ou pour statuer sur des dossiers en cours d'instruction.

Le tableau suivant indique par ministère gestionnaire, le statut du contrat de progrès (dernière révision), le nombre d'applications de gestion recensées au sein du SIFE, le pourcentage d'applications dont le devenir à la cible est statué à ce stade et la répartition des applications statuées.

**RECENSEMENT DES APPLICATIONS MINISTÉRIELLES DE GESTION AVEC CHORUS**

Ministères		Contrat de progrès signé ou révisé le :	AMG SIFE <sup>(1)</sup>		Synthèse des dossiers validés		
			juillet 2011	statut validé	Mises en extinction	Interfacées	Non remplacées non interfacées
Affaires étrangères		26/11/2010	12	11	0	6	5
Agriculture		4/03/2009	14	13	3	4	6
Ministères financiers	Budget	30/07/2010	21	18	2	4	12
	Économie	30/07/2010	24	22	4	6	12
Culture		19/03/2010	8	8	2	2	4
Défense		8/07/2010	92	77	29	19	29
Écologie		11/08/2010	28	28	7	6	15
Éducation		29/07/2011	19	19	4	7	8
Justice		12/2009	20	19	8	1	10
Intérieur		21/12/2009	32	27	5	12	10
Ministères sociaux		21/06/2011	5	5	5	12	10
Travail		3/03/2009	5	5	2	2	1
Service du Premier ministre			1	1	0	1	0
<b>Total</b>			<b>278</b>	<b>250</b>	<b>67</b>	<b>70</b>	<b>113</b>
Pourcentage d'applications statuées			<b>90 %</b>				

(1) applications ministérielles de gestion du système d'information financière de l'État

Source : AIFE / Urbanisation – Juillet 2011

Ce sont donc 67 applications ministérielles de gestion sur 278 qui sont amenées à disparaître grâce à Chorus, dont 29 pour le seul ministère de la Défense.

**En prenant en considération les applications interministérielles, ce sont en tout 80 applications qui seront déclassés à la fin du déploiement de Chorus sur un total d'environ 340.**

**Le Rapporteur spécial se félicite de cette simplification très attendue du paysage applicatif des ministères.**

#### 4.– Le calendrier de déploiement et les fonctionnalités de Chorus

Le programme Chorus a été déployé progressivement dans les services de l'État depuis le 30 juin 2008, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Au-delà de la première version 2008 qui portait sur un périmètre fonctionnel restreint (subventions pour charges de service public et dépenses de transfert gérées en administration centrale), de nouvelles versions ont été mises en production en janvier, mars et juillet 2009 ainsi qu'en janvier et juillet 2010, et enfin en janvier 2011.

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

**La version V2 RE** déployée depuis le 31 mars 2009 pour l'ensemble des ministères (à l'exception du ministère de la Défense) a eu pour objet la reprise dans Chorus du TGPE/STGPE (Tableau général des propriétés de l'État / Serveur du tableau général des propriétés de l'État). Elle a concerné 1 000 utilisateurs environ.

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

**La version 4 (V4)**, version majeure mise en production en janvier 2010, a étendu le périmètre de la solution à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles

indispensables au déploiement de Chorus (dématérialisation, formulaires). La version 4 du déploiement a touché près de 10 000 utilisateurs de Chorus et 11 000 utilisateurs de formulaires, couvrant sept ministères et portant sur vingt-quatre programmes du budget de l'État.

**La version 5 (V5)**, déployée le 28 juin 2010 sur le même périmètre fonctionnel que la version 4, a concerné environ 1 900 utilisateurs Chorus et 1 000 utilisateurs Chorus Formulaires. Cinq ministères et huit programmes budgétaires (dont 1 uniquement sur une région) ont été intégrés à Chorus.

**La version 6 (V6), mise en production le 3 janvier 2011 a porté le nombre d'utilisateurs Chorus à 23 000 et le nombre d'utilisateurs Chorus Formulaire à 23 700.** Elle couvre tous les ministères (premier déploiement Chorus pour certains ministères, fin de déploiement pour d'autres) et porte sur 131 programmes. **Cette version du déploiement correspond à l'achèvement des travaux de construction, d'intégration et de déploiement du programme Chorus** avec le passage du nouveau système d'information financière de l'État en mode de maintenance applicative, corrective et évolutive. L'exécution des dépenses de tous les ministères sera assurée dans Chorus ainsi que les dépenses de l'État à l'étranger grâce à l'interfaçage d'une nouvelle version de l'application COREGE du ministère des affaires étrangères à Chorus.

Ainsi, les tous modules prévus dans le cadre du marché « Construction, Pilotes et Maintenance » (CPM) de Chorus ont été activés :

**ACTIVATION DES DIFFÉRENTS MODULES DE CHORUS**

<b>VERSION DE CHORUS</b>	<b>MODULES SAP</b>
<b>V1 - JUIN 2008</b>	Achats (SRM)
	Comptabilité Générale (FI)
	Budget (FM)
	Sas d'échange (PI)
	Gestion de configuration (Solution Manager)
	Socle technique (BC, Netweaver)
	Mouvements de marchandises (MM)
<b>V2 - JANVIER 2009</b>	Contrôle des coûts (CO)
	Immobilisations (AA)
	Infocentre (BI)
	Ventes (SD)
	Nouvelle version achats (SRM PPS2.0)
	Gestion de l'immobilier (RE-FX)
<b>V4 - JANVIER 2010</b>	Gestion de projet (PS)
<b>V6 - JANVIER 2011</b>	Finances publiques (PSCD)

Source : AIFE – août 2011

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

Il convient de préciser que les modules RE-Fx et CO (controlling), sont d'ores et déjà utilisés respectivement pour la description du patrimoine immobilier de l'État et pour la comptabilité d'analyse des coûts (CAC). Ils permettront, le cas échéant, de mettre en œuvre d'autres fonctionnalités de gestion du patrimoine immobilier ou de comptabilité analytique, qui ne font pas partie du périmètre initialement défini pour le programme.

**S'agissant du volet immobilier, la fiabilisation des données du patrimoine est en cours et devrait, selon le ministère du Budget, permettre d'aller vers une levée de la réserve de la Cour des comptes relative au patrimoine immobilier de l'État.** En outre, la formalisation de l'expression de besoins interministériels de suivi du patrimoine immobilier doit permettre d'élaborer en 2012 la conception générale et détaillée du volet « immobilier » de Chorus.

**Là encore, le Rapporteur spécial en accepte l'augure, mais se réserve de tout pronostic hasardeux.**

5.– Les centres de services partagés Chorus : un retour en arrière des conditions de travail ?

*a) La généralisation des centres de services partagés en 2011*

Conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, la 6<sup>e</sup> vague de déploiement de Chorus, en janvier 2011, **a vu la mise en place généralisée des centres de services partagés (CSP)** en services déconcentrés et en administration centrale.

**La mise en œuvre des services facturiers est plus limitée.** Si, en administration centrale, la plupart des ministères sont organisés en service facturier (à l'exception des ministères de l'Intérieur, de l'Éducation, de la Culture et de la Défense), en services déconcentrés de métropole, seuls les ministères financiers, sociaux et de la culture ont choisi de mettre en œuvre des services facturiers dans chaque région. Il y a ainsi **seulement 22 services facturiers régionaux** dont les effectifs varient de 5 à 54 utilisateurs.

Le degré de mutualisation des centres de services partagés varie selon les ministères.

- **En administration centrale**, chaque ministère dispose d'un ou de plusieurs centres de services partagés qui lui sont propres.

- **Dans les territoires et collectivités d'outre-mer, ainsi qu'en Corse**, ont été constitués 10 centres de services partagés interministériels (CSPI) de 7 à 48 utilisateurs, communs à tous les ministères, sauf pour les ministères de la Justice, de la Défense et de l'Éducation, qui disposent chacun de leurs propres CSP pour l'outre-mer :

– 5 CSP pour le ministère de la Défense (effectifs entre 21 et 37 utilisateurs) ;

– 9 CSP pour les académies du ministère de l'Éducation nationale (effectifs entre 4 et 38 utilisateurs) ;

– 4 CSP pour le ministère de la Justice (effectifs entre 11 et 39 utilisateurs).

• **En services déconcentrés métropolitains**, certains centres de services partagés sont communs à plusieurs ministères :

– les ministères financiers, sociaux et de la culture ont mis en place un centre de services partagés commun pour chaque région. Il y a au total 23 CSP (dont 3 pour la région Île-de-France), dont la taille varie entre 10 et 32 personnes ;

– le ministère de l'Agriculture (MAAPRAT) et le ministère de l'Écologie (MEDDTL) ont un centre de services partagés commun dans chaque région : 22 CSP dont la taille varie entre 18 et 70 utilisateurs.

• **Pour les ministères disposant de CSP propres en services déconcentrés**, la situation est la suivante :

– **Le ministère de l'Éducation nationale** a constitué un CSP dans chaque académie, soit 26 CSP dont les effectifs varient entre 11 et 42 personnes.

– **Le ministère de la Justice** a constitué des CSP propres à chaque grand réseau :

– 9 CSP en métropole pour gérer les programmes de la direction de l'administration pénitentiaire (entre 58 et 95 utilisateurs) ;

– 9 CSP pour ceux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (entre 8 et 35 utilisateurs) ;

– 18 CSP pour la direction des services judiciaires (entre 13 et 54 utilisateurs).

– **Le ministère de l'Intérieur** a également des CSP propres pour la Police, la Gendarmerie et les préfetures :

– pour la Police nationale : les 8 CSP (plus un pour l'administration centrale) sont établis dans les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Leur effectif varie entre 42 et 77 utilisateurs ;

– pour la Gendarmerie nationale, 8 CSP sont établis dans les centres administratifs et financiers zonaux, avec une antenne dans chaque région (effectifs entre 32 et 91 personnes) ;

– pour les préfetures, il y a 72 CSP implantés principalement au niveau départemental, et parfois régional (effectifs variant entre 5 et 29 utilisateurs).

– **Le ministère de la Défense** dispose de 105 services exécutant des dépenses dans Chorus en métropole, dont les effectifs varient de 1 à 182 utilisateurs. Pour certains d’entre eux on peut parler de véritables centres de services partagés, notamment les 7 « plateformes achats-finances ». Cette organisation est amenée à évoluer (cf. infra).

– **Les services du Premier ministre** ont créé 8 CSP basés en administration centrale dont les effectifs varient entre 5 et 32 personnes.

– **Le ministère des Affaires étrangères** a créé un CSP unique à Nantes (44 personnes) pour toutes les dépenses en France.

Il convient de noter que cette organisation territoriale n’est pas définitive : **certains ministères ont commencé à réfléchir à la mutualisation de leurs CSP** (par exemple le ministère de la Justice) ainsi qu’à la suppression de certaines implantations départementales. Au ministère de la Défense, le nombre de CSP devrait fortement diminuer dans le cadre de la réforme des armées et de la mise en place des bases de défense. Ainsi 24 implantations sur les 105 de métropole ont vocation à disparaître en 2011.

Enfin, il faut rappeler que les arbitrages rendus par le Premier Ministre en 2009 avaient fixé **un objectif de mutualisation interministérielle à l’échelon régional pour 2013, ainsi qu’une mise en place généralisée des services facturiers.**

*b) Des hypothèses relatives aux gains en effectifs qui restent à vérifier*

L’analyse multicritères MAREVA a été réalisée en juillet 2007 sur le projet Chorus avec un axe *Retour sur Investissement* (RSI) fondé sur le rapport de l’inspection des finances de novembre 2006. Sur le critère de la rentabilité, le comité d’orientation stratégique avait alors retenu le scénario de déploiement de l’ensemble de la réingénierie des processus budgétaires et comptables dans un contexte de réorganisation des services et de la fonction financière de l’État.

Le scénario retenu nécessitait la maîtrise des coûts par une réduction du nombre d’utilisateurs et de sites, ainsi que la mise en place d’une démarche interministérielle de réorganisation. Cette orientation a été renforcée par les décisions de la RGPP. Ce scénario envisageait des gains de productivité supérieurs à 7 100 ETP, dont 3 100 ETP de réorganisation de la chaîne amont et 3 000 à 5 000 ETP pour les services facturiers, gains reposant sur une hypothèse de 3 000 factures par an et par ETP.

Le Retour sur investissement du projet Chorus a été réévalué début 2011, en vue de la préparation du rapport annuel de performances de 2010. L’actualisation a porté sur les coûts du projet mais a conservé les hypothèses initiales pour ce qui concerne les gains d’effectifs relatifs à la mise en place des centres de services partagés et des services facturiers. Dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le ministère se borne à indiquer que « *les premières*

*réorganisations conduites tant en administration centrale que dans les services déconcentrés ne permettent pas d'infirmes les hypothèses retenues à l'origine. »*

Le ministère poursuit en précisant : **« À l'heure actuelle, les gains en effectifs qui découlent du projet Chorus et de la nouvelle organisation administrative n'ont pas encore été mesurés », ce que le Rapporteur spécial regrette profondément.**

*c) Les CSP de la région Rhône-Alpes : un bilan en demi-teinte*

Le déplacement effectué par le Rapporteur spécial à Lyon lui a permis de rencontrer les différents acteurs des plateformes Chorus : les responsables des CSP, mais également les agents opérateurs de saisie. Il en ressort une appréciation sensiblement moins favorable que les propos lénifiants du Gouvernement le laissaient espérer.

● En ce qui concerne les responsables des CSP, tous ont reconnu **les difficultés initiales rencontrées dans le déploiement de Chorus** : lourdeur et rigidité du progiciel, apprentissage difficile par les opérateurs, nombreux dysfonctionnements observés.

Le Rapporteur spécial concède que ces difficultés sont inhérentes à ce type de projet d'envergure et ne sont pas surprenantes. Il a d'ailleurs été signalé au Rapporteur spécial par les responsables des plateformes que ces « *défauts de jeunesse* » étaient largement résolus. Il demeure cependant que l'unanimité est loin d'être acquise. Le responsable de la plateforme Chorus du ministère de la Justice a qualifié ce progiciel « *d'outil affreux à utiliser* ».

● À ce stade, selon les propos des gestionnaires de la DRFiP, Chorus sécurise les données comptables de l'État. Ce système est plus transparent et accessible, notamment par la Cour des comptes, que les systèmes précédents. Chorus constitue un progrès certain pour l'État.

**Le Rapporteur spécial tient, à ce sujet, à féliciter les initiatives mises en œuvre en région Rhône-Alpes pour résoudre les difficultés constatées.** La plus représentative et intéressante de ces initiatives, étant la création des **clubs utilisateurs de Chorus**, permettant aux différents acteurs d'échanger les expériences et de mettre en œuvre les bonnes pratiques d'utilisation du progiciel.

Ont également été signalés au Rapporteur spécial les progrès accomplis en **termes de délais de paiement**, qui atteignent un niveau très satisfaisant de 25,61 jours dans cette région (contre 38,41 jours au niveau national, soit les 2/3). Le Rapporteur spécial veut voir dans ces résultats, une illustration du volontarisme et du dynamisme des responsables et des agents qui ont tout mis en œuvre pour s'approprier ce nouvel outil.

Pour autant, un certain nombre de difficultés ont encore été signalées au Rapporteur spécial.

● **En ce qui concerne le progiciel, il apparaît qu'un certain nombre de dysfonctionnements et d'anomalies n'ont pas encore été résolus.** Il s'agit par exemple de la gestion des marchés complexes, de l'absence de restitution de données exploitables par les gestionnaires, de l'édition des bons de commandes qui se révèle déficiente et inadaptée, de la gestion ardue des frais de déplacements, de celle des fonds de concours, etc.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que, par exemple, Chorus n'établissant pas de différence entre les notions comptables « d'acomptes » et « d'avances » : **certains services utilisaient des outils bureautiques (de type feuille Excel) pour en faciliter la gestion...**

Lors de sa visite sur place du centre de services partagés de la direction régionale de l'Environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), le Rapporteur spécial a été surpris d'apprendre que Chorus imposait de paramétrer dans le système, une année supplémentaire sur la date de fin des marchés, pour pallier les dysfonctionnements rencontrés et les contretemps observés.

**De même ont été dénoncés les délais trop importants entre les saisies de dossiers dans les « formulaires Chorus » et leur déversement dans la base de donnée de Chorus** (de l'ordre d'une semaine). Cela imposerait parfois de saisir, à la même date, l'engagement juridique de la dépense et la facture correspondante, en contradiction totale avec les règles de l'achat public.

**Par ailleurs, au cours de cette visite, des problèmes de lenteur du système informatique ont partout été dénoncés.** Il n'appartient pas au Rapporteur spécial de définir les raisons de cette défaillance : est-ce le progiciel Chorus lui-même, le réseau ou encore les serveurs informatiques ? Il demeure que ce point mérite d'être examiné si l'on veut que Chorus réponde à l'objectif d'efficacité qui lui a été assigné.

**Ces différents exemples, non exhaustifs, montrent s'il en était besoin, que la phase de stabilisation de l'outil est encore loin d'être atteinte.**

● En ce qui concerne **l'organisation fonctionnelle et administrative des centres de services partagés**, le Rapporteur spécial tient d'abord à souligner le dynamisme des agents qu'il a rencontré. De ce point de vue, la cohabitation au sein de ces plateformes d'agents en provenance de services ministériels différents, apparaît comme une réussite.

Pour autant, là encore, certains points négatifs méritent d'être relevés.

● En effet, sur Chorus, **le travail des opérateurs est plus segmenté, plus répétitif et moins responsabilisant** qu'il ne l'était dans les systèmes précédents. Cela est d'autant plus vrai dans les ministères où des services facturiers ont été mis en place.

Ce point de vue est partagé par les responsables de ces agents : ils comparent les plateformes Chorus aux salles de dactylographie à l'œuvre dans les années soixante-dix. **Il s'agit là d'un véritable retour en arrière des conditions de travail.** Les gestionnaires des CSP craignent à ce sujet, que le manque d'intérêt du travail sur Chorus, n'entraîne assez rapidement un fort *turnover* dans ces services. Or **la complexité de Chorus nécessite une stabilité des équipes, son apprentissage étant particulièrement difficile.** Ce problème mérite d'être précisément étudié, d'autant plus qu'il a été signalé des difficultés pour recruter des opérateurs sur ces plateformes.

• **À ce sujet, il a été confirmé les difficultés rencontrées par les agents lors de la formation à l'outil :** « *l'accompagnement formation était de l'abattage !* » a-t-il ainsi été indiqué au Rapporteur spécial. Par ailleurs, largement déconnectée des réalités de terrain rencontrées par les opérateurs (à qui on a enseigné les rudiments de la LOLF !), ces derniers regrettent ne pas avoir été assez préparés aux subtilités de paramétrage et de saisie dans Chorus.

• **Le Rapporteur spécial tient enfin à exprimer ses doutes en ce qui concerne le retour sur investissement de Chorus, et les gains de productivité associés à ce projet.** Le responsable de la gestion et du budget de la plateforme du ministère de la Justice lui a signalé que Chorus nécessite **huit employés supplémentaires (l'effectif est doublé), pour faire exactement le même travail que sur le système précédent.**

Interrogée à ce sujet, la DGME conteste ces comparaisons, considérant que le travail effectué par les agents sur Chorus n'est pas exactement le même que ce qui était réalisé sur les systèmes précédents par ces mêmes agents. Il s'agit notamment de la saisie des engagements juridiques, plus complète sur Chorus.

**Le Rapporteur spécial demande à ce que soit menée au plus tôt une étude exhaustive sur ce sujet, pour vérifier la réalité du retour sur investissement de Chorus.**

#### D.– LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA PAYE DES FONCTIONNAIRES PAR L'OPÉRATEUR NATIONAL DE PAYE (ONP)

1.– Le ministère de l'Agriculture raccordé au SI-Paye en juin 2013

L'Opérateur national de paye (ONP) est porteur d'un programme interministériel de transformation des outils, des organisations et des métiers de la gestion administrative de la paye, le SI-Paye.

La mise en œuvre de ce programme nécessite un ensemble de travaux de la part :

– des ministères : évolution des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH), des organisations et des métiers ;

– des maîtrises d’ouvrage interministérielles : DGAFP, DGFIP, direction du Budget ;

– de l’ONP : élaboration des référentiels communs, construction du SI-Paye, élaboration d’une offre SIRH pour les ministères ayant choisi de recourir à une solution mutualisée, construction d’un système informatique décisionnel et d’un outil de gestion des référentiels communs à la chaîne de gestion administrative et Paye.

Le lotissement de la conception détaillée du projet a permis qu’à l’issue d’une validation interministérielle du 1<sup>er</sup> lot (paramétrage des règles de paye du ministère de l’Agriculture), les travaux de réalisation et de test pris en charge par le groupement prestataire de service soient lancés début 2011. Ses travaux seraient réalisés à environ 70 % sur le périmètre de la solution SI-Paye.

La phase de recette qui doit démarrer en février 2012 est en cours de préparation. Son organisation et le lotissement des travaux de recette ont été définis pour sécuriser le premier déploiement.

Parallèlement, l’ONP accompagne les ministères dans l’avancement des projets conduits sous leur responsabilité, notamment :

– la mise en conformité de leurs SIRH et la sécurisation de la mise en qualité de l’ensemble des données nécessaires au fonctionnement de l’ensemble de la chaîne RH/Paye. Une stratégie de mise en conformité du SIRH a ainsi été définie par chacun des ministères. Des diagnostics de qualité de données et des dossiers de fiabilisation associés sont également réalisés ou en cours. Les plans et projets ministériels, en cours de finalisation, devraient permettre d’organiser, jalonner et piloter le bon aboutissement de ces travaux en vue de la reprise des données et des phases de comparaison de paye ;

– la définition d’une organisation de la gestion administrative de la paye et la conduite du changement associée. Les ministères pilotes ont défini les principes de leurs organisations cibles et participent aux travaux sur le volet de contrôle interne et sa déclinaison sur leurs périmètres respectifs ;

– la mise en œuvre opérationnelle d’un dispositif de veille juridique, pour laquelle des contrats ont été signés par l’ONP avec la DGAFP et tous les ministères pilotes. Les travaux sur la résorption des écarts de gestion éventuels devraient être lancés à l’automne avec ces ministères.

Le calendrier de déploiement ci-après prévoit un raccordement progressif des ministères au SI-Paye à partir de juin 2013 :

CALENDRIER DE DÉPLOIEMENT DU PROJET SI-PAYE

		Ministères
Vague 1	juin 2013	Agriculture
Vague 2	avril 2014	Intérieur (hors DGGN)
		Éducation nationale (encadrement/ITRF/BIB)
Vague 3	octobre 2014	Économie et finances (DGCCRF, DRH2, INSEE)
		Justice
Vague 4	avril 2015	Écologie
		Éducation nationale (ATOSS dans SCO)
		Économie et finances (DGDDI pilote DGFIP)
		Enseignement supérieur première vague (PAF)
Vague 5	octobre 2015	Culture
		Enseignement supérieur seconde vague (PAF)
		AEFE et autres (PAF)
Vague 6	avril 2016	Éducation nationale (2 <sup>nd</sup> degré public/privé)
		Jeunesse et Sports
		Santé
		Travail
		Écologie (DGAC)
		Services du Premier ministre (SPM, CE, CC, ....)
		Économie et finances (DGFIP)
Affaires étrangères et européennes		
Vague 7	octobre 2016	Défense (DRH-MD, Militaires)
		Intérieur (DGGN)
Vague 8	avril 2017	Éducation nationale (1 <sup>er</sup> degré public/privé)

Source : ONP

S'agissant des autres systèmes informatiques, les marchés relatifs à l'offre SIRH pour les ministères ayant choisi d'adopter une solution mutualisée et à l'outil de gestion des référentiels (OGR) ont été notifiés en juillet 2011.

2.– Un coût global estimé entre 650 millions d'euros et 760 millions d'euros

S'agissant du **coût de construction et de maintenance** du système SI-Paye, le modèle financier associé à l'offre retenue présentait un coût global de l'ordre de **17 millions d'euros**. Ce montant inclut la tranche ferme forfaitaire, l'affermissement de l'ensemble des tranches conditionnelles et les coûts relatifs aux prestations de maintenance évolutive sur la durée du marché.

Ce coût s'inscrit dans le cadre du coût global du programme qui intègre pour l'ONP, la construction et la maintenance des autres SI, les opérations de recette et de déploiement, l'acquisition et la maintenance des infrastructures, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et les dépenses de personnels. Pour les ministères, il convient en outre de prendre en compte les coûts de mise en conformité de leur SIRH et les coûts de conduite de changement. **Ce coût global est estimé jusqu'en 2018, entre 650 millions d'euros et 760 millions d'euros.**

**Selon le ministère, le modèle ONP est « intrinsèquement » porteur d'économies en effectifs, en raison de l'intégration, de la concentration et de l'automatisation d'une part importante des activités de la chaîne actuelle de gestion administrative et de paye.**

Les sources d'économies évoquées résulteraient d'une part de la suppression de la phase de pré-liquidation de la paye, de l'automatisation des contrôles et de l'interfaçage complet des SIRH avec le SI-Paye de l'ONP et d'autre part, de l'intégration des activités de gestion administrative et de paye et de leur mutualisation au sein des centres de services partagés ministériels (PESE). La taille optimale de ces centres de services partagés serait de 60 gestionnaires pour 20 000 agents. L'objectif de productivité fixé serait de 350 dossiers gérés par gestionnaire de PESE.

**L'objectif d'économies** assigné au programme par le comité RGPP de novembre 2007 est de **3 800 équivalents temps plein**, dont 800 résultant des gains d'effectifs dans les services de la DGFIP et 3 000 au sein des ministères.

**Au regard de ce que le Rapporteur spécial a pu constater pour les centres de services partagés de Chorus, ces gains de productivité restent à confirmer et demeurent, à ce stade, pour le moins hypothétiques sinon fantaisistes.**

3.– Une modernisation des SIRH des ministères indispensable pour garantir le bon fonctionnement du SI Paye.

Avec le programme de l'ONP, l'État vise donc à améliorer la qualité et la performance du processus de paye (rapidité, sécurité, fiabilité) en s'articulant avec les systèmes d'information RH des ministères (SIRH).

Pour assurer la continuité de la chaîne d'information entre les SIRH ministériels et le SI-Paye, chaque SIRH ministériel doit être interfacé au SI Paye de l'ONP.

Ce raccordement passe par une mise en conformité préalable de chaque SIRH avec des normes et référentiels communs (le noyau commun), afin de garantir leur bonne articulation avec le futur SI Paye. En particulier, tout SIRH doit pouvoir alimenter le SI Paye d'événements de gestion gérés conformément à des règles de gestion et des processus de traitement de l'information définis par l'ONP et ses maîtrises d'ouvrage.

La mise en conformité des SIRH a commencé en 2008 par un audit réalisé par chaque ministère et qui analysait les écarts entre les informations et les règles portées par les SIRH et les exigences du noyau commun. Elle se poursuit par la mise en place des évolutions nécessaires pour résorber les écarts constatés et garantir dans la durée la capacité commune des SIRH et du SI-Paye à répondre à l'évolutivité des règles de gestion administrative et de paye.

Plus largement, ce travail sur les SIRH est complété par une redéfinition des processus et des organisations de gestion administrative dont ils sont porteurs. Il s'agit de les adapter au nouveau mode de production de la paye et de favoriser leur réactivité et leur efficacité.

La qualité et la conformité des données ainsi que la performance des différents systèmes d'information ressources humaines ministériels sont des conditions essentielles de production de la paye automatisée dans des conditions optimales par le calculateur unique.

## E.- QUELQUES EXEMPLES DE MESURES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT

Le Rapporteur spécial a souhaité dresser l'état d'avancement de quelques mesures mises en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'État.

### 1.- La simplification des démarches administratives

La simplification des démarches administratives est une priorité de la modernisation de l'État depuis 2007, que le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 a renforcée.

Pour identifier les attentes et les contraintes vécues par les usagers, une étude par « événements de vie » des relations des Français avec l'administration a été réalisée auprès d'un panel de plus de 3 000 personnes représentatif de la population.

L'enquête réalisée en 2008 a été renouvelée fin 2010, afin d'évaluer les progrès obtenus. Elle montre que la complexité perçue par les usagers des services publics a baissé de cinq points en moyenne sur l'ensemble des événements de vie jugés prioritaires par les Français. **Le Rapporteur spécial tient à saluer ce résultat positif.**

Le Gouvernement a ainsi engagé un programme de 100 simplifications dans le cadre de la RGPP pour développer les services en ligne (démarches, informations personnalisées) et pour simplifier les procédures (suppression de démarches redondantes, suppression des justificatifs inutiles, création de guichets uniques...).

Ce programme se développe par vagues semestrielles. Une première vague de 15 mesures a été engagée le 19 octobre 2009, 15 autres mesures ont été engagées par le CMPP du 30 juin 2010, une troisième vague de 20 mesures le 14 février 2011 et une 4ème vague le 26 septembre dernier ont été annoncées.

● **L'état d'avancement du programme** a été présenté lors de la dernière réunion des représentants d'usagers le 14 février 2011 :

– il est désormais possible de demander en ligne son inscription sur les listes électorales (10 millions de Français peuvent accéder à ce service), qui sera étendue progressivement à toutes les communes. La moitié de la population devrait être couverte à la fin 2011 ;

– les jeunes de 16 ans peuvent dorénavant effectuer leurs formalités obligatoires de recensement via Internet. Déjà disponible pour un 1 jeune sur 6, le service est progressivement étendu avec un objectif de 50 % des jeunes Français pouvant bénéficier de ce service à la fin 2011 ;

– en cas de déménagement, tous les usagers peuvent aujourd'hui informer simultanément et gratuitement les 12 principaux services publics – Assurance maladie ; Pôle emploi ; Caisse d'allocations familiales ; Bureau du service national ; services des impôts... – d'un changement de coordonnées. Un français sur trois ayant déménagé (près de 550 000) l'a utilisé en 2010 via *mon.service-public.fr* ;

– la vie des proches est simplifiée en cas de décès : plus aucun justificatif n'est demandé par l'Assurance vieillesse (CNAV) pour déclarer un décès. Par ailleurs, l'obligation d'effectuer une déclaration provisoire de ressources dans les 6 mois suivant le décès a été supprimée (environ 600 000 décès chaque année) ;

– en cas de perte des papiers il est possible de demander en une seule fois le renouvellement en ligne de trois titres (carte d'identité, passeport, carte grise) grâce à un téléservice accessible à tous sur *mon.service-public.fr* (2 millions de papiers administratifs sont perdus chaque année).

● **Les principales démarches liées aux changements dans la vie d'une entreprise** pourront progressivement être réalisées en ligne à partir de « *Votre Compte Pro* », le nouvel espace dédié aux entreprises, sur le modèle de *mon.service-public.fr*. Ce service, ouvert en novembre 2010, concerne principalement 3,5 millions de TPE / PME :

– dès à présent, un dossier plus simple et une procédure en ligne sont proposés sur « *Votre Compte Pro* » pour effectuer le transfert du siège social d'une entreprise et ses modifications statutaires ;

– les formalités de création sont dématérialisées pour les activités non soumises à autorisation (cela concerne 40 % des entreprises), le portail *guichet-entreprises.fr* a été lancé et 24 % des procédures de création d'entreprise spécifiques aux activités réglementées ont été simplifiées ;

– toutes les entreprises retenues dans le cadre d'un marché public peuvent d'ores et déjà obtenir leur attestation fiscale en ligne à partir de leur compte fiscal (espace professionnel du site *impots.gouv.fr* mis en place par la direction générale des Finances publiques). 34 % des attestations fiscales ont été délivrées en ligne.

• **Les démarches de création, de modification et de dissolution d'une association** sont facilitées sur Internet : elles sont disponibles via des formulaires depuis octobre 2010 (1,1 million d'associations sont concernées par cette mesure) et seront totalement dématérialisées dans trois préfectures (départements de la Manche, du Nord et de Paris).

• **Pour les collectivités**, les demandes de copie d'extrait d'actes d'état civil seront supprimées : une plateforme d'échange dématérialisée sécurisée a été mise en œuvre permettant d'alléger les formalités des usagers. Cette plateforme est expérimentée à Melun et dans trente communes de Seine-et-Marne.

Le tableau ci-après récapitule les 20 nouvelles mesures engagées dans le cadre du 4<sup>e</sup> CMPP :

#### **Liste des 20 nouvelles mesures engagées dans le cadre du 4<sup>e</sup> CMPP**

##### **Pour les particuliers**

- Informer en ligne en une seule fois les organismes publics de la reprise d'un emploi
- Déclarer en ligne la cession de véhicules de particulier à particulier
- Permettre l'utilisation des factures électroniques grâce à l'insertion d'un code barre 2D à l'appui de l'ensemble des démarches administratives nécessitant ces justificatifs
- Offrir un service en ligne d'information et de conseil en matière d'orientation (scolaire)
- Supprimer les redondances de pièces justificatives lors de l'inscription scolaire
- Permettre de consulter et de télécharger ses attestations de paiement et de suivre en ligne le paiement de ses indemnités journalières
- Dispenser l'héritier direct de fournir, suite à un décès, un certificat d'hérédité ou un acte de notoriété pour la réalisation des démarches les plus courantes

##### **Pour les entreprises**

- Créer un guide interactif des déclarations sociales
- Proposer un simulateur permettant de calculer le montant de la réduction de charge sur les bas salaires « dite réduction Fillon »
- Améliorer la lisibilité du bulletin de salaire
- Créer un service en ligne de référence des aides disponibles à la création d'entreprises
- Améliorer le déroulement des procédures relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)
- Simplifier les démarches liées à la construction des établissements recevant du public (ERP)
- Simplifier les marques fiscales des produits viticoles
- Améliorer le service aux employeurs dans le cadre de l'utilisation du titre emploi service entreprise (TESE)

#### **Pour les associations**

- Proposer aux associations un accès cohérent à l'information administrative et aux démarches en ligne
- Faciliter l'immatriculation des associations au répertoire Sirene de l'INSEE

#### **Pour les collectivités territoriales**

- Simplifier la transmission des listes électorales communales en préfectures
- Simplifier la procédure de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle
- Harmoniser les modes d'échanges dématérialisées entre l'État et les collectivités territoriales

### 2.– L'administration électronique et le développement des démarches administratives en ligne : *mon.service-public.fr*

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

Le développement des sites administratifs en ligne rend en effet possible d'effectuer à distance les principales formalités et permet à l'utilisateur d'accéder à une information centralisée, immédiatement identifiable, tout en réduisant le délai de constitution et de traitement des dossiers. Aussi, pour faire dépasser à l'administration électronique le stade de quelques services en ligne isolés, la DGME concentre principalement ses efforts sur le développement, le déploiement, et l'ancrage dans les usages de plusieurs projets à forte valeur ajoutée.

● **Faciliter l'accès du citoyen aux services publics en ligne** tout en créant **un point d'entrée unique et personnalisé** vers l'administration constitue l'objectif premier de *mon.service-public.fr*, développé par la DGME. Avec plus de 2 millions d'utilisateurs réguliers, le compte personnel des démarches en ligne reçoit plus de 30 000 visites quotidiennes. Dans cet espace, accessible après authentification, l'utilisateur peut gérer de façon individualisée sa relation avec les administrations grâce à quatre fonctionnalités innovantes.

Dans un souci constant d'amélioration et dans le but de répondre aux attentes des usagers, une nouvelle version de *mon.service-public.fr* est disponible depuis le 10 mai 2011. Cette dernière s'est fondée sur un audit approfondi du site et sur des « *focus groups* » (d'utilisateurs et de non-utilisateurs). Les améliorations apportées (optimisation du moteur de recherche, personnalisation de l'affichage, rubriques repensées, etc.) devraient simplifier l'utilisation du site et contribuer à augmenter le nombre d'internautes.

*mon.service-public.fr* devient progressivement le point d'entrée unique d'accès aux démarches administratives en ligne et cet objectif a été réaffirmé lors du Conseil des ministres du 9 décembre 2009.

• *mon.service-public.fr* repose sur des **partenariats** avec les organismes de la sphère publique qui raccordent leurs services en ligne au dispositif. L'éventail de services en ligne fédérés autour de ce site évolue progressivement à mesure que le réseau de partenaires s'agrandit. Ce réseau comprend désormais une quinzaine de partenaires appartenant principalement à la sphère sociale. Des travaux sont actuellement en cours avec Pôle Emploi et la direction générale des Finances publiques pour qu'ils rejoignent ce cercle dès 2012.

D'autres contacts sont dès à présent engagés pour préparer l'intégration de nouveaux partenaires – ministères et collectivités locales – afin d'accroître la couverture du dispositif, sur la base d'adhésions volontaires. La DGME sollicite en priorité les organismes qui proposent des services en ligne étoffés, largement utilisés, afin d'ouvrir rapidement l'éventail des usages possibles de *mon.service-public.fr*.

• Prenant appui sur les premiers résultats de *mon.service-public.fr*, la DGME a par ailleurs étendu son concept à **d'autres segments d'utilisateurs**. Ainsi, deux espaces sont désormais disponibles : *Votre Compte Association*, disponible depuis le 26 octobre 2010 et *Votre Compte Pro*, disponible depuis le 23 novembre 2010. Dans les deux cas, l'offre de démarches s'étoffe progressivement et plusieurs contacts ont été noués avec des partenaires-clé afin de proposer le plus rapidement possible un éventail encore plus significatif de services.

• La DGME s'attache également à développer – sur un mode industriel, c'est-à-dire à partir d'une plateforme de développement commune et réutilisable, qui permet de livrer plus vite tout en contenant les coûts – **une nouvelle génération de démarches en ligne**, toutes accessibles depuis *mon.service-public.fr*. L'objectif est de dématérialiser la plupart des démarches que les usagers doivent accomplir, quelles que soient les administrations concernées, en veillant à centrer les démarches administratives sur les situations vécues par les usagers, à généraliser les usages de l'administration en ligne, à éviter à l'utilisateur de gérer la complexité administrative et à personnaliser les démarches.

Depuis la mise en service de la démarche *Déclaration de changement de nom* en 2009 – qui constituait une première réalisation dans ce domaine – la DGME a étoffé le bouquet de services disponibles : *déclaration de changement de coordonnées, demande d'inscription sur les listes électorales, recensement citoyen obligatoire, déclaration de perte et demande de renouvellement des papiers*, etc. Avec au total près de 700 000 utilisations en 2010, le rythme s'est accru en 2011 (plus de 500 000 utilisations depuis le mois de janvier pour la seule démarche *Déclaration de changement de coordonnées ; demande d'inscription sur les listes électorales et recensement citoyen obligatoire* avec plus de 1 800 communes, parmi les plus peuplées, raccordées au dispositif).

Plus récemment, un service en ligne de dépôt des réclamations auprès des principaux organismes sociaux et services de l'État a été mis en place, au travers lui aussi de *mon.service-public.fr*.

• D'autres pistes sont en cours d'examen portant toutes sur des démarches à fort potentiel d'utilisation. Ainsi, **plusieurs nouvelles démarches seront prochainement accessibles**, comme les formalités d'urbanisme (déclaration d'ouverture de chantier, généralisée à partir d'octobre 2011) ou la cession de véhicules (début 2012). L'ensemble de ces démarches s'enrichit progressivement de fonctionnalités complémentaires telles que le paiement ou la prise de rendez-vous en ligne, la géolocalisation, l'authentification sécurisée ou l'accusé de réception.

Par ailleurs, afin de faciliter et continuer à développer les échanges de données dématérialisées entre les usagers et l'administration, la DGME met en place un dispositif spécifique : la plate-forme d'échange et de confiance (PEC). La PEC a pour objectif de favoriser et de sécuriser les échanges entre administrations (État, collectivités territoriales, autres organismes échangeant avec l'administration) et entre les administrations et les usagers. Elle a ainsi vocation à venir en appui de nombreux services publics en ligne. Elle devrait assurer un haut niveau de sécurité entre les différentes parties prenantes d'une démarche en ligne et contribuera, de ce fait, à la « *confiance numérique* », facteur essentiel de développement et d'adoption par nos concitoyens des services numériques de l'administration.

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

*Allô Service public 39-39* est le service téléphonique de renseignements administratifs, géré par la direction de l'Information légale et administrative (DILA), rattachée aux services du Premier ministre.

Dans le cadre de la RGPP, la DILA a mené une restructuration importante du 39-39 : élargissement des horaires d'ouverture ; limitation du coût de l'appel à une tarification locale pour tous les usagers en France depuis un poste fixe ; regroupement des agents « experts » sur le site unique de Metz au le 1er janvier 2010 au sein du Centre d'appels interministériel (CAI).

*Allô Service public 39-39* est organisé en deux niveaux de réponse :

– un premier niveau répond aux questions administratives les plus courantes, grâce à une « base de connaissance interministérielle » ;

– sans rupture de communication, un deuxième niveau répond à des questions plus complexes ou peu fréquentes. Les thématiques « *Source* : du travail », « papiers », « justice », « logement » et « urbanisme » sont traitées par le centre d'appels interministériel de Metz. Les appels portant sur des problématiques

fiscales, travail et consommation sont transférés vers les services experts (centres *Impôts Services*, *Travail Info Service* et *Info Service Consommation* respectivement). Sur les autres thématiques, les usagers sont orientés vers un service de renseignements externe ou un site internet public.

Le CMPP du 30 juin 2010 a décidé d'élargir les compétences de *Allô Service public 39-39* à l'ensemble des renseignements administratifs et de fixer comme objectif de développer progressivement son offre de service au profit d'autres organismes publics.

\*

\* \*



## II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

### A.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

#### 1.- Des crédits et des emplois en réduction

Les **autorisations d'engagement du programme sont proposées à hauteur de 877,6 millions d'euros** en 2012 (925,5 millions d'euros en 2011, soit une diminution de 5,2 %). Les crédits de paiement sont proposés à hauteur de **892 millions d'euros en 2012** (908,5 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 1,82 %).

#### PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2011-2012 HORS FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
État-major, médiation et politiques transversales	355,74	358,21	0,69 %	354,62	358,21	1,01 %
Expertise, audit, évaluation et contrôle	64,01	64,80	1,23 %	64,01	64,80	1,23 %
Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi	21,07	18,07	- 14,26 %	20,87	17,87	- 14,39 %
Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	19,29	21,62	12,08 %	21,19	20,66	- 2,49 %
Prestations d'appui et supports	465,34	414,87	- 10,85 %	447,85	430,45	- 3,88 %
<b>Total Programme</b>	<b>925,46</b>	<b>877,56</b>	<b>- 5,17 %</b>	<b>908,54</b>	<b>891,99</b>	<b>- 1,82 %</b>

Les crédits de l'action *État-major, médiation et politiques transversales* sont prévus à hauteur de **358,2 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2011 et en crédits de paiement**. Les dépenses de fonctionnement qui concernent les politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail sont prévues à hauteur de 179 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les dépenses de personnel qui correspondent aux effectifs de la multitude de services du programme (cabinets, secrétariat général, IGPDE, médiateur, service des Achats, TRACFIN...) s'élèvent à 175,7 millions d'euros, pour 2 085 ETPT (- 15 ETPT par rapport à 2011).

L'action *Expertise, audit, évaluation et contrôle* qui regroupe les services d'inspection et de contrôle des ministères (Inspection générale des finances et Contrôle général économique et financier) serait dotée de **64,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011**. Les dépenses de personnel représentent 63,96 millions d'euros et 427 ETPT (466 ETPT en 2011).

Les autorisations d'engagement de l'action *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi* s'établissent à plus de **18 millions d'euros en 2012, et les crédits de paiement à près 17,9 millions d'euros, en baisse respective de 14,3 % et 14,4 %**. Les dépenses de fonctionnement du SIRCOM, service chargé de la communication institutionnelle, sont prévues à hauteur de 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,5 millions d'euros en crédits de paiement qui se répartissent en 2 millions d'euros pour les grandes campagnes de communication et 6,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,5 millions d'euros en crédits de paiement pour les actions récurrentes de communication. Cette action supporte 111 ETPT pour 9,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La dotation prévue pour l'action *Contribution au respect du droit et à la sécurité judiciaire* est de **21,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,7 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits correspondent pour l'essentiel aux dépenses de personnel de la direction des Affaires juridiques (DAJ) : 15,6 millions d'euros et 192 ETPT. Les dépenses de fonctionnement (6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement) recouvrent les dépenses de justice, honoraires, expertises... engagées par la DAJ.

**Les autorisations d'engagement** de l'action *Prestations d'appui et de soutien* (fonctions soutien) **connaissent une baisse de plus de 10,8 %** en 2012 pour s'établir à **414,9 millions d'euros** (465,3 millions d'euros en 2011). **Les crédits de paiement diminuent de près de 4 % à 430,5 millions d'euros**. Les dépenses de fonctionnement sont prévues à hauteur de 241,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 254,9 millions d'euros en crédits de paiement. Le principal poste de dépenses est l'immobilier (160 millions d'euros en autorisations d'engagement et 175,6 millions d'euros en crédits de paiement), les loyers budgétaires représentant à eux seuls 106,2 millions d'euros.

Le projet annuel de performances fournit la décomposition de ces dépenses immobilières.

**DÉPENSES IMMOBILIÈRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALES DES MINISTÈRES  
ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS EN 2012**

*(en millions d'euros)*

	2011		2012	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Loyers budgétaires</b>	106,89	106,89	106,21	106,21
<b>Baux</b>	67,31	50,21	29,58	48,98
<b>Taxes</b>	1	1	0,8	0,8
<b>Exploitation et maintenance technique</b>	10	10	10	8
<b>Achat de matériels techniques</b>	1,4	1,4	1,2	0,4
<b>Fluides</b>	10	10	9	9
<b>Redéploiement des services</b>	0,4	0,4	Non renseigné	Non renseigné
<b>Aménagements et petits travaux</b>	Non renseigné	Non renseigné	0,4	0,4
<b>Déménagements et mobilier</b>	Non renseigné	Non renseigné	2,9	2
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>179,9</b>	<b>160,09</b>	<b>175,79</b>

*Source : projet annuel de performances*

Le projet annuel de performances précise également que la renégociation des conditions financières des locations auprès des différents bailleurs dans le respect des règles de plafonnement des loyers fixées par France Domaine, et, surtout, l'abandon de baux rendu possible par l'installation de services à Ivry, « accélèrent la réduction des dépenses locatives ». **Le Rapporteur spécial aurait apprécié connaître en détail le montant de ces réductions de charges locatives.**

Les dépenses de personnel (2 211 ETPT) sont estimées à 164,84 millions d'euros en 2012.

Le **plafond d'autorisation d'emplois** correspondant au programme s'élève à 5 026 ETPT en 2012 (5 108 en 2011).

2.– La stratégie de performance : des cibles réalistes pour 2012

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

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

- l'amélioration de la qualité des services rendus aux commanditaires et clients, aussi bien internes qu'externes, notamment par l'Inspection générale des finances (IGF), le service du Contrôle général économique et financier (CGEFI) et la direction des Affaires juridiques (DAJ) ;

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

Si les objectifs restent inchangés, l'indicateur propre au service des achats de l'État (SAE) intègre dorénavant les actions menées par le SAE pour l'ensemble des ministères. Son libellé est désormais *Gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le SAE*. Une cible de 110 millions d'euros de gains est fixée pour 2012 et 2013. Parallèlement, le sous-indicateur du SAE relatif au nombre de contrats conclus au niveau interministériel a été supprimé. Le ministère précise qu'il constituait plus un indicateur d'activité que de performance.

En ce qui concerne l'objectif *Maîtriser le coût des fonctions support*, l'indicateur *Effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés* prévoit une diminution du poste bureautique en 2012 à 184 000 (188 000 en 2011), tandis que le ratio d'efficacité bureautique est fixé à 710 euros par poste en 2012 (715 euros en 2011).

L'indicateur relatif à l'efficacité de la gestion immobilière matérialise l'importance croissante attachée à une gestion efficace du patrimoine immobilier. Cet indicateur mesure la performance immobilière des bâtiments occupés par l'administration centrale. Le Rapporteur spécial constate que l'année dernière, les services déconcentrés des 25 départements expérimentateurs des loyers budgétaires étaient inclus dans ce périmètre. Il s'interroge sur ce changement pour lequel le projet annuel de performances ne fournit aucune explication. Le ratio moyen était en 2009 de 15,27 par m<sup>2</sup> de surface utile nette (SUN) par poste de travail. La cible est fixée dans le projet annuel de performances à 14,1 m<sup>2</sup> par agent en 2012 et 14 m<sup>2</sup> en 2013, à comparer à la cible de 12 m<sup>2</sup> par agent fixée par le service France Domaine : la marge de progression reste donc importante.

## B.– L'ACTION DES SERVICES DES MINISTÈRES FINANCIERS BALISÉE PAR LA RGPP

### 1.– L'Inspection générale des finances au service de la RGPP

En 2010, l'Inspection générale des finances (IGF) a réalisé une centaine de missions, dont les thématiques portaient essentiellement sur la réforme de l'État, l'efficacité des dépenses fiscales, l'emploi et les politiques sociales, l'énergie et le développement durable, et les finances locales.

Les champs d'investigation de l'IGF couvrent ainsi des axes de travail traditionnels – la réforme de l'État, les dépenses fiscales et les politiques de l'emploi – et des champs d'investigation plus récents : les secteurs de l'énergie et du développement durable (mission sur la régulation de la filière photovoltaïque), et le secteur des finances locales (rapport sur la situation financière de la Polynésie française).

L'action de l'Inspection générale des finances montre aussi sa capacité à gérer des temporalités diverses : ainsi l'IGF parvient à organiser des missions dans l'urgence (mission d'appui aux départements en difficulté), comme des travaux de longue durée présentant un large champ d'investigation : l'inspecteur général M. Henri Guillaume préside ainsi à la demande des ministres, le comité de pilotage chargé de mener à bien l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales.

Les missions réalisées par l'Inspection générale sont de plusieurs types et recouvrent majoritairement des problématiques interministérielles.

- **Des missions d'inspection et d'audit interne.**

Cette activité aura représenté **11 % du nombre des missions en 2010.**

Les missions d'inspection portent principalement sur les services déconcentrés des ministères économique et financier. **Les inspecteurs des finances peuvent utiliser en la matière leurs pouvoirs qui leur permettent d'avoir communication de tous les documents nécessaires au contrôle.** Les principaux enjeux portent sur la qualité des procédures et leur mise en œuvre, la régularité des opérations mais également sur la lutte contre la fraude et le contrôle de la déontologie des agents publics. En 2010, l'IGF aura ainsi réalisé la vérification des services de la DGFIP dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais avec une thématique sur la comptabilité des hôpitaux publics, complétée par des investigations portant sur l'évolution des recettes des finances territoriales et le développement des groupements de coopération sanitaire (GCS).

Par ailleurs, une mission d'enquête sur les relations entre le ministre du Budget et l'administration fiscale a été confiée au chef du service, conduisant à des investigations sur pièces et sur place au sein des administrations concernées. Enfin, l'IGF a effectué une mission sur la gestion et le contrôle des dossiers à forts enjeux par l'administration fiscale.

L'Inspection participe également aux missions d'audit interne réalisées dans le cadre de la programmation du comité d'audit interne des ministères financiers, afin de donner une assurance sur la conformité de leurs opérations, de leur apporter des conseils d'amélioration des processus et, plus généralement d'évaluer le degré de maîtrise de leurs risques (l'IGF a participé à deux missions en 2010, l'une sur le processus de rémunération des personnels, l'autre sur la réorganisation des procédures budgétaires et comptables de la direction générale du Trésor dans le cadre de la mise en œuvre du progiciel Chorus).

En outre, l'IGF a poursuivi son implication dans les travaux du Comité Interministériel d'audit des programmes (CIAP), en participant à quatre missions portant sur des programmes budgétaires.

### • Des missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs publics

Les missions d'évaluation, qui représentent **23 % des missions de l'IGF en 2010**, visent à porter une appréciation sur des organismes ou des dispositifs publics et à suggérer des améliorations. L'Inspection dresse à cet effet un constat exhaustif et partagé à partir d'investigations approfondies, mesure la performance et apprécie l'adaptation de l'organisme ou du dispositif aux objectifs et aux besoins (efficacité, efficience, pertinence).

Les missions d'évaluation sont d'une grande diversité. **Elles s'inscrivent notamment dans le cadre de la RGPP**, avec un fort accent sur les **opérateurs et les établissements publics** en 2010 (le musée du Louvre, Oséo, l'agence de services et de paiement), ou bien encore dans le contexte de l'examen de l'efficience des dépenses fiscales (crédit d'impôt recherche, dépenses fiscales outre-mer, dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement, dépenses fiscales en faveur du logement locatif). Il convient de mentionner le recours à l'expertise académique dans le cadre de ces missions d'évaluation, avec un partenariat initié avec la *Paris School of Economics* sur l'évaluation de plusieurs dispositifs publics dans le domaine du logement. Elle doit permettre d'apporter l'éclairage des sciences économiques et sociales à l'appréciation des impacts de la décision publique et à l'élaboration des politiques futures. Une collaboration a également été engagée avec l'Institut d'économie publique (IDEP) de Marseille, sur l'évaluation des incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif.

### • Des missions de conseil

L'Inspection générale des finances conduit par ailleurs des missions de conseil, qui ont représenté **39 % du nombre des missions en 2010**, permettant de préparer directement la prise de décision publique. Ces missions se caractérisent par une appréciation stratégique de la situation, des contraintes et des objectifs du commanditaire, et par une volonté de formuler des propositions directement opérationnelles.

L'IGF a ainsi réalisé des missions aussi diverses que celles portant sur les mutualisations envisageables à la préfecture de police de Paris, sur le contrôle des acteurs du logement social, sur la définition des indicateurs de l'aide publique au développement ou encore une mission d'appui aux départements en difficulté.

### • Des missions d'assistance

Ces missions ont représenté **27 % des missions de l'IGF en 2010**. Elles consistent principalement en des participations à des commissions ou de l'assistance à des personnalités, notamment des parlementaires en mission. Plusieurs inspecteurs ont ainsi été mobilisés en 2010 pour participer, dans le cadre de la Conférence sur le déficit, aux groupes de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie (présidé par M. Raoul Briet), sur la maîtrise des dépenses locales (présidé par notre Rapporteur général, M. Gilles Carrez et M. Michel Thénault), sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques

(présidé par M. Michel Camdessus), ainsi qu'à la mission de diagnostic de la situation des finances publiques confiée à M. Paul Champsaur et M. Jean-Philippe Cotis.

Comme en 2007, l'IGF a participé activement aux travaux de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali.

### ● Le positionnement interministériel de l'IGF

Parmi les 65 lettres de mission signées par le ministre de l'Économie et/ou le ministre du Budget, 39 ont été signées conjointement avec d'autres membres du Gouvernement (soit 60 % de cet ensemble restreint). Les cosignataires les plus fréquents ont été les ministères chargés du travail, de l'écologie et de l'intérieur.

En 2010, le Premier ministre a commandé **onze missions** à l'Inspection générale des finances, **dont quatre dans le cadre de la RGPP**.

Enfin, l'IGF a prêté son concours à neuf missions d'assistance à la demande de la Présidence de la République, telles que les missions relatives au Grand Palais, à la Conférence sur le déficit ou encore la mission sur la gouvernance économique européenne confiée à M. Henri Plagnol et Mme Constance Le Grip.

Par ailleurs, 39 % des missions ont été réalisées conjointement avec d'autres corps de contrôle, ce qui souligne bien le positionnement interministériel de l'IGF : ceux avec lesquels l'IGF est le plus amené à effectuer des missions sont l'Inspection générale de l'administration (14 missions), l'Inspection générale des affaires sociales (10 missions), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (9 missions) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (8 missions).

De manière générale, la durée des missions en 2010 se situe entre 2 et 4 mois.

Sur les 69 missions lancées depuis le début de l'année 2011, près de la moitié ressortit de la catégorie « évaluation d'organismes ou de dispositifs publics ». 22 % sont des missions de conseil ; 23 % sont des missions d'assistance ; 7 % correspondent à des missions d'inspection ou d'audit interne.

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'activité de l'IGF, de 2009 au 1<sup>er</sup> semestre 2011.

IGF : NOMBRE DE MISSIONS LANCÉES PAR ANNÉE

	2009	2010	Au 1er septembre 2011
Nombre de missions lancées	110	100	69

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

Source : Inspection générale des finances

## 2.– Le service des achats de l'État : une création de la RGPP

### *a) Un dispositif étendu aux opérateurs de l'État*

Le service des achats de l'État (SAE) a été créé en 2009 dans le cadre de la RGPP. Rattaché au ministre du Budget, le SAE a pour mission d'étendre à l'ensemble des ministères les principes de professionnalisation et de mutualisation mis en œuvre depuis 2005 par l'agence centrale des achats (ACA) pour les ministères économique et financier.

L'organisation de la fonction achat a débuté en 2008, dans le cadre de la RGPP :

- mise en place des responsables ministériels achats courant 2008 ;
- création du Service des achats de l'État par le décret du 17 mars 2009 ;
- mise en place en 2010 des missions régionales achats ;

– fin 2010, a également été créée auprès du SAE, une mission interministérielle d'appui chargée de la mise en œuvre du plan de rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État ;

– en 2011, extension de la mission de professionnalisation des achats aux opérateurs de l'État.

#### ● **La gouvernance**

La conduite du projet de professionnalisation des achats de l'État repose sur l'action du SAE et celle des responsables ministériels achats (RMA). Ces RMA sont réunis chaque mois par le SAE au sein du comité des achats.

Par ailleurs, un conseil d'orientation a été constitué, chargé de veiller à la bonne fin de la mission et d'aider à la réflexion stratégique. Il peut également servir à relayer l'action du SAE et l'aider à résoudre certaines difficultés. Ce conseil s'est réuni cinq fois depuis février 2010.

#### ● **Les missions régionales achats**

L'une des innovations du projet a été de constituer des missions régionales achats, composées de deux personnes, placées auprès des préfets de régions. Ces missions ont été mises en place en 2010 et sont maintenant opérationnelles. Elles fournissent un appui à la mise en œuvre des projets du service, notamment dans le domaine des projets immobiliers.

#### ● **Le dispositif de pilotage du programme de professionnalisation des opérateurs**

Initialement, le champ d'intervention du SAE était limité aux achats des services de l'État. À la suite des initiatives des prédécesseurs de la ministre

en 2009 et 2010 en matière de gouvernance des opérateurs et de participation de ces derniers à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, le SAE a développé avec les 60 opérateurs les plus importants, un programme de professionnalisation s'inspirant de ce qui a été lancé avec les services de l'État. Ce dispositif, actuellement en phase de démarrage, s'appuie notamment sur les compétences de certains d'entre eux. Ce projet a été organisé en excluant les opérateurs du ministère de la culture, entre lesquels existait déjà une animation dans le domaine des achats, et les universités compte tenu de l'entrée en vigueur concomitante de la loi sur l'autonomie des universités. Ce point pourrait être revu car des opportunités pourraient exister à court terme, répondant à des besoins exprimés par certaines universités.

**Le Rapporteur spécial ne peut que souhaiter l'extension la plus rapide possible des bonnes pratiques d'achat à l'ensemble des opérateurs.**

● **Le pilotage du programme automobile**

Ce programme comprend deux composantes :

– le projet d'externalisation de la gestion décidée par le premier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Le projet doit arriver à son terme avant la fin de 2011 ;

– le programme de rationalisation du parc décidé par le Gouvernement en juillet 2010 (circulaire du Premier ministre du 2 juillet 2010), comportant plusieurs aspects : réduction de 10 000 véhicules, descente en gamme, fiscalisation de l'avantage en nature, extension aux opérateurs. Ce deuxième volet du programme n'est pas constitutif d'une politique d'achat à proprement parler mais plutôt d'une politique de gestion de parc. C'est pourquoi le pilotage de ce projet n'a pas été confié au SAE *stricto sensu* mais à une mission d'appui placée auprès de lui. Cette mission est opérationnelle depuis la fin de l'année 2010 et les plans de rationalisation portant sur la période 2011-2013 ont été validés, pour l'essentiel, au début de 2011.

● **Le comité de pilotage Chorus achats**

Le directeur du service des achats de l'État s'est vu confier au premier semestre 2011 la présidence d'un comité de pilotage chargé d'examiner la pertinence des demandes d'évolutions de l'application Chorus dans le cadre du passage de l'application de la phase développement à la phase maintenance. Les travaux de ce groupe de pilotage, qui ont été rendus en juin, devraient permettre de progresser aussi dans la voie de l'optimisation de l'utilisation de l'application et donc de son efficacité.

**Le Rapporteur spécial a pu constater au cours de son déplacement à Lyon, combien il était nécessaire de faire évoluer Chorus. Il faut espérer que tout sera mis en œuvre pour remédier aux quelques dysfonctionnements observés.**

*b) Les résultats obtenus en 2010 et les objectifs 2011*

● **Le programme « Calypso »**

Le service des achats de l'État a lancé au dernier trimestre 2009 un programme d'identification des opportunités de gains baptisé « Calypso ». Ce programme consiste à demander à une équipe interministérielle d'une dizaine de personnes composée de prescripteurs, d'acheteurs ou d'utilisateurs, le soin d'explorer sur une période de trois mois un segment d'achat afin d'identifier les bonnes pratiques, le potentiel de gains économiques et de hiérarchiser les actions.

Quatre vagues se sont déroulées entre la fin 2009 et juin 2011. Elles ont permis d'analyser 6,5 milliards d'euros de dépenses et d'identifier 939 millions d'euros d'opportunités de gains. Outre son objectif principal, qui est l'identification des actions à mettre en œuvre, cette méthode a permis d'associer plusieurs centaines de personnes, de tous les ministères, dans les services centraux mais aussi en région, autour de la problématique des achats.

● **Les plans d'actions ministériels**

La mission du SAE comporte deux aspects : d'une part, définir les stratégies d'achat et les mettre en œuvre sur un certain nombre de segments d'achats, d'autre part, conduire, avec les RMA, un programme de professionnalisation des achats, y compris lorsque les achats sont propres à un ministère ou à un service, ou lorsque la mutualisation n'est pas un levier de gains intéressant.

Pour mettre en œuvre ce programme de professionnalisation, le SAE a demandé à chaque ministère de définir et mettre en œuvre un plan d'action achat annuel comportant les actions que le ministère pourra réaliser dans l'année, soit par déclinaison d'actions interministérielles, soit par des actions propres, au niveau central ou déconcentré. L'objectif assigné à chaque ministère est qu'il atteigne une cible en euros correspondant à son poids dans les achats courants de l'État. Un outil informatique simple (« IMPACT ») a parallèlement été déployé dans les ministères, pour enregistrer les actions et suivre leur réalisation. L'objectif du SAE étant de réaliser environ 3 % d'économies par an, la cible globale est de 300 millions d'euros par an.

En juin 2011, les plans d'actions achats des ministères permettraient d'identifier, sur l'ensemble de l'année, 240 millions d'euros de gains achats. **L'objectif de 300 millions d'euros d'économies au 31 décembre 2011 devrait donc être atteint, selon les informations transmises au Rapporteur spécial.**

● **Les actions du SAE en 2010 et le programme 2011**

Les actions interministérielles du SAE sont ensuite déployées par les ministères. Il s'agit notamment de la conception et de la construction d'accords-cadres, de marchés ou de conventions interministérielles, de la préparation et du

suivi du déploiement d'actions de progrès et de bonnes pratiques. Elles contribuent ainsi pour environ le tiers, à l'objectif interministériel de gain. Les deux tiers restants sont des actions achat identifiées et conduites directement au sein des ministères.

*c) Un cadre à approfondir et à parfaire en 2012*

● **Les perspectives 2012**

En 2012, le service des achats de l'État devrait poursuivre la mise en œuvre des actions engagées en 2010 et 2011. Ceci devrait se traduire par un objectif de gains annuels supplémentaire de l'ordre de 300 millions d'euros, correspondants à des projets nouveaux, notamment par la mise en œuvre des recommandations issues des groupes « Calypso ». Par ailleurs, l'action de professionnalisation des achats en direction des opérateurs, démarrée en 2011 devrait se poursuivre. L'ordre de grandeur des dépenses des opérateurs étant voisin de celui des achats courants de l'État, l'ordre de grandeur des gains attendus devrait lui-même être identique.

**Le Rapporteur spécial prend acte de ces objectifs et sera vigilant quant à leur réalisation.**

● **Le positionnement de la fonction achat dans certains ministères**

De l'aveu même du ministère, le rôle effectif et le positionnement des responsables ministériels achats (RMA) dans les ministères est inégal. Par conséquent, leur efficacité vis-à-vis des services de leurs ministères est variable. Ceci se traduit par exemple dans le tableau d'avancement des plans d'actions achats 2011. La montée en charge de la fonction achat au sein des services de l'État est donc progressive. **Or, le Rapporteur spécial partage avec le ministère l'avis que cette question est centrale dans la conduite de la réforme des achats.** Il conviendra donc de faire en sorte que le SAE travaille avec les RMA et les secrétaires généraux des ministères, pour faire progresser ceux des ministères qui en ont le plus besoin, dans les années à venir.

3.– La communication des ministères de l'Économie et du Budget

Comme l'indique le projet annuel de performances, l'emploi d'une partie des crédits de ce programme a pour finalité la communication du Gouvernement, en vue d'assurer l'information du grand public sur les politiques ministérielles et d'améliorer la connaissance des actions conduites par les ministères. Cette communication est mise en œuvre par le Service de l'information et de la communication (SIRCOM), qui est un service commun aux ministères économique et financier.

**Pendant le Rapporteur spécial considère que ces campagnes de communication relèvent moins de l'information des citoyens, que de la publicité pour la politique gouvernementale.**

*a) Une organisation en constante évolution depuis 2008*

Les utilisateurs du SIRCOM sont prioritairement les cabinets des ministres et des secrétaires d'État. Ce service vient également en appui des autres directions de Bercy, dont la plupart disposent de leurs propres ressources en communication. Ainsi, une vingtaine d'interlocuteurs réguliers saisissent le service pour lui demander des prestations allant du conseil à la gestion de projets.

Depuis 2008, Le SIRCOM évolue tant dans son organisation que dans ses missions. Les fortes transformations des services de Bercy, liées à la mise en œuvre de la RGPP au niveau central et déconcentré, imposent cette adaptation.

Une conséquence de cette évolution a été la fermeture fin 2009, du réseau local du SIRCOM, les Comités régionaux d'information et de communication (CRICOM), composés de 26 équipes placées auprès des TPG de région, et le développement de nouveaux modes décentralisés de communication.

Le SIRCOM a ainsi dû également prendre en compte les exigences de ses clients et publics internes et externes. L'utilisation de nouveaux vecteurs de communication, tels que les réseaux sociaux et communautaires du web 2.0, en est une illustration.

Par ailleurs, les activités photographiques et audiovisuelles ont été transférées à l'ex-direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) qui a intégré ces moyens logistiques dans un pôle de compétence technique à la disposition des cabinets ministériels et des directions et services de Bercy.

Enfin, les publications « industries » et « notes bleues », devenues inadaptées en tant que médias et économiquement injustifiables, ont été arrêtées.

Avec un effectif plus concentré, ramené de 210 à 115 collaborateurs en **2011**, centré sur ses missions de communication, le SIRCOM évolue vers un modèle de fonctionnement de type agence de communication. Il établit des relations de prestataire de services avec ses clients. Il développe des partenariats avec les responsables de la communication des directions de Bercy. Il est, selon le ministère, le garant des normes gouvernementales et l'interlocuteur du Service d'information du Gouvernement (SIG) pour tous les communicants de Bercy. Il travaille en mode projet. Enfin, il ajoute aux actions classiques, la planification et le conseil.

*b) Des dépenses de communication en trop légère baisse*

En 2011, le ministère a indiqué au Rapporteur spécial que la modernisation de l'État, l'alternance, l'entrepreneuriat, la lutte contre la fraude, sont les principaux thèmes ayant fait l'objet d'une importante communication.

Par ailleurs, le déploiement de nouveaux portails Internet ministériels à compter de juillet 2011, dans un environnement ergonomique, graphique et technique nouveau, constitue un enjeu majeur pour le SIRCOM. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des recommandations du deuxième rapport de notre collègue M. Franck Riestler, sur l'amélioration de la relation numérique à l'utilisateur. Le service est chargé de mettre en œuvre les recommandations de ce rapport au sein des ministères économique et financier.

En termes de dépenses, le ministère indique que la réduction du plafond d'emploi annuel en 2011, traduction de l'achèvement de la réforme du SIRCOM, marquée par la fermeture des CRICOM, a permis 3 millions d'euros de réduction sur la masse salariale.

Le ministère indique que 6,5 millions d'euros de dépenses récurrentes sont prévus en 2012. Il est également précisé que les dotations disponibles pour les campagnes de publicité (2 millions d'euros) doivent s'analyser comme un fonds d'amorçage permettant de nouer des partenariats (avec le SIG par exemple), lorsqu'une décision est prise de lancer une campagne à l'occasion d'un événement particulier.

Pour 2012, **le budget global de fonctionnement du SIRCOM est fixé à 8,5 millions d'euros**, ce qui représenterait une diminution de 8 % par rapport à la prévision d'exécution 2011. Il faut cependant noter que cette diminution tient compte du transfert en base budgétaire des crédits de communication de l'emploi au ministère du Travail.

**Le Rapporteur spécial estime cependant qu'en de l'état de nos finances publiques, les dépenses de communication des ministères économiques et financiers auraient dû faire l'objet d'un effort de maîtrise plus conséquent.**

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme. Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. François Sauvadet, ministre de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 4 novembre 2011 à 15 heures) <sup>(1)</sup> sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale.*

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

\*

\* \*

---

(1) Voir le compte rendu de la réunion de la commission élargie du 4 novembre 2011, à 15 h, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions\\_elargies/cr/c015.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c015.asp) et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 3805, annexe n° 23).



**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Plateformes Chorus de la région Rhône-Alpes**

• **Secrétariat général aux affaires régionales :**

- M. Marc CHALLÉAT, secrétaire général aux affaires régionales
- Mme Françoise BROS-JACQUOT, chargée de mission

• **Services ministère de l'Intérieur (BLOC 1)**

– Mme Josiane CHEVALLIER, secrétaire générale de la préfecture du Rhône

– Mme Myrhine GROSSI, Directrice, direction interministérielle d'appui à la préfecture du Rhône

– Mme Béatrice BESANCON-MATILE, responsable de la plateforme pour le département du Rhône

• **Services ministère de l'Écologie (BLOC 2)**

– M. Philippe BECAUD, DREAL, responsable du CPCM et de la plateforme

– Mme Véronique ROUSSEAU, adjointe au responsable du CPCM

• **Services ministères financiers (BLOC 3)**

– M. Michel GUERIN, responsable de la plateforme

– M. Stéphan RIVARD, directeur du pôle pilotage ressources

– Mme Mary-Hélène BOVERY, Pilote interrégional Chorus DRFiP

– Mme Nathalie DESHAYES, directrice adjointe du pôle gestion publique

– M. Philippe CASTELLAIN, responsable du SFACT du Bloc 3

### **Représentants des personnels judiciaires TGI Lyon**

– Mme Anne WYON, conseiller cour d’appel de LYON, Union syndicale des magistrats (USM)

– Mme Mireille Aline WEBER, greffière, CFDT

– M. Jean-Claude VAUPRÉ, Protection judiciaire de la jeunesse, CFDT

– M. Albert LEVY, magistrat, Syndicat de la magistrature (SM)

– M. Étienne RIGAL, magistrat, Syndicat de la magistrature (SM)

– M. Gilles LARIVIÈRE, greffier, USAJ-UNSA Justice

### **Service administratif régional judiciaire TGI Lyon**

– M. Michel CRAMET, directeur délégué

– Mme Véronique COURT, responsable des ressources humaines

– M. Hervé DESVIGNES, responsable gestion et budget.