

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME XV

MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par Mlle Sophie JOISSAINS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Délebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 14) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME	7
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ, DES QUESTIONS EN SUSPENS	10
1. le rattachement au programme de l'action n° 7 « Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines ».....	11
2. le rattachement au programme de l'action n° 8 « Régulation des jeux en ligne ».....	12
B. UNE PROGRESSION INÉGALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS	14
II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA POLITIQUE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT ..	15
A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CONSEILS DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	15
B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	16
III. LA DGME, UN RÔLE D'ACTION ET D'ACCOMPAGNEMENT ESSENTIEL	19
A. UNE PETITE STRUCTURE, UN RÔLE STRATÉGIQUE	19
B. UN RÔLE DE CONDUITE DE PROJETS : L'EXEMPLE DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE	21
1. <i>Monservicepublic.fr</i>	21
a) La démarche « déménagement »	21
b) La démarche « perte de papiers ».....	21
2. <i>les perspectives d'évolution : l'exemple du recensement citoyen obligatoire et de l'inscription sur les listes électorales</i>	22
C. UN RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT : L'EXEMPLE DU CONTRÔLE DANS LES AEROPORTS	23
D. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES MENÉES : LE BAROMÈTRE DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS.....	24
ANNEXE - PERSONNE ENTENDUE PAR LE RAPPORTEUR	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois du Sénat, a examiné, sur le rapport pour avis de M^{elle} Sophie Joissains¹, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2012 au programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

M^{elle} **Sophie Joissains, rapporteur**, s'est tout d'abord interrogée sur la cohérence du périmètre du programme ainsi que sur la **lisibilité, la précision et la méthodologie d'élaboration** de ses objectifs et indicateurs. Elle a souligné que la préparation du budget triennal 2013-2015 devait permettre de réfléchir à des améliorations sur ces questions.

Elle a ensuite observé que les crédits du **programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »** s'élèveraient à 256 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 285 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution, pour les premières, de 17 % et pour les seconds de 12 % par rapport aux crédits prévus dans la précédente loi de finances.

Ces diminutions proviennent, pour l'essentiel, de l'achèvement en 2012 du déploiement de Chorus, outil budgétaro-comptable en passe de devenir l'application unique des comptabilités de l'Etat.

M^{elle} **Sophie Joissains, rapporteur**, a salué l'efficacité de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). Cette structure aux moyens modestes n'en exerce pas moins un **rôle stratégique**. Son action, facilitée par une forte volonté politique, vise à **accompagner le processus de changement, à l'appuyer, à l'encourager, pas à l'imposer autoritairement**.

Elle a toutefois appelé à bien évaluer le **climat social** résultant des réformes engagées, toute dégradation pouvant conduire à une détérioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Elle a également souhaité que la modernisation de l'Etat s'appuie sur une **analyse fine** des situations et tienne compte **en toutes circonstances des spécificités et des cultures propres aux différentes administrations**.

La commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission s'est saisie pour avis du programme n° 221, « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* », qui s'intègre à la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Ce programme a été rapporté pendant trois ans, de 2008 à 2010, par notre collègue Mme Eliane Assassi, à laquelle votre rapporteur tient à rendre hommage.

Le présent avis permet à votre commission d'examiner la conduite de la modernisation de l'État engagée par le Gouvernement. En effet, le programme regroupe, en particulier, les moyens de la **Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, direction d'état-major en charge de la modernisation de la gestion de l'Etat.

I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le présent programme budgétaire, intitulé « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* », regroupe les moyens des **directions d'état-major** en charge :

- du pilotage de la politique budgétaire (Direction du budget) ;
- de la modernisation de la gestion de l'État (DGME) ;
- de la politique des ressources humaines des trois fonctions publiques (direction générale de l'administration et de la fonction publique [DGAFP]).

Ce programme retrace également les crédits liés à deux **grands projets de modernisation** des systèmes d'information en matière budgétaire et comptable (Chorus, développé par l'Agence pour l'informatique financière de l'État [AIFE]) et en matière de gestion de la paye (Opérateur national de paye [ONP]).

En outre, depuis le projet de loi de finances pour 2010, le programme porte également les crédits du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Le pilotage de l'ensemble du programme est assuré par le **directeur général de la modernisation de l'État**, actuellement M. François-Daniel Migeon.

Votre rapporteur relève que **ce choix pourrait présenter certaines difficultés** : il conduit en effet à confier la responsabilité budgétaire à une personne qui n'exerce d'autorité hiérarchique que sur sa propre direction, à savoir la DGME.

En revanche, toutes les autres entités du programme (opérateurs ou agences dédiés à une mission spécifique, autres grandes directions d'état-major du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État) relèvent d'autres **autorités hiérarchiques**. Autrement dit, le responsable du programme exerce une fonction de **direction** sur la DGME et n'a qu'une fonction de **coordination** avec les autres composantes du programme.

Compte tenu de la nature transversale de ce dernier, il eût peut-être été préférable d'en confier la responsabilité au secrétaire général du ministère du budget, responsable du programme, également très composite, n° 218, intitulé « *conduite et pilotage des politiques économique et financière* »¹.

Cette option pourrait être étudiée lors de l'élaboration du prochain **budget triennal** (2013-2015) qui ouvre la possibilité de modifier la maquette budgétaire.

Le périmètre du présent programme n'a pas été modifié par rapport à l'année précédente. Il recouvre **six actions différentes** :

- l'action n° 2, « *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* ». Cette action vise à garantir le financement soutenable des politiques publiques dans le cadre de la politique économique menée par le Gouvernement. Elle porte aussi sur l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la modernisation de la gestion publique, en particulier à travers l'élaboration, et le suivi de l'exécution du budget de l'État. Elle représente 14,6 % du programme ;

- l'action n° 4, « *Modernisation de l'État* » qui vise essentiellement le pilotage des actions de modernisation de l'Etat. Elle représente 23,1 % du programme ;

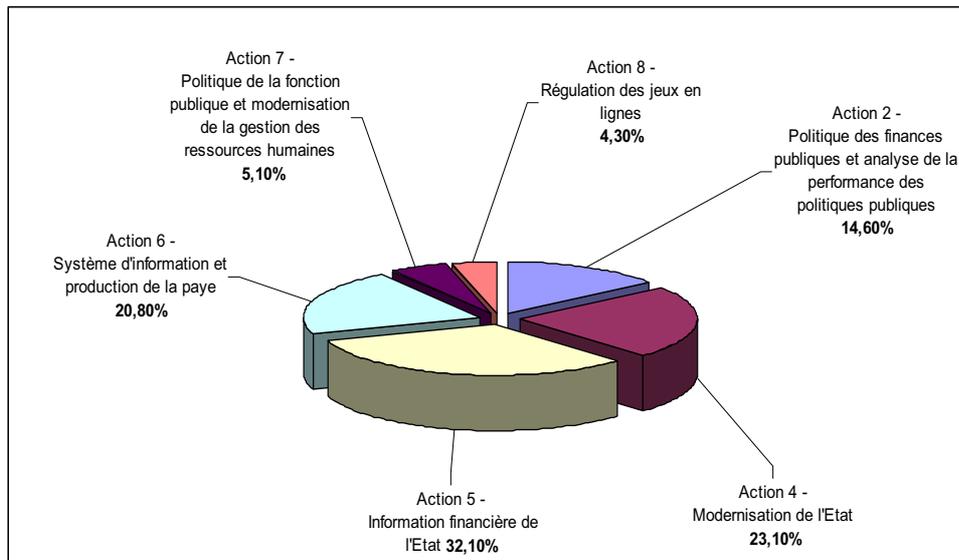
- l'action n° 5, « *Information financière de l'État* », qui recouvre l'activité de l'AIFE et celle du conseil de normalisation des comptes publics. Elle correspond principalement à la mise en place et au développement du programme *Chorus*, qui vise à fournir aux administrations de l'État un outil informatique commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable. Elle représente, en raison des lourds investissements nécessaires, 32,1 % du programme ;

- l'action n° 6 « *Système d'information et production de la paye* », mise en œuvre par l'ONP. Elle représente 20,8 % du programme ;

- l'action n° 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* », qui correspond au budget de fonctionnement de la DGAFP pour l'exercice de ses missions et représente 5,1 % du programme ;

- l'action n° 8, « *Régulation des jeux en lignes* », qui représente 4,3 % du programme.

¹ Ce programme relève, comme le présent programme budgétaire, de la mission : « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».



À ces différentes actions sont associés sept objectifs avec leurs indicateurs, retracés dans le tableau suivant :

Programme « <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État</i> »	
Actions du programme	Objectifs et indicateurs associés
<ul style="list-style-type: none"> • Action n° 2 : « <i>Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques</i> » • Action n° 4 : « <i>Modernisation de l'État</i> » • Action n° 5 : « <i>Information financière de l'État</i> » • Action n° 6 : « <i>Système d'information et production de la paye</i> » • Action n° 7 : « <i>Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines</i> » • Action n° 8 : « <i>Régulation des jeux en ligne</i> » 	<p>Objectif n° 1 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État <i>Indicateur associé</i> : Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale</p>
	<p>Objectif n° 2 : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État <i>Indicateur associé</i> : Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions</p>
	<p>Objectif n° 3 : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État <i>Indicateur associé</i> : Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro (JPE) des programmes du budget de l'État</p>
	<p>Objectif n° 4: Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'État <i>Indicateur associé</i> : Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE</p>
	<p>Objectif n° 5 : Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'État <i>Indicateur associé</i> : Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye</p>
	<p>Objectif n° 6 : Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels <i>Indicateur associé</i> : Respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement</p>
	<p>Objectif n° 7 : Réguler les jeux en ligne <i>Indicateurs associés</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - délai de délivrance des agréments et de saisine de la Commission des sanctions ; - 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.

Votre rapporteur s'interroge sur la **lisibilité, la précision** et la **méthodologie d'élaboration** de ces objectifs et indicateurs. Elle considère qu'une réflexion approfondie devrait être menée en vue d'éventuelles améliorations. Elle présente d'ailleurs, dès à présent, une recommandation pour **clarifier l'objectif n°1** et propose d'envisager la création d'un **nouvel objectif** permettant de s'assurer que la modernisation de l'Etat ne conduit pas à une dégradation du climat social au sein de l'administration (*cf. infra*).

Notons que les **objectifs et indicateurs** de performance du programme ont été complétés pour le PLF 2012 par rapport au PLF 2011.

En effet, la date de création de l'ARJEL (Autorité de régulation des jeux en ligne) à la mi-mai 2010 n'avait pas permis de définir les critères de performance associés à ce nouvel organisme dans le PAP 2011. Autrement dit, **aucun objectif ni indicateur de performance n'avait été créé** l'an passé pour suivre l'activité de l'action n° 8, « *Régulation des jeux en ligne* ». Le PAP 2011 justifiait cette absence par « *la nécessité de garantir la stabilité du volet performance du programme [qui] doit conduire à s'assurer de l'adéquation, dans la durée, de ses indicateurs avec l'action à laquelle ils se rapportent* ». L'engagement était cependant pris de définir, dans le PAP suivant, un objectif et des indicateurs idoines.

C'est ce à quoi procède le PAP 2012 ; il intègre un **nouvel objectif** (objectif n° 7) : « *Réguler les jeux en ligne* », auquel sont associés deux nouveaux indicateurs.

Il s'agit des indicateurs « *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* ».

Les indicateurs retenus 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. Le respect des délais légaux et le traitement dans des délais optimum 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 changements.

A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ, DES QUESTIONS EN SUSPENS

Votre rapporteur, comme son prédécesseur, s'interroge sur la **compatibilité du périmètre du présent programme avec l'article 7 de la LOLF**, aux termes duquel un programme est défini comme un regroupement de « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général* ».

Les actions n°s 7 et 8, respectivement « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* » et « *Régulation des jeux en ligne* » **ne brouillent-elles pas la lisibilité du programme** dont la stratégie 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 ?

1. le rattachement au programme de l'action n° 7 « Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines »

S'agissant de l'action n° 7, elle regroupe les **dépenses de personnel de la DGAFP (masse salariale)**. En revanche, ses dépenses d'intervention (action sociale interministérielle et formation) sont, eux, inscrits au programme 148 « *Fonction publique* », que rapporte, pour la commission des lois, notre collègue, Mme Jacqueline Gourault.

Autrement dit, le rattachement budgétaire de la DGAFP est éclaté :

- ses dépenses de personnel sont inscrites au programme 221 « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* » ;
- ses moyens d'intervention sont ceux du programme 148 « *Fonction publique* ».

Cette situation a fait l'objet de **critiques** tant du Parlement que de la Cour des comptes.

Votre rapporteur a souhaité examiner **de manière approfondie** les différentes options qui s'offrent au Gouvernement pour y répondre :

- tout d'abord, il pourrait être envisagé de rattacher l'action n° 7 du présent programme au programme « *Fonction publique* », d'autant que l'une des finalités de ce dernier est, précisément, la modernisation de la gestion des ressources humaines. Tel qu'il est rédigé, le PAP 2012 apparaît en effet manquer de cohérence : l'expression « *modernisation de la gestion des ressources humaines* » figure à la fois dans l'intitulé de l'action n° 7 du programme 221 et dans les missions officielles du programme 148 : autrement dit, deux programmes distincts relevant de la même mission **poursuivent la même finalité**, à savoir la modernisation de la gestion des ressources humaines, ce qui n'est guère conforme à la logique de la LOLF.

Le rattachement des crédits de l'action n° 7 du présent programme au programme « *Fonction publique* » répondrait donc à cette difficulté, source de complexité.

Toutefois, cette solution **ne serait pas sans inconvénient** car le ministère du budget a distingué dans le RAP 2010 les coûts relevant de l'action de la DGAFP en matière de stratégie ressources humaines (programme 221) et ceux relevant de son action en matière de formation et d'action sociale interministérielle (programme 148).

Il en ressort que les trois quarts des agents de la DGAFP se consacrent à des actions qui relèvent de la **modernisation de l'Etat**, au sens du programme 221, contre un quart pour des actions en matière de **formation et d'action sociale** (programme 148). Il serait donc *a priori* plus logique, au vu de ces données, de faire absorber la totalité du programme « *Fonction publique* » par le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* ».

• Cette seconde option présente, elle aussi, **des inconvénients**. En effet, si on peut considérer que l'action « formation » relève bien d'une logique de modernisation de l'Etat¹, celle portant sur l'action sociale interministérielle y est totalement étrangère. En outre, son importance symbolique mérite une **visibilité propre**. En effet, l'action sociale regroupe les crédits des politiques sociales menées par le Gouvernement, politiques axées sur le logement, la famille et la restauration (CESU garde d'enfants et crèches, aide à l'installation et prêt mobilité, mise aux normes des restaurants inter-administratifs...).

En conséquence, votre rapporteur insiste sur le fait que si la nomenclature budgétaire actuelle n'est pas parfaite, il n'en demeure pas moins qu'aucune des deux options présentées plus haut **n'est pleinement satisfaisante**, ce qui explique que le Gouvernement n'ait pas, jusqu'à présent, apporté des modifications sur la présentation des crédits.

Votre rapporteur souligne toutefois, comme elle l'a fait plus haut, que la négociation du budget triennal 2013-2015, négociation qui s'ouvre dès 2012, doit permettre d'aborder ces questions de manière approfondie afin d'aboutir à une solution qui garantisse, autant que faire se peut, **la cohérence et la lisibilité** des documents budgétaires présentés au Parlement.

2. le rattachement au programme de l'action n° 8 « Régulation des jeux en ligne »

S'agissant de l'action n° 8, elle regroupe les crédits de l'ARJEL.

Ses missions principales sont :

- la délivrance des agréments permettant aux opérateurs de jeux et paris en ligne d'exercer leur activité en France ;
- le contrôle du respect, par les opérateurs agréés, des obligations légales et réglementaires auxquels ils doivent se conformer ;
- la protection de l'intégrité des opérations de jeu et la prévention, notamment, de la fraude sur le déroulement des compétitions sportives.

Le lien de l'ARJEL avec le programme « *stratégie des finances publiques et modernisation l'Etat* » peut se justifier par le fait que le ministère des finances exerce une tutelle sur « **La Française des Jeux** », entreprise publique détenue à 72 % par l'Etat qui lui a confié le monopole des jeux de loterie et de paris sportifs sur tout son territoire.

¹ L'action « formation » du programme « *fonction publique* » vise à assurer un socle de connaissances communes aux futurs cadres supérieurs de l'Etat formés à l'Ecole nationale d'administration et aux futurs cadres intermédiaires formés dans les Instituts régionaux d'administration.

En outre, votre rapporteur insiste sur le fait que la création de cette autorité répondait à un objectif de **sécurité économique** et de **lutte contre la délinquance financière sur Internet**, délinquance qui peut prendre la forme d'opérations de **blanchiment d'argent**. Cet objectif donne du sens au rattachement de l'ARJEL au ministère des finances.

Toutefois, votre rapporteur est également consciente que l'ARJEL, en tant qu'**autorité administrative indépendante (AAI)**, **n'est soumise à aucune tutelle**.

Par ailleurs, eu égard à la nature de ses missions, l'ARJEL entre dans la **catégorie des AAI** exerçant un contrôle sur un **secteur économique déterminé**.

On rappellera en effet que conformément à la *summa divisio* généralement admise et confortée, en 2006, par le rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation¹, les AAI exercent deux types de missions :

- la régulation économique ;
- la protection des droits et libertés.

Le rapport de l'office parlementaire préconisait de créer un programme « *Défense et protection des libertés* », rassemblant les autorités exerçant en premier lieu une mission de protection des droits et libertés fondamentaux et un programme « *Régulation économique* », regroupant les AAI chargées d'une mission de régulation (recommandation n° 19).

Votre rapporteur rappelle que la première partie de cette préconisation a été mise en œuvre à la demande insistante du Sénat qui avait adopté, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2006, 2007 et 2008, un amendement créant un **programme spécifique** dédié à la protection des libertés, amendement systématiquement écarté par l'Assemblée nationale puis par la commission mixte paritaire. Ce n'est que lors de la présentation du budget pour 2009 que le Gouvernement a accepté d'instituer un programme spécifique « *Protection des droits et libertés* » et de modifier l'architecture budgétaire en conséquence.

Toutefois, les AAI en charge d'une mission de régulation économique, telles que l'autorité des marchés financiers, l'agence française de lutte contre le dopage, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes et, précisément, l'ARJEL, **demeurent éclatées dans différents programmes relevant de diverses missions budgétaires**.

La création d'un programme dédié « *Régulation économique* » présenterait le double avantage de marquer la **spécificité et l'unité des AAI** concernées et, en les rendant plus **visibles**, de permettre au Parlement de mieux exercer son contrôle démocratique à leur égard.

Ce programme pourrait être rattaché, comme celui consacré aux droits et libertés, au Premier ministre et donc à la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* ».

¹ Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006 ; <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>

Votre rapporteur souligne qu'une telle évolution de l'architecture budgétaire ne relève pas de la seule compétence du ministère du budget et que tant que le Gouvernement n'a pas pris la décision de créer un tel programme spécifique, le rattachement budgétaire de l'ARJEL au programme « Modernisation de l'Etat » est un **moindre mal**. Tout au plus pourrait-on imaginer une affectation au programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

B. UNE PROGRESSION INÉGALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

Le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » représente, pour les autorisations d'engagement, 2,20 % de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », soit une enveloppe de **256 millions d'euros** (291 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011), et, pour les crédits de paiement, 2,44 %, soit une enveloppe de **285 millions d'euros** (345 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011).

Les crédits de paiement du programme diminuent de 12 % par rapport aux crédits ouverts en 2011 et les autorisations d'engagement de 17 %.

Ces diminutions proviennent, pour l'essentiel, de l'achèvement en 2012 du déploiement de *Chorus*, outil budgétaro-comptable en passe de devenir l'application unique des comptabilités de l'Etat.

Présentation par action des crédits demandés pour 2012

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement <i>(millions €)</i>	Crédits de paiement <i>(millions €)</i>
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,4	37,6
04	Modernisation de l'État	59,1	54,2
05	Information financière de l'État	82,2	104,9
06	Systèmes d'information et production de la paye	53,2	64,1
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,9	12,9
08	Régulation des jeux en ligne	10,9	11,5
	Totaux	255,7	285,2

Les actions du programme se caractérisent par leur hétérogénéité **au regard de la nature des dépenses engagées**.

Certaines sont avant tout consommatrices de crédits de **personnels**, comme l'action n° 2 qui correspond au budget de la direction du budget (35 millions d'euros sur un total de 37,4 millions d'euros en autorisations d'engagement), d'autres de crédits de **fonctionnement**, comme l'action n° 4, qui correspond au budget de la DGME, laquelle fait principalement intervenir des prestataires extérieurs (41,8 millions d'euros sur un budget total de 59,1 millions d'euros) et les dernières de crédits **d'investissements**, comme l'action n° 5, qui correspond au budget de l'AIFE qui mène le chantier *Chorus* (65,4 millions d'euros pour un budget total de 82,2 millions d'euros).

Les emplois du programme s'établissent quant à eux à 1.155 équivalents temps plein travaillés (ETPT), répartis de la manière suivante entre les différentes actions du programme :

Présentation par action des ETPT demandés pour 2012

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	400
04	Modernisation de l'État	140
05	Information financière de l'État	205
06	Système d'information et production de la paye	190
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	155
08	Régulation des jeux en ligne	65
Total		1.155

II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA POLITIQUE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CONSEILS DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Cinq conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) se sont tenus respectivement le 12 décembre 2007, le 4 avril 2008, le 11 juin 2008, le 30 juin 2010 et le 9 mars 2011 pour décider de plus de **500 mesures de modernisation**.

Quels sont les objectifs poursuivis par le Gouvernement au travers de ces CMPP ?

En réponse au questionnaire budgétaire, le ministère en charge de la réforme de l'Etat souligne que notre pays a engagé, depuis 2007, un **processus de réforme ambitieux et sans précédent**. Ce processus repose sur trois engagements clés :

- **l'amélioration de la qualité de service rendu aux usagers**. Les mesures retenues visent notamment à créer des guichets uniques, à améliorer l'accueil des citoyens dans les services publics, à réduire l'attente des usagers et les délais de traitement de leurs demandes, à rendre plus efficace le traitement de leurs réclamations ou encore à dématérialiser les démarches ;

- **la réduction des dépenses publiques**. Le Gouvernement a annoncé un objectif de **7 milliards d'euros d'économies** dans le cadre du premier budget triennal 2009-2011, ce chiffre ayant vocation à progresser jusqu'à 15 milliards d'ici 2013. En matière d'effectifs, l'ensemble des mesures vise à permettre de ne pas renouveler un fonctionnaire de l'Etat sur deux partant à la retraite soit plus de 100.000 fonctionnaires sur la période triennale 2011-2013 : votre rapporteur insiste sur le fait que cette politique va conduire, sur la période 2009-2013, **à une économie de 4,6 milliards d'euros sur la masse salariale de l'Etat**, ce qui, dans le contexte budgétaire actuel, est loin d'être négligeable ; en outre, elle rappelle que la

suppression de postes de fonctionnaires s'est accompagnée en retour d'une redistribution à ces derniers de la **moitié des crédits** ainsi économisés, ce qui conduit à revaloriser le statut de la fonction publique. Votre rapporteur souligne, à titre personnel, que le système français lui apparaît comme donc comme « gagnant-gagnant », alors que certains pays européens, tel que la Grèce ou l'Italie ont été obligés de diminuer les traitements des fonctionnaires ;

- **la poursuite de la modernisation de la fonction publique**, le Gouvernement se fixant comme objectif de « *faire de l'État, premier employeur de France, [...] le meilleur employeur de France ; il s'agit pour cela de responsabiliser les cadres, de mieux recruter, de mieux former, de mieux rémunérer, de mieux gérer et de valoriser l'innovation* ». Cette action repose notamment sur la réduction du nombre de corps et la rémunération au mérite. Ces points sont plus particulièrement examinés par notre collègue Jacqueline Gourault, dans le rapport pour avis qu'elle a présenté sur le programme « *Fonction publique* ».

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

L'objectif n° 1 du présent programme s'intitule « *Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* ». Il vise à faire connaître au citoyen les actions qu'entreprend l'État pour moderniser son action et son fonctionnement.

L'indicateur proposé permet 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.

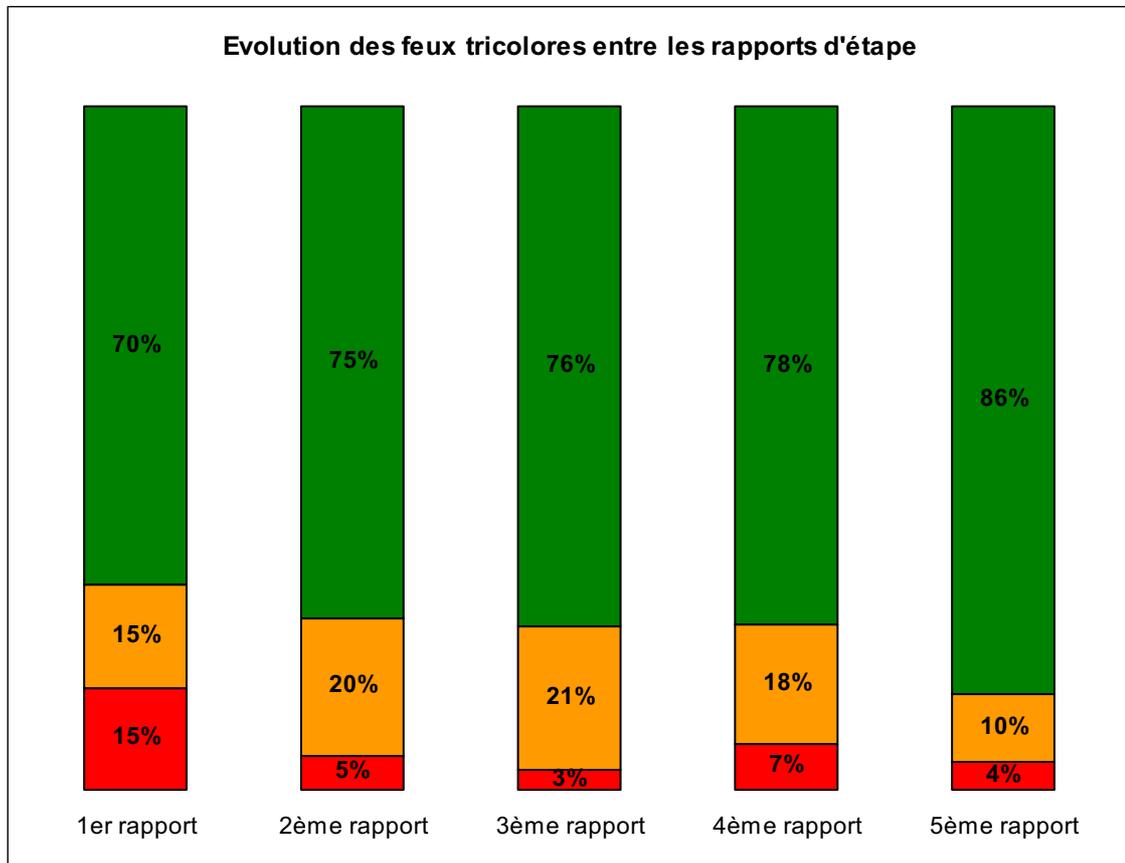
Comme indiqué précédemment, le cinquième CMPP a eu lieu le 9 mars 2011. Il a notamment permis de faire le bilan de l'état d'avancement des mesures déjà décidées et d'adopter **48 mesures nouvelles**. A ce jour, **374 des 500 mesures décidées depuis 2007** sont toujours en cours de mise en œuvre, soit environ **les trois quarts d'entre elles**.

Si ce pourcentage peut paraître élevé, il faut toutefois avoir à l'esprit que la plupart des mesures sont **lourdes** et **nécessitent du temps**.

C'est pourquoi le Gouvernement préfère s'attacher au pourcentage des mesures de modernisation **qui avancent conformément aux objectifs initiaux**. En effet, ça n'est pas parce que 75 % des mesures décidées en CMPP ne sont toujours pas réalisées que le chantier n'a pas été lancé et ne progresse pas. D'ailleurs, 32 % de la totalité des réformes décidées lors des trois premiers CMPP avaient été mises en œuvre en 2009.

Il importe de mesurer le **niveau d'avancement** des mesures annoncées au regard de critères précis, tels que la structuration du projet, le respect du calendrier et l'atteinte des résultats attendus.

Ce niveau d'avancement est symboliquement traduit par des **feux de couleur différente** (vert, orange, rouge), comme l'illustre l'histogramme ci-dessous :



Source : rapport du 5^{ème} CMPP

Une mesure bénéficie d'un :

- « feu vert » lorsque la réforme progresse au rythme prévu ;
- « feu orange » lorsqu'elle satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices;
- « feu rouge » lorsqu'elle connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement.

L'histogramme fait ainsi apparaître qu'à la date du 5^{ème} CMPP, c'est-à-dire le 9 mars 2011, **86 % des mesures avançaient conformément aux objectifs initiaux**, 10 % nécessitaient une décision correctrice et 4 % accusaient des retards importants.

Le Gouvernement insiste sur le fait que la présentation des mesures finies et de leurs résultats « *ne doit pas occulter le fait que la modernisation de l'Etat doit être comprise dans son ensemble et jusqu'à son terme. Ainsi de nombreuses mesures ont déjà produit des effets significatifs alors qu'elles s'inscrivent dans un calendrier plus long. C'est le cas notamment des réformes structurelles comme par exemple la*

création de la DGFIP, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ou la réforme de la politique immobilière de l'État. Ainsi, si la réforme de la DGFIP (unification des réseaux de la DGI et de la DGCP) est terminée en administration centrale, elle se poursuit en administration territoriale : 88 % des directions locales uniques ont été mises en place au 31 décembre 2010 (pour un objectif de 80 %) et 87 % des guichets fiscaux uniques (pour un objectif de 60 %) ont été créés. »

Le Gouvernement se fixe comme objectif de maintenir en 2012 et 2013 **un taux très élevé de mise en œuvre des réformes**. En effet, l'objectif est que plus de 85 % des mesures de modernisation avancent conformément aux objectifs initiaux et bénéficient donc d'un « **feu vert** » ou d'un « **feu orange** » (objectif n° 1 du présent programme budgétaire).

Taux des mesures de modernisation avançant conformément aux objectifs initiaux

indicateur de la mission	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
	%	95	96	85	% >=85	>=85	>=85

Source : bleu budgétaire

A cet égard, votre rapporteur souligne que l'objectif est ainsi libellé : « *rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* ». L'indicateur associé est : « *taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale (du point de vue du citoyen)* ».

Il serait nettement plus **intelligible** de parler respectivement d'« *état d'avancement de la modernisation de l'État* » et « *de taux des mesures de modernisation avançant conformément aux objectifs initiaux* ».

Les expressions qui figurent dans les bleus budgétaires paraissent en effet quelque peu **absconses**.

Par ailleurs, votre rapporteur s'est interrogée, s'agissant de l'avancement des mesures de modernisation, sur la **méthodologie d'évaluation par la DGME**.

Lors de son audition, M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État, a indiqué que la collecte des éléments qui permettent de mesurer l'état d'avancement des mesures se fait auprès **des ministères** en charge de la mise en œuvre des réformes, notamment auprès des secrétariats généraux, chargés du suivi de la modernisation de l'État au sein de leur ministère.

La DGME s'assure de l'exactitude et de la pertinence des informations fournies par les ministères afin d'éviter les propos exagérément optimistes sur l'avancement des réformes. Elle procède de la manière suivante : lors de la définition des objectifs à réaliser sont établis des **objectifs intermédiaires concrets** (notes de service, circulaires, nouveaux organigrammes). Les « feux vert » et « feux orange » ne sont accordés qu'après **vérification par la DGME** du bon accomplissement de ces objectifs intermédiaires.

Votre rapporteur insiste également sur la nécessité de s'assurer que les mesures de modernisation ne conduisent pas à une **dégradation du climat social**. Or, aucun indicateur de performance n'a été mis en place pour l'évaluer, **ce qu'il serait sans doute opportun de corriger dans les années à venir**. En effet, la modernisation de l'Etat ne doit entraîner **ni démotivation ni souffrance des fonctionnaires**, faute de quoi la qualité du service public peut difficilement être maintenue.

III. LA DGME, UN RÔLE D'ACTION ET D'ACCOMPAGNEMENT ESSENTIEL

A. UNE PETITE STRUCTURE, UN RÔLE STRATÉGIQUE

L'effort de modernisation de l'Etat s'appuie sur la **Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, née en 2006 de la fusion de quatre organismes dédiés à la réforme de l'Etat.

Cette structure, de taille et de budget modestes, n'en joue pas moins un rôle **stratégique**.

- une structure modeste

La DGME est dotée de **59,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **54,2 millions d'euros** en crédits de paiement.

Elle comprend 140 ETPT ainsi répartis :

catégorie	A +	A	B	C	total
ETPT	64	49	5	22	140

Source : bleu budgétaire

La DGME s'articule principalement autour de **trois services** :

- le **service Innovation**, laboratoire prospectif, à l'écoute des usagers et des bonnes pratiques, qui anticipe ce que pourrait être l'administration de demain et définit des priorités d'action ;

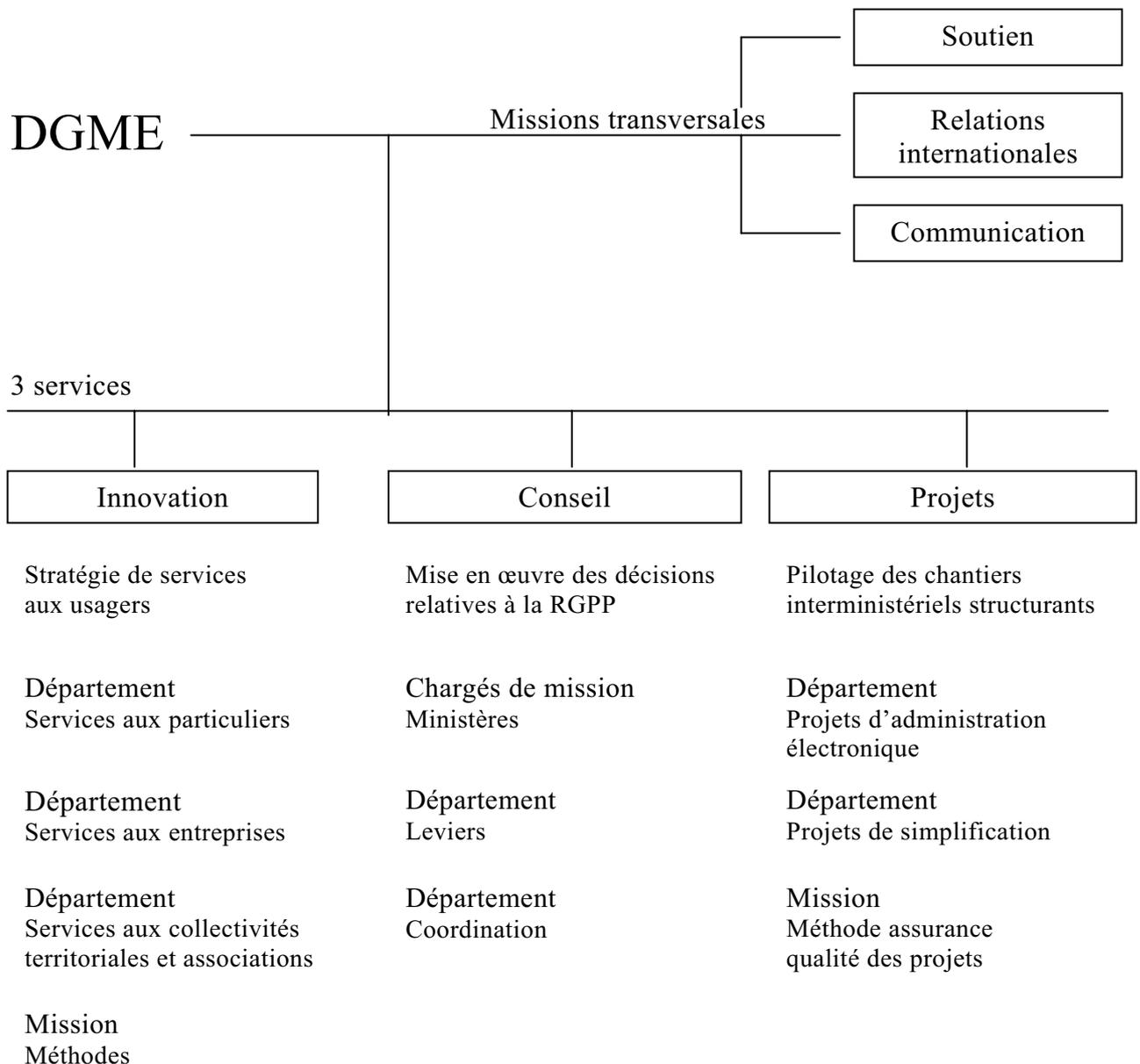
- le **service Conseil**, qui accompagne les ministères dans la mise en œuvre des décisions prises en conseil de modernisation des politiques publiques ; il veille également au suivi des décisions, à la cohérence d'ensemble et au respect des délais annoncés. Il garantit la mise en œuvre des décisions des CMPP et accompagne les ministères dans leur transformation pour bâtir un service public plus efficace et apportant une meilleure qualité de service à un moindre coût. Pour ce faire, le service :

- pilote la mise en place de la modernisation de l'Etat et réalise, à cette fin, divers tableaux de bord ;

- conseille les ministères dans la mise en œuvre de leur transformation à travers des missions d'accompagnement focalisées sur les enjeux prioritaires ;
- déploie les actions transversales nécessaires à la réussite de la modernisation de l'Etat.

- enfin, le **service Projets**, qui pilote de grands chantiers interministériels de modernisation, notamment en matière de simplification des démarches et d'administration électronique, comme la plateforme « Mon service public », dont il sera question plus loin.

Organisation de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)



B. UN RÔLE DE CONDUITE DE PROJETS : L'EXEMPLE DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

1. Monservicepublic.fr

Le Gouvernement entend faire de **l'administration électronique** une opportunité pour améliorer les services rendus aux usagers de l'administration tout en offrant la possibilité d'en maîtriser les coûts.

65% des démarches prioritaires des usagers sont désormais possibles en ligne dès à présent contre 30 % en 2007 et l'objectif est d'atteindre **80 % d'ici la fin de l'année 2011**.

La plateforme Mon.service-public.fr (MSP), mise en place début 2009, a vocation à devenir le **guichet unique des démarches administratives en ligne**. Plus de 2,2 millions de comptes ont d'ores et déjà été créés sur ce site, qui reçoit **30 000 visites quotidiennes**. Dans cet espace accessible après authentification, l'utilisateur peut gérer de façon individualisée sa relation avec l'administration. Il bénéficie notamment :

- du pré-remplissage de certains champs de saisie ;
- d'un porte-documents sécurisé dans lequel il peut faire appel à une pièce justificative au cours d'une démarche ou recevoir des documents transmis par une administration ;
- d'une vision d'ensemble de ses démarches en cours dans un tableau de bord.

MSP bénéficie d'une **notoriété grandissante** au sein de la sphère numérique comme l'illustre les deux récompenses obtenues en 2011 :

- le 30 mars 2011, lors de la remise des prix aux Trophées des acteurs de l'économie numérique, dans la catégorie « services publics et collectivités territoriales »,
- le 6 juillet 2011, lors des victoires des acteurs publics, dans la catégorie « Innovation, fonction publique d'Etat ».

Votre rapporteur a souhaité mettre en lumière **quelques unes des démarches en ligne** prévues dans le cadre de cette plateforme.

a) La démarche « déménagement »

Tout d'abord, MSP offre une fonctionnalité très appréciée des usagers en cas de **déménagement**. Elle permet d'informer simultanément et gratuitement les 12 principaux services publics d'un changement de coordonnées. Un Français sur trois ayant déménagé (près de 550.000) l'a utilisé en 2010.

b) La démarche « perte de papiers »

Par ailleurs, un téléservice accessible sur **MSP** permet, depuis mars 2010, de faciliter le renouvellement des **titres d'identité** (carte d'identité, passeport, carte grise et permis de conduire) en cas de perte de ceux-ci, étant précisé que 2 millions de papiers administratifs sont perdus chaque année.

Ce téléservice permet le pré-remplissage en ligne des formulaires de déclaration de perte pour les quatre titres précités et fournit la liste des pièces justificatives adaptée à la situation : il évite ainsi à l'usager une file d'attente au guichet pour le seul recueil d'un formulaire papier.

2. les perspectives d'évolution : l'exemple du recensement citoyen obligatoire et de l'inscription sur les listes électorales

MSP s'enrichit régulièrement de nouvelles démarches en lignes et de nouvelles fonctionnalités.

En particulier, deux services récents, **très intéressants pour les communes**, ont retenu l'attention de votre rapporteur :

- le recensement pour les jeunes de 16 ans ;
- l'inscription sur les listes électorales.

Ces services présentent de **nombreux atouts** : en effet, non seulement ils offrent aux usagers la possibilité d'effectuer des démarches **plus simplement et plus rapidement** qu'en se déplaçant à la mairie, mais en plus, du point de vue des communes, ils font gagner du temps au personnel ; ils sont en outre gratuits, sécurisés et faciles à mettre en place, comme l'illustre le schéma ci-dessous :



Source : DGME

Pour évaluer l'intérêt de ces téléservices, il faut rappeler que :

- chaque année, quelque 800.000 jeunes de 16 ans se déplacent en mairie pour se faire recenser ;
- si l'inscription sur les listes électorales est désormais automatique pour les jeunes de 18 ans, l'inscription fait l'objet d'une démarche volontaire dans les autres cas. Environ 10 % de la population en âge d'aller voter n'est d'ailleurs pas inscrite.

Ces téléservices sont aujourd'hui **relativement bien répandus** : 10 millions de Français peuvent d'ores et déjà y accéder, plus de 1 000 communes volontaires ayant demandé leur raccordement au dispositif¹. 50 % de la population sera couverte d'ici fin 2011.

C. UN RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT : L'EXEMPLE DU CONTRÔLE DANS LES AEROPORTS

La DGME accompagne depuis novembre 2010 la direction de la police aux frontières de Roissy (DPAF) pour optimiser les opérations de contrôle transfrontière à l'arrivée sur le territoire français. L'objectif était de **réduire le temps d'attente** au contrôle transfrontière **tout en maintenant la qualité des contrôles**.

Une meilleure répartition des effectifs en fonction des flux de passagers prévisionnels a permis de réduire le temps d'attente des passagers. Alors que 58 % d'entre eux attendaient moins de 15 minutes au contrôle transfrontière en septembre 2010, cette proportion est passée à **94 % en mai 2011**.

Au vu du succès rencontré, la Direction Centrale de la PAF a décidé l'extension de la démarche aux principaux aéroports de métropole, avec une première vague impliquant les plateformes **d'Orly** (25 millions de passagers, dont 8 millions internationaux) et de **Nice Côte d'Azur** (10 millions de passagers, dont 4 millions internationaux).

Votre rapporteur s'est longuement interrogé sur le rôle de conseil de la DGME : comment une aussi petite structure (140 ETPT) peut-elle accompagner le changement dans l'ensemble des ministères et services déconcentrés ?

Lors de son audition, M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'Etat, a mis en avant les points suivants :

- en premier lieu, la DGME s'appuie, depuis 2007, sur une très **forte volonté politique** qui légitime et crédibilise son action ;

- en second lieu, la DGME s'emploie à **accompagner le processus de changement, à l'appuyer, à l'encourager, pas à l'imposer autoritairement**. Elle fait œuvre de pédagogie et de diplomatie pour que les administrations s'approprient les réformes. Son objectif est d'aboutir à une « démarche participative » et à un « transfert de technologie ». Comme l'a résumé de manière imagée M. François-Daniel Migeon, lors de son audition, « *mieux vaut apprendre aux administrations à pêcher que de leur donner du poisson* ».

¹ Toutes les communes peuvent demander leur raccordement au système.

C'est d'ailleurs cette philosophie qui a présidé à la création, en 2010, de **l'école de la modernisation de l'Etat**. Cette école, qui a déjà accueilli plus de 500 « stagiaires » a permis de mieux accompagner la réforme de l'Etat via un dispositif interministériel de formation continue. Ces « stagiaires », souvent des cadres des services directement concernés par les réformes, sont autant **de relais de la DGME pour conduire le changement**.

La DGME souligne que cette démarche d'accompagnement de la DGME est **très appréciée** des cadres de l'administration. En effet, elle réalise, chaque année, une enquête anonyme auprès de ses réseaux de correspondants sur les chantiers interministériels de la modernisation de l'État. Un questionnaire est ainsi adressé à environ **un millier de cadres en charge de projets de modernisation**.

Il en ressort que plus de 80 % du personnel d'encadrement de l'Etat estime que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions.

Même si votre rapporteur regrette que cette enquête soit réalisée par la DGME elle-même, et non par un institut indépendant, ses résultats démontrent, à l'évidence, **le succès des méthodes engagées par cette direction**.

Votre rapporteur invite donc la DGME à poursuivre dans cette voie et insiste sur le fait que la modernisation de l'Etat suppose un « *réglage fin* » et ne doit pas s'appliquer de manière aveugle et uniforme : il est donc impératif que la DGME tienne compte en **toutes circonstances des spécificités et des cultures propres aux différentes administrations partenaires**.

D. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES MENÉES : LE BAROMÈTRE DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a décidé la création d'un **baromètre de la qualité des services publics**, dont l'objectif est double : être à la fois un levier de modernisation de l'administration pour améliorer la relation avec l'utilisateur et un outil permettant de rendre compte, en toute transparence, aux Français des progrès réalisés et de l'effort des agents pour renforcer la qualité du service rendu.

Le baromètre, qui est construit à partir des **attentes prioritaires des usagers** sur la qualité du service public, ne publie qu'un nombre limité d'indicateurs emblématiques par souci de clarté, et couvre le parcours de l'utilisateur dans ses démarches avec une administration : l'accueil, le traitement des démarches et la possibilité de réclamer.

Ce baromètre est publié **semestriellement** afin de rendre compte régulièrement à nos concitoyens des progrès réalisés en matière de qualité de service. La troisième édition du baromètre a été rendue publique le 25 juillet 2011 par Mme Valérie Pécresse, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

La DGME a eu pour rôle d'élaborer la première édition du baromètre publié en juin 2010. Elle assure aujourd'hui, en collaboration avec les ministères et opérateurs, la mise à jour de ces indicateurs.



Source : DGME

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » figurant dans le projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

PERSONNE ENTENDUE PAR LE RAPPORTEUR

Direction générale de la modernisation de l'Etat

- **M. François-Daniel Migeon**, directeur général