

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XV

MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par Mme Sophie JOISSAINS,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°2) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME	8
A. LE CONTENU DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE	8
1. <i>Les actions du programme</i>	8
2. <i>Les objectifs et indicateurs du programme</i>	9
B. LE PÉRIMÈTRE ET LE RATTACHEMENT CONTESTABLES DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE	10
1. <i>Un périmètre sans réelle cohérence</i>	10
2. <i>Un choix de responsable budgétaire de circonstances</i>	11
C. UN MAINTIEN GLOBAL DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS	12
II. LA POLITIQUE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT : LA FIN DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	13
A. UN BILAN CONTRASTÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	14
1. <i>La rationalisation de l'organisation administrative</i>	14
2. <i>Des économies budgétaires</i>	16
B. UNE EXIGENCE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE	17
1. <i>Un renforcement de l'administration électronique</i>	18
a) <i>Les formulaires en ligne</i>	18
b) <i>Le portail mon.service-public.fr (MSP)</i>	18
2. <i>Des procédures administratives accélérées</i>	19
III. LA NOUVELLE ARTICULATION DES STRUCTURES DE PILOTAGE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	20
A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE COMME NOUVELLE INSTANCE DÉCISIONNELLE	20
B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE COMME PILOTE DE LA DÉMARCHE	21
1. <i>L'organisation et le rôle du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique</i>	21
2. <i>L'approche globale et interministérielle de l'action publique est confortée</i>	22
C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE COMME PILOTE DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES	24
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
ANNEXE 2 - ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marylise Lebranchu¹, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, le mercredi 14 novembre 2012, la commission des lois du Sénat, réunie le même jour, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mlle Sophie Joissains², les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 au programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

Mlle Sophie Joissains, rapporteur pour avis, a présenté les crédits budgétaires du programme qui ne regroupent pas l'ensemble des moyens financiers de la politique de modernisation de l'État mais seulement ceux pour assurer le fonctionnement des directions d'état-major et des projets de modernisation en matière de gestion financière et de paie. **Mlle Sophie Joissains, rapporteur pour avis**, a rappelé les interrogations de la commission sur le rattachement des crédits de l'action relative à la régulation des jeux qui ne sont pas en cohérence avec le reste du contenu du programme et sur le choix du responsable de programme qui ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les autres entités du programme.

S'agissant de la politique de modernisation de l'État, **Mlle Sophie Joissains, rapporteur pour avis**, tout en prenant acte de l'arrêt de la révision générale des politiques publiques, a souligné que cette démarche avait conduit à certaines décisions qui présentaient objectivement des effets positifs et que le gouvernement actuel ne comptait pas remettre en cause. Elle a rappelé les principales réalisations de la révision générale des politiques publiques avec la rationalisation des administrations centrales, la mise en place de guichets uniques pour les usagers ou l'effort de simplification des procédures notamment par la voie de l'administration électronique.

Mlle Sophie Joissains, rapporteur pour avis, a présenté les restructurations des organes en charge de la conduite de la modernisation de l'action publique, soulignant le renforcement de la dimension interministérielle et une meilleure prise en compte des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales dans cet effort.

Mlle Sophie Joissains, rapporteur pour avis, s'en étant remise à la sagesse de la commission, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Stratégie des finances publique et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc8>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc9>.

Mesdames, Messieurs,

Lors du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, réunissant les membres du Gouvernement le 1^{er} octobre 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault appelait à poursuivre la réforme de l'État : « *Alors que nous venons de présenter le budget pour 2013, les Français demandent aux services publics de prendre leur part de l'effort de redressement des comptes publics* ».

Cette annonce intervenait alors que le 25 septembre dernier, les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales rendaient au chef du Gouvernement leur rapport sur le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le Gouvernement a souhaité mettre fin à la RGPP, jugeant que la démarche présentait, notamment dans sa méthode, de graves défauts.

Ce choix marque, sur le plan politique, une rupture par rapport à une mesure jugée emblématique du mandat de M. Nicolas Sarkozy et qu'à titre personnel, votre rapporteur a soutenu lors du précédent quinquennat. Il s'agit pour votre rapporteur de dresser désormais un bilan qui, à la lecture du rapport précité, apparaît mitigé.

Comme le Gouvernement l'admet, la RGPP a permis certaines réalisations notables qu'il ne compte ni négliger, ni remettre en cause. Votre rapporteur appelle effectivement à un inventaire apaisé et dépassionné du bilan des mesures décidées dans le cadre de la RGPP.

La modernisation de l'action publique doit se poursuivre pour améliorer le service rendu aux usagers, faciliter et valoriser le travail des agents publics et supprimer les contraintes, qui ne sont pas strictement nécessaires pesant sur les particuliers ou les entreprises.

Faut-il encore que l'information du Parlement soit correctement assurée. A cet égard, votre rapporteur déplore que les interrogations du questionnaire budgétaire qu'elle a adressé au Gouvernement aient reçu des réponses tardives et inégales, pour ne pas dire pour certaines d'entre elles, indigentes.

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

Au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, le programme budgétaire *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* a une vocation interministérielle correspondant à la politique de pilotage de la modernisation de l'État. Les crédits nécessaires à la modernisation de l'État ne sont certes pas tous regroupés dans ce programme mais sont répartis entre les différentes missions.

Ce programme rassemble donc essentiellement les crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement des **directions d'état-major** en charge du pilotage de la politique budgétaire, de la modernisation de la gestion de l'État et de la politique des ressources humaines des trois fonctions publiques ainsi que d'opérateurs de l'État tels que le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) ou l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Ce programme comprend également les crédits destinés à deux **grands projets de modernisation** des systèmes d'information en matière budgétaire et comptable développés par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ou, en matière de gestion de la paye, par l'opérateur national de paye (ONP).

Pour votre rapporteur, plusieurs modifications dans le pilotage de la modernisation de l'État, notamment dans les administrations centrales chargées de l'animer, la conduisent à considérer ce programme budgétaire comme une architecture budgétaire de transition. Aussi, espère-t-elle que les modifications de la maquette budgétaire, que ne devraient pas manquer d'appeler la fin de la RGPP mais également la disparition de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) au profit du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), prendront-elles en compte les observations adressées depuis plusieurs années par votre commission.

A. LE CONTENU DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE

1. Les actions du programme

Sans changement depuis le projet de loi de finances pour 2012, le programme regroupe **six actions différentes** :

- l'action n° 2, *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* visant à garantir le financement soutenable des politiques publiques et portant 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 ;

- l'action n° 4, *Modernisation de l'État* qui vise essentiellement le pilotage des actions de modernisation de l'État ;

- l'action n° 5, *Information financière de l'État*, qui recouvre l'activité de l'AIFE et celle du CNOCP et correspondant 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 ;

- l'action n° 6 *Système d'information et production de la paye*, mise en œuvre par l'ONP ;

- 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 ;

- l'action n° 8, *Régulation des jeux* pour le fonctionnement de l'ARJEL et, depuis cette année, de l'observatoire des jeux.

2. Les objectifs et indicateurs du programme

Ces différentes actions sont associées à **sept objectifs dotés de leurs indicateurs**.

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</i> 	Objectif n° 1 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État <i>Indicateur associé</i> : Taux d'actions de modernisation sur leur trajectoire nominale
	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
	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
	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
	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
	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
	Objectif n° 7 : Réguler les jeux en ligne <i>Indicateurs associés</i> : - 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.

Le programme annuel de performance (PAP) associé au programme budgétaire a connu deux évolutions mineures.

L'intitulé de l'indicateur associé à l'objectif n°1 a été formellement modifié. Il mesure désormais le taux d'actions de modernisation sur leur trajectoire nominale, c'est-à-dire le rythme d'avancement des décisions arrêtées par le Gouvernement, sans faire référence à la RGPP.

De même, l'action n° 8 s'intitule dorénavant *Régulation des jeux* et non *Régulation des jeux en ligne*, pour tenir compte de la création en mars 2011 de l'observatoire des jeux dont le budget est désormais contenu dans les crédits de cette action.

Comme dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur s'interroge sur la **lisibilité, la précision** et la **méthodologie d'élaboration de ces objectifs et indicateurs**. A cet égard, elle note que l'objectif n°1 est relativement sommaire pour rendre compte de l'effort de modernisation de l'État et ne permet pas notamment de s'assurer que la modernisation de l'État ne conduit pas à une dégradation du climat social au sein de l'administration. La Cour des comptes ajoutait, dans son rapport sur l'exécution des crédits de la mission en 2012, que cet indicateur pourrait « *être complété par une évaluation des économies réalisées (publiées par ailleurs), réel résultat pour le contribuable de la modernisation de l'État¹* ».

B. LE PÉRIMÈTRE ET LE RATTACHEMENT CONTESTABLES DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE

1. Un périmètre sans réelle cohérence

Le périmètre du programme n'a pas été modifié depuis 2009, date d'introduction de l'action n° 8 à la suite de la création de l'ARJEL par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010.

Comme son prédécesseur, votre rapporteur persiste donc à **s'interroger sur l'homogénéité des actions contenues dans ce programme budgétaire**. Comme l'exige l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, « *un programme regroupe les 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, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Or, force est de constater que l'action n° 8 *Régulation des jeux en ligne* ne répond pas pleinement à cette exigence au regard des autres actions. En effet, cette action ne participe directement ni à la maîtrise des dépenses publiques, ni à l'amélioration de la qualité des services publics.

¹ Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'État : mission interministérielle gestion des finances publiques et des ressources humaines – mai 2012 – p. 35.*

S'agissant plus spécifiquement de l'action n° 8, son lien avec le programme budgétaire est quasi inexistant. Il regroupe en effet les crédits de l'ARJEL créé en 2010 et de l'observatoire des jeux institué en 2011.

Pour défendre ce choix, le Gouvernement avance que ce rattachement *« permet de tirer parti de la compétence acquise par le ministère du budget sur le secteur des jeux »*, ce dernier disposant *« d'une vision générale et transverse des jeux qui justifie le rattachement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) au programme 221 »*.

Votre rapporteur ne juge pas cet argument convaincant puisque les missions de l'ARJEL relèvent essentiellement de la régulation économique d'un secteur et non pas de la modernisation de l'État. Il apparaît d'autant plus étrange d'arguer de l'expérience du ministère du budget dans le secteur des jeux pour justifier ce rattachement que la réforme de l'État n'incombe plus à titre principal au ministre du budget mais au ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Ce constat ne peut que s'amplifier avec le rattachement du SGMAP aux services du Premier ministre.

2. Un choix de responsable budgétaire de circonstances

Lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2013, la responsabilité de l'ensemble du programme incombait au secrétaire général des ministères économiques et financiers, actuellement M. Dominique Lamiot et non plus, comme auparavant du directeur général de la modernisation de l'État.

Le choix antérieur de confier au directeur général de la modernisation de l'État la responsabilité du programme budgétaire pouvait paraître contestable dans la mesure où celui-ci n'exerçait aucune autorité hiérarchique sur les autres directions dont les crédits de fonctionnement étaient contenus dans ce programme. Pour votre rapporteur, ce nouveau rattachement ne lève pas toutes les difficultés. En effet, la même question se pose en l'état puisque les autres entités dont les crédits budgétaires de fonctionnement proviennent de ce programme (DGME, ONP, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), direction du budget (DB), etc.) échappent toujours au contrôle du responsable de programme. Au mieux, le nouveau responsable de programme, comme son prédécesseur, doit-il se contenter d'un rôle **de coordination avec les autres composantes du programme**.

Votre rapporteur relève que cette situation risque de devenir intenable puisque la DGME a été absorbée à compter de novembre 2012 au sein du SGMAP qui relève de l'autorité directe du Premier ministre. La refonte des structures en charge de la modernisation de l'État doit être pour votre rapporteur l'occasion de s'interroger sur la modification des contours de ce programme et de la désignation du responsable de programme.

C. UN MAINTIEN GLOBAL DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

D'un montant de 256 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de 258 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* représente, pour les AE, 2,18 % de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, et de 2,21 % en CP. Son montant est donc mineur au regard de l'enveloppe budgétaire de la mission.

En comparaison avec l'année 2012, les AE augmentent de 4,92 % mais les CP marquent une baisse de 7,47 %, succédant à une précédente baisse en 2011.

Sur l'ensemble du programme, une modification de la **nature des crédits** que contient le programme apparaît dans le projet de loi de finances pour 2013. Ainsi, pour les crédits de personnel représentant à eux-seuls près des 2/5^{ème} du montant du programme, une très légère baisse, à hauteur de 0,87 %, est constatée. Dans le même temps, un déport s'effectue des crédits d'investissement vers ceux de fonctionnement. En effet, si les crédits d'investissement diminuent entre 2011 et 2012 de plus de 26 % en AE et près de 45 % en CP, les crédits de fonctionnement voient parallèlement leur montant doubler en AE (+ 98,15 %) et en CP (+ 99,6 %). Cette situation s'explique par la fin du déploiement du logiciel financier et comptable Chorus. Ce projet qui s'est traduit par plusieurs vagues de mise en œuvre a débuté en avril 2007. Au 1^{er} janvier 2012, le basculement de l'ensemble des administrations de l'État vers le logiciel sera achevé. Dès lors, à compter de 2013, l'AIFE, chargé du déploiement de Chorus, sera réorientée vers l'amélioration des services rendus par le logiciel.

La **répartition entre actions** des crédits s'opère de la manière suivante.

Présentation par action des crédits demandés pour 2013

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (millions d'euros)	Crédits de paiement (millions d'euros)
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37	37
04	Modernisation de l'État	47,6	47,6
05	Information financière de l'État	85,3	81,6
06	Systèmes d'information et production de la paye	63,1	68,3
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,9	12,9
08	Régulation des jeux	9,8	10,5
TOTAUX		255,7	257,9

La nature des crédits engagés varie fortement d'une action à l'autre. Certaines actions sont avant tout consommatrices de crédits de personnel, comme l'action n° 2 qui correspond essentiellement au budget de la direction du budget, d'autres de crédits de fonctionnement, comme l'action n° 4, qui correspond au budget de la direction chargée de piloter la modernisation de l'État, laquelle fait principalement intervenir des prestataires extérieurs et les dernières de crédits d'investissements, comme l'action n° 5, qui correspond au budget de l'AIFE.

Sur ce point, la répartition des AE entre actions proposée par le projet de loi de finances pour 2013 varie peu par rapport à celle proposée pour 2012 à l'exception de l'action n° 4, *Modernisation de l'Etat*, qui voit une perte de près de 8 millions d'euros tandis que l'action n° 6, *Système d'information et production de la paye*, connaît une augmentation de près de 10 millions d'euros. En revanche, le montant total des CP proposé pour 2013 est en baisse de 10 % par rapport à celui en 2012.

Concernant le **plafond d'équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, pour l'ensemble du programme, il est proposé de l'établir à 1 150 pour 2013, soit une baisse de 5 ETPT par rapport à 2012, répartis entre actions de la manière suivante :

Présentation par action des ETPT demandés pour 2013

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	395
04	Modernisation de l'État	137
05	Information financière de l'État	194
06	Système d'information et production de la paye	206
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	154
08	Régulation des jeux	64
Total		1 150

A l'exception de l'action n° 6, toutes les actions connaissent ainsi une légère baisse, participant ainsi à l'effort de stabilisation des effectifs de l'État.

II. LA POLITIQUE DE MODERNISATION DE L'ÉTAT : LA FIN DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La RGPP a été officiellement lancée le 10 juillet 2007 par François Fillon, alors Premier ministre. Par une approche nouvelle et une détermination plus forte, la RGPP entendait prendre acte des échecs des réformes successives pour initier une nouvelle démarche plus systématique avec un suivi centralisé. Le questionnement initial portait sur la pertinence des missions exercées par l'État, sans éluder aucun département ministériel, pour aboutir ensuite à des économies pour le budget de l'État.

A titre liminaire, votre rapporteur regrette que les crédits affectés au programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* qui constituent la traduction budgétaire du pilotage de la politique de modernisation de l'État ne soient plus mis au service de la révision générale des politiques publiques qu'à titre personnel, votre rapporteur a soutenu dans son principe ces dernières années.

Les objectifs assignés à la RGPP étaient :

- de permettre à l'État de retrouver des marges de manœuvre face à l'accroissement de la dette publique ;
- de moderniser les services publics ;
- de valoriser le travail des agents publics.

A son terme, le périmètre exact de la RGPP n'est pas pleinement circonscrit. Le récent rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales relevait qu'une approche stricte la cantonnerait aux actions décidées en conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), là où une approche plus large engloberait l'ensemble des efforts de réforme de l'État lors du quinquennat du précédent chef de l'État. L'ambition initiale et le caractère englobant de la démarche a pu finalement la desservir car elle a cristallisé l'ensemble des mécontentements. En cela, le rapport précité constatait : *« ce côté « attrape-tout » de la RGPP finira toutefois par jouer à son détriment, en affaiblissant la singularité du projet initial, en gommant les priorités et en brouillant son image ; il laisse aussi penser, à tort, que la RGPP est à l'origine de toutes les décisions d'économies budgétaires ou de suppressions d'emplois ».*

Au terme de cinq années de conduite de la RGPP, le nouveau gouvernement a souhaité mettre fin à cette démarche. Pour votre rapporteur, il est possible de tirer quelques enseignements de cette démarche.

A. UN BILAN CONTRASTÉ DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le bilan de la RGPP peut s'apprécier sous différents aspects que ce soit celui de l'organisation de l'État ou des économies budgétaires générées.

1. La rationalisation de l'organisation administrative

S'inspirant d'expériences similaires en Suède, au Royaume-Uni ou au Canada, menées durant les deux décennies précédentes, la RGPP, dans son ambition initiale, souhaitait interroger la pertinence de chaque mission exercée par l'État. Dans un second temps, se posait la question des structures en charge de mettre en œuvre chaque politique publique.

Dans ce cadre, la RGPP s'est traduite par une rationalisation des structures administratives comme ce fut le cas :

- de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en 2007 pour la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) regroupant les deux réseaux et offrant, au niveau local, des guichets uniques pour le contribuable ;

- du transfert de la direction de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, sous réserve du maintien de la compétence du ministre de la défense pour ses missions militaires, marquant ainsi un rapprochement avec la direction générale de la police nationale ;

- du regroupement, au sein de différents ministères, des fonctions support communes à plusieurs directions d'administration centrale au sein d'un secrétariat général ;

- de la fusion de directions d'administration centrale avec un passage de 35 à 5 au ministère chargé de l'écologie ou de 10 à 3 au ministère chargé de la culture.

Sous réserve d'ajustements, ces solutions qui sont généralement saluées n'ont pas été fondamentalement remises en cause par l'actuel Gouvernement.

Pour votre rapporteur, il convient sans doute de poursuivre une démarche similaire non plus seulement sur le périmètre de l'État mais en prenant en compte les opérateurs de l'État et les administrations de la sécurité sociale.

Au niveau déconcentré, la RGPP, dont la réforme conduite se revendique plus ou moins explicitement, a conduit à la réorganisation des services de l'État : création des agences régionales de santé (ARS), création des bases de défense ou encore modification des implantations des juridictions judiciaires. Sur ce dernier point, votre commission, sans nier la nécessité d'une réforme, a pu marquer plus de réserves quant à ses modalités¹. Cette rationalisation des services déconcentrés s'est finalement articulée autour de la réforme de l'administration territoriale (RÉATE) qui renforçait le niveau régional d'administration et regroupait les services départementaux autour d'un schéma plus clair et adaptable selon l'importance démographique des départements.

¹ *Rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée, fait au nom de la commission des lois - 11 juillet 2012. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>.*

2. Des économies budgétaires

La logique budgétaire et comptable de la RGPP a pu souvent être dénoncée, critique d'autant plus aisée que la RGPP était pilotée par le ministère en charge du budget, avec comme bras armé la DGME. Votre rapporteur estime, à titre personnel, qu'elle répondait à une nécessaire rationalisation de la dépense publique.

Le rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales en dresse un résultat provisoire : « *sur le plan budgétaire, le sixième rapport du CMPP a affiché un objectif d'économies de 15 Mds€ sur la période 2009-2013, dont 12,3 Mds € à échéance de fin 2012. Selon la direction du budget, le montant des économies réalisées à cette échéance devrait finalement être de 11,9 Mds €. Par ailleurs, les suppressions d'emplois réalisées dans les services de l'État sur 2009-2012 correspondent à 5,4 % des effectifs dont 3 % rattachables aux mesures RGPP.* ».

Une partie des économies budgétaires ont été effectuées sur les dépenses de personnel qui sont les plus rigides pour le budget de l'État, un recrutement d'une fonctionnaire impliquant à long terme le versement d'une rémunération puis d'une pension de retraite. C'est ainsi qu'a été décidée la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Il importe à votre rapporteur de rappeler qu'**une partie des économies générées par la RGPP ont été redistribuées aux agents publics** sous la forme de « retours catégoriels ». Selon les informations transmises par le Gouvernement, la situation entre ministères a été variable, comme l'indique le tableau suivant, mais a en moyenne dépassé 50 % des économies engendrées par la maîtrise des effectifs des départements ministériels.

Reversements catégoriels (2009-2011)

Ministères	2009		2010		2011	
	Enveloppe catégorielle (millions d'euros)	Part des économies reversées aux agents publics	Enveloppe catégorielle (millions d'euros)	Part des économies reversées aux agents publics	Enveloppe catégorielle (millions d'euros)	Part des économies reversées aux agents publics
Affaires étrangères et européennes	4,5	29 %	6,4	42 %	6,6	41 %
Alimentation, agriculture et pêche	7,9	63 %	10,3	41 %	9,9	52 %
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	64,6	55 %	79,8	64 %	92,8	58 %
Culture et communication	4,8	73 %	1,3	68 %	2,1	39 %
Défense	80,8	47 %	100,2	54 %	84,0	36 %

Ministères	2009		2010		2011	
	Enveloppe catégorielle <i>(millions d'euros)</i>	Part des économies reversées aux agents publics	Enveloppe catégorielle <i>(millions d'euros)</i>	Part des économies reversées aux agents publics	Enveloppe catégorielle <i>(millions d'euros)</i>	Part des économies reversées aux agents publics
Écologie, énergie, développement durable et mer	26,0	70 %	24,7	113 %	24,1	56 %
Économie, industrie et emploi	9,3	65 %	9,6	64 %	10,3	65 %
Éducation nationale	137,6	35 %	119,2	37 %	175,9	45 %
Enseignement supérieur et recherche	16,3	- 263 %	13,7	320 %	1,6	SO
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	163,4	116 %	149,1	128 %	127,6	305 %
Justice et libertés	14,2	- 38 %	9,2	- 31 %	11,3	- 74 %
Services du Premier ministre	4,1	- 28 %	4,1	- 56 %	5,5	- 52 %
Travail, relations sociales, famille, scolarité et ville	13,7	144 %	16,3	117 %	10,7	44 %
TOTAL	547,4	63 %	544,0	67 %	562,2	61 %

Source : ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

B. UNE EXIGENCE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

La RGPP a soutenu l'effort de simplification administrative, objectif ancien qui a connu des premières manifestations dès 1998. Sur ce point, la DGME a mené un effort évident pour conseiller les ministères concernés en faveur de la simplification des démarches pour les particuliers mais aussi les entreprises ou les associations, le développement de l'administration électronique et l'accélération des procédures.

Pour les citoyens, la simplification s'est traduite par la mise en place de guichets uniques qui sont désormais à la disposition du public :

- le **guichet fiscal** qui est l'interlocuteur fiscal unique en lieu et place de la dualité des services de la DGI et de la DGCP comme précédemment ;

- le **guichet de l'emploi** dans le cadre du parcours du chômeur, rendu possible par la création de Pôle emploi issu du rapprochement de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'UNEDIC ;

- le **guichet des entreprises**.

1. Un renforcement de l'administration électronique

La simplification administrative a pris un envol avec le développement de l'administration électronique aussi baptisée *e-administration*. L'administration électronique est un **levier de la modernisation de l'État** conçu à la fois **pour simplifier la relation de l'utilisateur à l'administration et réduire la charge de travail des agents publics**.

a) Les formulaires en ligne

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ce sont désormais 80 % des démarches administratives parmi les plus attendues des usagers qui sont disponibles en ligne. En 2007, seulement 30 % de ces formalités pouvaient être accomplies à distance par voie électronique. En outre, les formulaires administratifs, depuis 1999, sont mis gratuitement à la disposition du public sous forme numérique, sur un site unique de publication des formulaires, opérationnel depuis fin 2009¹. Depuis décembre 2011, pour les formulaires CERFA les plus téléchargés, l'utilisateur est aidé permettant de générer un formulaire intégralement rempli à partir d'un masque de saisie. Le nombre de téléchargement sur ce site a considérablement augmenté, cette trajectoire persistant en 2012.

Nombre de téléchargements sur le site unique de publication (2009-2011)

Année	2009	2010	2011
nombre de formulaires hébergés	651	1 000	1 304
nombre de téléchargements	1 478 942	12 754 042	23 210 253

Source : Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Une réflexion est en cours pour étendre cette démarche en faveur des associations et des entreprises.

b) Le portail *mon.service-public.fr* (MSP)

Le portail *mon.service-public.fr* a vocation à devenir le guichet unique devant raccorder, à terme, toutes les démarches en ligne des sites publics.

Ce portail a marqué une étape décisive avec plus de 4,3 millions de comptes créés et désormais 35 000 visites quotidiennes. Ce service est en plein essor puisque sur le seul premier semestre 2012, 1,2 million de nouveaux utilisateurs ont été dénombrés. Durant cette même période, 470 000 démarches ont été effectuées en ligne depuis le portail, soit une augmentation de 20,6 % en comparaison de l'année précédente.

¹ Dans un souci de simplification, la création d'un nouveau formulaire doit s'accompagner de la suppression d'un formulaire existant.

Le portail *mon.service-public.fr* est utilisé pour l'accès aux démarches en ligne, aux services des organismes partenaires et, depuis 2011, pour obtenir les formulaires administratifs CERFA.

Le portail Mon.service-public.fr

Dans cet espace, accessible après authentification, l'utilisateur peut gérer de façon individualisée sa relation avec les administrations. Pour ce faire, MSP propose trois fonctionnalités à forte valeur ajoutée :

Un compte unique pour les démarches en ligne : le portail propose à l'utilisateur un compte unique, véritable sésame sécurisé, pour effectuer en toute confiance ses démarches en ligne. L'utilisateur n'a plus besoin de retenir tous les mots de passe liés à ses différents comptes ; au sein du réseau de partenaires MSP, il peut accéder à tous les services en ligne via son compte unique MSP.

Un suivi facile des démarches : MSP offre à l'utilisateur une vision d'ensemble de ses démarches administratives en cours : à travers un seul site fédérateur, l'utilisateur peut suivre le déroulement des démarches engagées auprès d'administrations différentes.

Un espace de données : En créant un compte MSP, l'utilisateur dispose gratuitement d'un espace de données. En toute sécurité, il peut y enregistrer une fois pour toutes ses coordonnées personnelles (nom, adresse, etc.) pour les recopier automatiquement dans tous les formulaires administratifs proposés par les sites partenaires. L'espace de données est aussi le lieu où se conservent en toute confiance les pièces justificatives échangées avec l'administration. En cours de démarche, l'utilisateur peut ainsi faire appel, par un simple clic, à une pièce justificative présente dans son porte-documents. Réciproquement, les administrations partenaires peuvent y déposer le résultat d'une démarche ou des informations sur l'avancement des démarches engagées.

Sur le modèle de MSP, la DGME a créé le portail *Votre Compte Association* destiné à simplifier les démarches administratives des associations en leur offrant, en un lieu unique, un éventail de services en ligne (création, demande de subvention, publication des comptes, etc.) Pour les entreprises, singulièrement les PME, *Votre Compte Pro* facilite quant à lui 18 de leurs démarches administratives

Source : Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

2. Des procédures administratives accélérées

Sur le plan de l'accélération des procédures, la DGME a conduit « *la méthode participative de réingénierie administrative des processus* » qui, en d'autres termes, consiste à demander aux agents de décomposer les procédures qu'ils mettent en œuvre pour accomplir une formalité afin de détecter les étapes inutiles et ainsi les supprimer. Grâce à ces « *accélérateurs de procédure* », la DGME note des avancées dans le traitement des demandes des usagers du service public comme, à titre d'exemple :

- une diminution du délai de traitement des affaires civiles par les tribunaux de grande instance et les cours d'appel concernés de près de 10% en 3 mois avec un objectif de 25%, fin 2012 ;

- un délai d'attente aux contrôles transfrontières à l'aéroport Charles de Gaulle-Roissy inférieur à 15 minutes pour 80% des passagers contre 50 % en septembre 2010, et ce, à qualité de contrôle égale ;

- une diminution du délai de délivrance des passeports, des cartes nationales d'identité et permis de conduire par les préfetures de 20 à 50 % ;

- un traitement par les services du ministères de la culture dans un délai de moins de vingt jours de 80 % des dossiers d'autorisation de travaux dans les espaces protégés dans la région pilote de Languedoc Roussillon contre 61 % en 2010.

Pour votre rapporteur, cette réflexion intéressante et prenant en compte une attente des usagers doit être impérativement poursuivie.

III. LA NOUVELLE ARTICULATION DES STRUCTURES DE PILOTAGE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE COMME NOUVELLE INSTANCE DÉCISIONNELLE

Des instances directement liées à la RGPP ont été instituées dès son lancement en 2007, sans pour autant qu'un acte réglementaire vienne formaliser leur création.

Il en est ainsi du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), placé sous la présidence du chef de l'État et qui constituait la véritable instance de validation et de suivi de la RGPP. Entre décembre 2007 et décembre 2011, six CMPP se sont tenus dans des configurations variables que ce soit par une réunion *ad hoc* ou à l'occasion d'un Conseil des ministres. Lors des CMPP, le ministre du budget présentait un rapport de l'avancée de la RGPP permettant de soumettre à l'arbitrage les grandes orientations.

En outre, un comité de suivi (CDS) réunissait les membres du Gouvernement intéressés par les dossiers qui seraient soumis au CMPP. De manière inédite au regard de l'organisation administrative française, le CDS était placé sous l'autorité du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre.

En forme de bilan, les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales relevaient dans leur rapport de septembre 2012 que « *la méthode RGPP est une mécanique très intégrée qui se caractérise par un cheminement rapide des dossiers, une instance solennelle (le CMPP) de formalisation des décisions, des arbitrages directs par la présidence de la République et le cabinet du Premier ministre, et une mise en œuvre immédiate selon un calendrier suivi de près* » et que « *c'est là que réside l'efficacité de la démarche.* »

La fin de la RGPP actée par le Gouvernement s'est logiquement traduite par la disparition de ces instances. En remplacement, il a été institué par décret¹ un **comité interministériel pour la modernisation de l'action publique** réunissant, sous la présidence du Premier ministre, l'ensemble des ministres et le ministre délégué chargé du budget, les autres membres du Gouvernement pouvant être appelés à siéger en fonction de l'ordre du jour. Le ministre chargé de la réforme de l'État est désigné comme son rapporteur général.

Les transformations ont été plus profondes sur les structures administratives permanentes chargées de piloter la politique de modernisation de l'État, comme l'a prouvé la création du SGMAP.

B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE COMME PILOTE DE LA DÉMARCHE

Le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 a créé le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en remplacement de directions ou services chargés du pilotage de la modernisation de l'État ou, plus largement, des systèmes d'information. Par voie de conséquence, la DGME a été supprimée pour que ses services fusionnent au sein du SGMAP avec d'autres structures relevant auparavant des services du Premier ministre.

1. L'organisation et le rôle du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Le SGMAP est placé directement sous l'autorité du Premier ministre et rattaché à ce titre au secrétaire général au Gouvernement (SGG).

Selon les termes du décret, le SGMAP se voit confier des missions proches de celles des structures qu'il réunit désormais. Ainsi, le SGMAP :

- coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics ;

- veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives ;

- coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques ;

¹ Décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

- coordonne les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État ;

- veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

Son organisation interne est le reflet de ses **nouvelles missions notamment en matière de pilotage de la modernisation de l'État et d'e-administration**. Le SGMAP s'articule ainsi autour de deux directions interministérielles, d'un service et de deux missions :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) qui prend la suite de l'ancienne DGME qui disparaît donc ;

- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISICE) ;

- le service *coordination* comprenant la mission *coordination interministérielle de l'administration déconcentrée de l'État*, assurant ainsi le suivi des travaux sur la réforme de l'administration territoriale (RÉATE) ;

- la mission *Etalab* qui existe depuis 2011 ;

- la mission *synthèse et soutien*.

2. L'approche globale et interministérielle de l'action publique est confortée

Au terme de cette présentation, plusieurs éléments sont, aux yeux de votre rapporteur, de nature à prolonger et renforcer l'effort de modernisation de l'État. Pour votre rapporteur, la modernisation de l'administration ne peut plus se limiter au seul champ de l'État mais doit prendre en compte les politiques menées par l'État et ses multiples démembrements.

Actuellement, le Gouvernement dénombre 556 opérateurs. Pour mémoire, il est couramment admis qu'un opérateur de l'État est un organisme en charge d'un service public de l'État et soumis à son contrôle pourvu que son financement provienne majoritairement de l'État, par voie budgétaire ou fiscale.

Or, dans un rapport d'octobre 2012, l'inspection générale des finances a relevé que les agences de l'État, ce qui peut toutefois recouvrir un périmètre légèrement différent de celui des opérateurs, ont vu leurs effectifs croître de 6 % depuis 2007 et leurs dépenses de 15 % tandis que les effectifs de l'État diminuaient et que la hausse de ses dépenses restait inférieure à celle de l'inflation. Pour votre rapporteur, il est légitime que le Gouvernement ait souhaité associer ses opérateurs à l'effort de modernisation de l'action publique et de redressement des finances publiques.

De par son intitulé même, le SGMAP prend acte de ce constat et englobe **les actions de modernisation dans un périmètre élargi** qu'elles soient menées par l'État mais également par les opérateurs publics. Ce choix se place dans le droit fil de l'extension du champ de la RGPP initié par le

précédent gouvernement, ce dernier ayant souhaité appliquer, à compter de 2009, les contraintes de la maîtrise des effectifs de la dépense publique non plus seulement aux administrations de l'État mais également à ses opérateurs.

Dans le même sens, la mission en charge de la RéATE est rattachée au SGMAP. Cette déclinaison locale des efforts de modernisation menés au niveau central par la DGME au titre de la RGPP, était jusqu'à présent pilotée par le SGG. Ce rapprochement devrait donc permettre une **approche plus convergente et coordonnée de l'effort de l'État que ce soit au niveau central ou déconcentré**, et ainsi redonner une cohérence aux initiatives gouvernementales.

Enfin, pour votre rapporteur, la SGMAP ne pourra plus ignorer **l'effort de modernisation mené parallèlement par les collectivités territoriales** et leurs groupements d'autant qu'elles sont devenues, par les transferts successifs de compétences, des acteurs publics incontournables. Votre rapporteur note que le Gouvernement a souhaité s'engager, selon la réponse au questionnaire budgétaire, dans une « *démarche de rénovation de l'action publique étroitement articulée avec le nouvel acte de la décentralisation* ». Cette approche était d'ailleurs annoncée par la réunion au sein d'un même ministère de plein exercice, confié à Mme Marylise Lebranchu, de la réforme de l'État et de la décentralisation.

Le choix d'organisation du SGMAP témoigne de cette volonté puisque s'agissant des données publiques, il est prévu que le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques soit ouvert, à leur demande, aux collectivités territoriales, conciliant ainsi efficacité de l'action publique et libre administration des collectivités territoriales.

Le SGMAP est désormais placé **sous l'autorité du chef du Gouvernement**, se rattachant ainsi aux services du Premier ministre. Ce choix rompt avec la logique qui avait prévalu auparavant par le rattachement, en 2005, de la DGME au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie puis au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Cette décision avait pu susciter des inquiétudes et des critiques, qu'à titre personnel votre rapporteur ne partage pas, quant à la logique purement budgétaire et comptable qui présiderait aux choix dans la conduite de la modernisation de l'État. Comme le souligne, à propos de la DGME, le rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales dans leur rapport de septembre 2012, « *son rattachement au ministre en charge du budget et des comptes publics durant toute la période de mise en œuvre de la RGPP a accentué la coloration budgétaire de la démarche* ».

En revanche, la vocation interministérielle de l'administration centrale en charge du pilotage de la modernisation de l'État, affirmée certes depuis l'origine, trouve ici une nouvelle consécration. Votre rapporteur souhaite que ce **nouveau positionnement** permette une meilleure prise en compte de la modernisation de l'État notamment dans le cadre des arbitrages interministériels.

C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE COMME PILOTE DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES

Créée par l'ordonnance n° 45-4483 du 9 octobre 1945 par le Gouvernement provisoire de la République, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a accompagné la création et l'évolution du statut de la fonction publique. Centrée à l'origine sur des missions portant essentiellement sur les questions statutaires et la conduite du dialogue social, son rôle s'est étendu à la conduite des politiques transversales en matière de ressources humaines.

Outre sa gestion des statuts de la fonction publique sur le plan réglementaire et législatif, la DGAFP a ainsi vocation à devenir la « DRH groupe » de l'État employeur en assurant, selon les termes des réponses au questionnaire budgétaire faites par le Gouvernement, « *une fonction d'animation, d'impulsion et de pilotage interministériel et inter-fonctions publiques des politiques générales de ressources humaines* ».

Cette mission implique une approche transversale des différents départements ministériels qui a longtemps justifié, malgré sa mise à disposition auprès du membre du Gouvernement en charge de la fonction publique, d'un rattachement direct aux services du Premier ministre qui a été cependant abandonné en 2007.

A la suite des précédentes expériences de modernisation de l'État, la nécessité d'un pilotage des ressources humaines et de la maîtrise des effectifs de l'État a conduit à des **réformes statutaires notables**. Certaines, inspirées par les propositions en 2008 du Livre blanc sur la fonction publique de M. Jean-Ludovic Silicani, se sont également traduites par de nouveaux droits pour les agents publics que ce soit en termes de mobilité ou de formation. De même, la réduction des corps dans la fonction publique a été fortement accentuée par la RGPP, leur nombre passant entre 2005 et 2011 de 700 à 373 avec un objectif d'environ 330 pour fin 2012, ce qui est, pour votre rapporteur, tout autant une simplification de la gestion des ressources humaines qu'un gage supplémentaire pour la mobilité fonctionnelle des agents.

L'organisation interne de la DGAFP a ainsi été refondue en avril 2012 pour mieux répondre à l'approche « métiers » de la fonction publique. Aussi, la DGAFP a-t-elle évolué vers un organigramme plus lisible et cohérent au regard de ses missions. Peuvent ainsi être notées :

- le maintien d'une sous-direction dédiée aux questions statutaires ;
- la création d'une sous-direction chargée spécifiquement des politiques des ressources humaines avec un regard résolument transversal ;

- la création d'une sous-direction qui, par rapprochement de deux bureaux anciennement séparés, porte plus particulièrement sur l'environnement de travail des agents ;
- l'apparition d'un service regroupant l'ensemble des fonctions support de la direction générale.

*

* *

A titre personnel, votre rapporteur demeure très réservé quant à l'alourdissement que constitue la nouvelle structure, le SGMAP, qui a intégré l'ancienne DGME. En effet, comme le soulignaient les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, son efficacité était en rapport étroit avec sa légèreté et sa réactivité.

De surcroît, si ce programme représente moins de 3% de l'enveloppe budgétaire de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, il ne serait pas cohérent de mener cette réflexion sans se poser la question des embauches massives à venir dans le secteur de la fonction publique ; embauches qui vont réduire à néant un des objectifs principaux de la RGPP : la diminution de la dette publique.

Nonobstant ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

M. Jérôme Filippini, secrétaire général

M. Thierry Courtine, directeur de cabinet

M. Laorans Draoulec, chargé de mission

Secrétariat général des ministères économique et financier

M. Roland Sparfel, chef du service des affaires financières et immobilières

ANNEXE 2

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

