

Interventions de Pierre-Alain Muet à l'Assemblée Nationale sur la modernisation de l'Etat le jeudi 8 Novembre 2007, lors de l'examen en commission élargie des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et ressources humaine » I

(extraits du compte rendu analytique officiel)

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; conduite et pilotage des politiques économiques et financières » –

J'ai examiné les programmes 221 et 218. Le premier est modeste mais concerne des enjeux majeurs comme la réforme de l'État et la préparation budgétaire. La forte augmentation des crédits résulte pour l'essentiel de la construction du système d'information financière Chorus. Le changement de répartition des programmes en fonction des découpages ministériels est en l'occurrence problématique au regard de la rationalisation introduite par la LOLF.

Le second programme concerne le secrétariat général et la direction des personnels, de l'adaptation, de l'environnement professionnel. Ces crédits ont fortement augmenté compte tenu, semble-t-il, des dépenses de loyer. Bercy n'a-t-il pas une certaine capacité à négocier les baux lorsqu'ils arrivent à échéance ?

Alors que la mission du premier programme est la performance du secteur public, c'est l'un des rares programmes à s'exonérer paradoxalement, au moins en partie, d'indicateurs de performance. Je suggère que soit étudiée la définition d'indicateurs de qualité des prévisions de recettes et d'indicateurs de réalisation d'une ou de plusieurs normes de dépenses.

Grâce au déploiement d'ici à 2010 du projet Chorus, les services de l'État devraient disposer des outils informatiques permettant de tirer pleinement partie du potentiel de la LOLF en termes de gestion et de management. Au vu du poids budgétaire de ce projet et des échecs des projets précédents, j'aimerais que soit élaboré un indicateur sur l'état d'avancement de Chorus.

La modernisation de l'État a connu depuis dix ans quatre générations d'outils différents et l'on peut s'interroger sur leur articulation et surtout sur leurs débouchés. Comment le suivi des travaux effectués conformément aux stratégies ministérielles de réforme est-il assuré ? Que deviendront les audits de modernisation ? On constate en effet un écart considérable entre la volonté affichée au lancement de ces audits et la suite qui leur est effectivement donnée. C'est pourquoi, je souhaite que soit rendu public un tableau des suites données aux audits de modernisation.

J'aimerais également savoir comment s'articulent la modernisation de l'État et l'évaluation des politiques publiques, même si je sais que cette dernière relève d'un autre ministère. Je constate en effet que le Conseil d'évaluation ne se réunit plus et que les projets de loi sont trop rarement accompagnés d'études d'impact. S'agissant toujours de la modernisation de l'État, à force de remplacer le dispositif par de nouveaux, on en vient à accumuler les audits et les projets de réforme tout en passant trop peu de temps à les mettre en œuvre.

Tel risque d'être le cas de la revue générale des politiques publiques (RGPP) lancée par le gouvernement en juin dernier. Son titre est ambitieux, de même que la référence à « l'examen des programmes » mené par le gouvernement canadien en 1994 et qui avait conduit au réexamen de la totalité des programmes de l'État fédéral. Mais je crains que la réforme française, tel le Canada dry, n'ait que le goût et la couleur de la réforme canadienne sans en avoir le contenu. C'est, hélas, ce que vous avez confirmé lorsque vous êtes venu devant la Commission des finances parler de la modernisation de l'État, dans la mesure où

vous avez posé comme préalable la norme du non remplacement d'un départ en retraite sur deux. La logique de la révision des politiques publiques voudrait pourtant que l'on examine chacun des programmes sans aucun *a priori*. La réforme canadienne s'est traduite par des différences considérables selon les secteurs et les ministères auxquels on n'a pas appliqué une norme unique.

Je souhaite enfin rendre hommage à la qualité du travail des agents de votre ministère. Nous avons, en France, une fonction publique remarquablement formée et performante, que beaucoup de pays nous envient. Autant je suis partisan d'une gestion rigoureuse des finances publiques, autant je trouve absurde de n'avoir pour seule ambition que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux. C'est inefficace car cela évite de se poser les vraies questions ; cela risque d'empêcher la RGPP de jouer pleinement son rôle ; c'est insultant pour les fonctionnaires très investis dans l'exercice de leur mission de service public.

(...)

M. Éric Woerth, *ministre du budget* –

M. Muet m'a posé un grand nombre de questions. Il paraît difficile d'entrer ici dans le détail des différents modules de Chorus, mais je suis tout prêt à revenir devant la commission des finances pour traiter de l'évolution des grands systèmes d'information car il s'agit de sujets complexes qui touchent à la gouvernance et au gain de productivité. Je rappelle simplement que le projet a été lancé en 2005, que les premières expérimentations de certains modules débiteront en 2009 pour une mise en application et un déploiement auprès de 30 000 utilisateurs à la fin de 2010. Au total, sur la période 2005-2011, Chorus aura coûté 650 millions d'euros et on en attend un gain de 280 millions d'euros en année pleine.

Il me paraît en effet nécessaire de mieux appréhender l'état d'avancement des grands projets informatiques ; je suis donc d'accord sur le principe de la détermination d'indicateurs de cet état d'avancement. Cela semble d'autant plus légitime qu'il s'agit de projets onéreux, qui mobilisent fortement les ressources humaines et qui suscitent beaucoup d'espoirs mais aussi beaucoup de désillusions quand ils n'aboutissent pas.

De façon plus générale, je suis favorable à ce que l'on améliore les indicateurs de performance, en évitant toutefois de créer un maquis. Il faut donc regarder en détail, point par point, mais tout peut être évalué s'agissant des indicateurs de gestion et non pas de contrôle.

Pourquoi ne pas aller également vers un indicateur pour la norme de dépense, même si l'on voit assez vite quel est le résultat.

M. Pierre-Alain Muet – Il me paraissait intéressant de disposer de plusieurs indicateurs, comme le propose d'ailleurs le rapport de la Cour des comptes.

M. Éric Woerth, *ministre du budget* – Mon premier souci est le respect de la norme de dépense fixée par le Parlement.

M. Didier Migaud, *président de la commission des finances* – Certes, mais le problème c'est le contour de cette dépense.

M. Éric Woerth, *ministre du budget* – La norme est appelée à évoluer et plus son contenu est riche, plus je suis satisfait, à condition toutefois qu'il puisse être piloté. C'est en travaillant mesure par mesure que l'on parviendra peu à peu à réduire la dépense. Plus on apprécie la manière de dépenser, moins celle-ci échappe au Parlement, mieux c'est, car il n'y a aucun

risque à être totalement transparent. Dans un État comme le nôtre, on ne saurait cacher quoi que ce soit au Parlement.

M. le président de la commission des finances – En tout cas pas durablement... !

M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique –

M. Muet a aussi considéré que les audits n'étaient pas suffisamment suivis d'effets. Je rappelle que j'avais lancé les stratégies ministérielles de réforme qui s'inscrivaient dans un long travail de réforme de l'État. Aujourd'hui, nous essayons d'arrêter une méthode que j'espère définitive, celle de la revue générale des politiques publiques. Celle-ci consiste à prendre l'engagement de passer au crible, à un moment donné, l'ensemble des dépenses de l'État. Ce dont il s'agit ici c'est d'organisation, de productivité, d'opportunité de dépenses d'intervention en fonction des objectifs du Gouvernement, de qualité des services publics, de la capacité un service public au juste prix.

Nous consacrons un temps considérable à la RGPP ; nous entrons dans le détail des politiques publiques et nous proposerons des mesures précises. Pour les mettre en œuvre, il faudra, y compris au sein du conseil de modernisation, un portage politique au plus haut niveau car la réforme de l'État est non seulement une nécessité mais aussi un effort.

M. Gilles Carrez, rapporteur général – Je répondrais pour ma part à mon collègue Muet que tout le travail accompli auparavant dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme ou des audits de modernisation n'a pas été vain puisqu'il alimente aujourd'hui la démarche de la RGPP. Cependant cette dernière est plus exhaustive sur le champ de la dépense publique et, surtout, elle enclenche un vrai processus de décisions, car il va bien se passer quelque chose ensuite.

M. Pierre-Alain Muet – Dans la mesure où un travail très important a été accompli depuis dix ans, le ministère des finances a certainement tenu un tableau de bord de suivi de ce travail et il me paraîtrait intéressant que nous sachions ce qui a résulté des politiques passées.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances – Un portage politique au plus haut niveau est essentiel. Tel a d'ailleurs été le cas pour la réforme de l'État au Canada.

M. Éric Woerth, ministre du budget – Je suis d'accord pour que l'on publie les éléments dont on dispose sur ce qui a déjà été fait sans toutefois remonter dix ans en arrière, car nous n'avons pas vocation à faire l'archéologie de la réforme de l'État...

Je suis prêt également à publier les audits de modernisation, mais je ne puis le faire pour le moment car la RGPP utilise précisément ces audits, ainsi que les rapports du Parlement, de la Cour des comptes et des différentes inspections.

Le conseil de modernisation se réunira en décembre et au printemps prochain et le pilotage politique sera très fort. Nous verrons donc à ce moment quelles orientations seront retenues. Nous suivrons ensuite pas à pas leur mise en œuvre. Tout cela conditionne le retour à l'équilibre de nos finances publiques. Des mesures structurelles seront donc indispensables.

Je ne puis d'ailleurs vous laisser dire, monsieur Muet, qu'il s'agit de Canada dry car ce ne sont pas des mesures « sèches » : il s'agit non pas de couper à la hache, mais de tenir compte des réflexions antérieures. Ce dont il est question, c'est d'une réorganisation en profondeur et durable afin de s'installer dans un processus d'économies permettant d'aller vers l'équilibre. Tel est l'objectif de la RGPP.