

N° 45

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **réforme de l'État et les audits de modernisation,***

Par M. Jean ARTHUIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Administration.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	5
RÉFORME DE L'ÉTAT : UN LONG CHEMIN VERS LA MODERNISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	9
I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT EST ENFIN EN MARCHÉ	11
A. LES ACQUIS DE L'ACTUELLE LÉGISLATURE	11
1. <i>La réforme de l'Etat a trouvé son organisation idoine</i>	12
a) Un ministre du budget ministre de la réforme de l'Etat.....	12
b) Une direction générale de la modernisation de l'Etat qui cumule réforme budgétaire et réforme de l'Etat	12
2. <i>Le projet de loi de finances initiale pour 2007 est le premier à afficher des résultats chiffrés en matière de réforme de l'Etat</i>	14
a) Une réduction des effectifs en partie liée à certains audits	15
b) Un objectif de 3 milliards d'euros de gains de productivité en trois ans	16
B. UN TOILETTAGE BIENVENU DES STRUCTURES ET DES PROCÉDURES	17
1. <i>La mise en place progressive des instruments de la modernisation</i>	18
a) La réforme de la gestion immobilière et de celle des achats est engagée.....	18
b) Les partenariats public-privé	20
c) Les débuts timides de la rémunération au mérite.....	22
2. <i>Les audits de modernisation : une méthode prometteuse, récemment précisée</i>	22
a) Une méthode nouvelle, définie par la circulaire du 29 septembre 2005.....	23
b) Une méthode précisée par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006.....	23
II. PASSER DE LA MÉTHODE AUX RÉSULTATS	25
A. TOUS LES AUDITS PROPOSENT-IL DES ÉCONOMIES ?	25
1. <i>Le champ des audits de modernisation</i>	25
a) Tous les ministères sont concernés	25
b) Des absences et des insuffisances néanmoins dans le champ couvert par les audits	26
2. <i>Une portée variable : faut-il un audit des audits ?</i>	28
a) La variété des méthodes employées, une qualité inégale des audits	28
b) Des préconisations chiffrées pour moins de la moitié des audits des premières vagues	29
B. TOUS LES AUDITS SONT-ILS SUIVIS D'EFFET ?	30
1. <i>Transparence de la méthode, transparence des préconisations... transparence des résultats ?</i>	31
2. <i>Assurer la mise en œuvre des préconisations : gouvernement et Parlement face à leurs responsabilités</i>	32
a) Du point de vue du gouvernement : jouer le jeu de la réforme	32
b) Du point de vue du Parlement : prendre le gouvernement au mot de ses engagements	34
CONCLUSION : LA RÉFORME À LA FRANÇAISE N'A PAS L'AMPLEUR DE CELLE RÉALISÉE AU COURS DES ANNÉES 1990 AU CANADA...	37
EXAMEN EN COMMISSION	41

ANNEXES : AUDITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	45
LES OUTILS DE LA RÉFORME	47
• LES ACHATS PUBLICS : 21 MARS 2006	47
• LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE : 5 AVRIL 2006	61
• LA GESTION DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT : 11 AVRIL 2006.....	65
• LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE : 11 AVRIL 2006.....	75
• LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT : 8 JUIN 2006	81
LE SUIVI DES AUDITS DE MODERNISATION	85
• LA MODERNISATION DU PAIEMENT DES AMENDES : 3 MAI 2006	85
• LA GARDE DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE : 3 MAI 2006	91
• LA PROCÉDURE DE TÉLÉDÉCLARATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU : 3 MAI 2006	97
• LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE DE LA DIRECTION DE LA POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIÈRES (DPAF) DE ROISSY/LE BOURGET : 7 JUIN 2006	103

LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Préconisation	Délai de prise de décision
Propositions relevant du gouvernement	
<u>Proposition</u> : documenter plus précisément les 3 milliards d'euros de gains de productivité en trois ans prévus par M. Jean François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement.	immédiatement
<u>Proposition</u> : généraliser l'intégration de consultants extérieurs dans les équipes des audits, hors cas très particuliers.	immédiatement
<u>Proposition</u> : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, faire en sorte que les rapports évaluent de manière précise les gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que les gains économiques et de productivité permettant de contribuer à la maîtrise de la dépense publique.	immédiatement
<u>Proposition</u> : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, publier pour chaque audit les orientations adoptées par les ministres sur les suites données aux audits, ainsi qu'une synthèse du plan d'action.	immédiatement
<u>Proposition</u> : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, publier régulièrement un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats.	immédiatement
<u>Proposition</u> : neutraliser l'effet TVA pesant sur les externalisations de fournitures de biens et de prestations.	Fin 2006
<u>Proposition</u> : accélérer le lancement d'audits des opérateurs de l'Etat.	Fin 2006
<u>Proposition</u> : réaliser à l'horizon du premier semestre 2007 un « audit des audits ».	Premier semestre 2007
<u>Proposition</u> : relever l'objectif cible de l'indicateur « pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions »	2007

Préconisation	Délai de prise de décision
<u>Proposition</u> : redéfinir la politique d'achats publics avec pour objectif de réduire la dépense publique tout en stimulant la modernisation et la compétitivité des PME implantées sur le territoire national.	2007
<u>Proposition</u> : généraliser les audits des applications informatiques, et les étendre au fonctionnement des services informatiques des ministères, afin, notamment, de remettre en cause les cloisonnements.	2007
<u>Proposition</u> : concentrer une prochaine vague d'audit sur les règles de rémunération, de temps de travail, de gestion des corps et des carrières, et la démographie du personnel de la fonction publique de l'Etat.	2007
<u>Proposition</u> : élargir le champ des audits aux administrations de sécurité sociale.	2007
<u>Proposition</u> : créer des équipes d'appui à la mise en œuvre des audits.	2007
<u>Proposition</u> : création complémentaire d'une mission temporaire interministérielle chargée de mener des audits des missions de l'Etat.	2007

Préconisation	Délai de prise de décision
Propositions relevant de votre commission des finances	
<u>Proposition</u> : interroger systématiquement les ministres sur la mise en œuvre des propositions des audits de modernisation.	immédiatement
<u>Proposition</u> : réaliser un tableau de bord des engagements des ministres en séance publique et en commission.	immédiatement
<u>Proposition</u> : réaliser un toilettage des méthodes de contrôle de votre commission des finances en fonction de l'expérience des audits.	immédiatement
<u>Proposition</u> : intégrer dans les questionnaires budgétaires des questions sur la mise en œuvre des propositions des audits de modernisation.	2007
<u>Proposition</u> : obtenir systématiquement communication des plans d'actions des ministres arrêtés par les responsables d'administration chargés de la mise en œuvre des audits, en application de l'article 57 de la LOLF.	2007
<u>Proposition</u> : se fixer un objectif chiffré, en pourcentage des audits effectués, d'auditions des équipes d'audit conjointes à celles des administrations chargées de mettre en œuvre leurs préconisations.	2007

RÉFORME DE L'ETAT : UN LONG CHEMIN VERS LA MODERNISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Au cours du premier semestre de l'année 2006, votre commission des finances a engagé un **cycle d'auditions sur la modernisation de l'Etat pour juger de ses résultats**. Elle a ainsi cherché, d'une part, à suivre les résultats des audits de modernisation lancés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement et, d'autre part, à tirer un premier bilan des réformes déjà engagées en matière de réforme de l'Etat. **Elle a souhaité s'intéresser aux résultats de la réforme de l'Etat, davantage qu'aux objectifs et aux annonces, et se concentrer sur les aspects les plus concrets de la modernisation en cours.**

Pour cette raison, s'agissant des audits de modernisation, votre commission des finances a choisi, **sur les 17 audits déjà réalisés en mars 2006, de s'intéresser à quatre sujets** : le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières, l'organisation de la garde des centres de rétention administrative, la modernisation du paiement des amendes et la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet. Ces quatre auditions, à la fois des **personnes qui les ont réalisés et des responsables chargés de les mettre en œuvre**, ont montré que des améliorations pouvaient être portées au fonctionnement des services.

En ce qui concerne les réformes déjà engagées, votre commission des finances a plus particulièrement examiné la réforme des achats, engagée à Bercy et au ministère de la défense, les partenariats public privé (PPP), en confrontant l'expérience de la mission interministérielle d'appui aux PPP avec celle de ministères gestionnaires, et la gestion de l'immobilier, avec l'audition du nouveau responsable de France Domaine et celle des gestionnaires du Quai d'Orsay. Le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été entendu sur la rémunération au mérite.

Le cycle s'est achevé par l'audition du nouveau directeur général de la modernisation de l'Etat.

De ces auditions, ainsi que du suivi du processus des audits de modernisation qui a suivi son cours tout au long de l'année, votre commission des finances a tiré la conclusion **que la réforme de l'Etat était aujourd'hui en marche**, en ce sens qu'un lien avait enfin été réalisé entre la stratégie de modernisation de l'administration et la recherche d'une meilleure gestion des moyens. La réussite actuelle est inséparable de la mise en œuvre de la LOLF, et d'une démarche de performance de l'administration, ainsi que de la **contrainte exercée par une norme de dépense ambitieuse**. La contrainte d'une maîtrise globale de la dépense est une incitation forte pour les ministères à moderniser leurs structures et leurs procédures, afin de garantir la poursuite de l'exercice de leurs missions essentielles.

Votre commission des finances se félicite en outre de la méthode poursuivie, qui repose sur la transparence : transparence des constats effectués par les équipes d'audit, transparence des préconisations et... transparence des résultats.

A l'aune de ces résultats, dont tous n'ont pas été révélés avec précision, votre commission des finances formule la conviction que **l'organisation retenue pour moderniser l'Etat est la bonne**, et qu'elle constitue dorénavant un acquis à préserver quel que soit la nature du futur gouvernement, après 2007. Elle juge **que la méthode poursuivie depuis la seconde moitié de la législature – les audits de modernisation – est pertinente et prometteuse, tout en restant perfectible**. Les améliorations à mettre en œuvre sont à la fois de la responsabilité du gouvernement et de celle du Parlement. Comme l'a rappelé M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, lors de son audition devant votre commission des finances le 4 octobre 2006, *« le Parlement dispose avec la LOLF d'un outil de contrôle et d'évaluation qu'il lui faut dorénavant s'approprier. Cet outil de contrôle passe par l'analyse des indicateurs fournis au sein des documents budgétaires par les projets et rapports annuels de performances (PAPs et RAPs), le respect des objectifs soumis devant la représentation nationale devant désormais devenir le critère d'évaluation de l'efficacité d'un ministre, ce qui constitue une rupture avec l'époque où son action était uniquement jugée au vu de la hausse de ses crédits »*. Il estime que *« les parlementaires se doivent de demander des comptes aux différents ministres quant à leur application des recommandations formulées dans les rapports [de modernisation] »*.

Une réserve doit toutefois être formulée. Compte tenu du chiffrage des économies issues des audits de modernisation proposé à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2007 – un potentiel identifié de 3 milliards d'euros de gains de productivité sur une période de trois ans, qui conduirait, par extrapolation, à un volant d'économies sur le segment des dépenses non encore audités de 6 à 7 milliards d'euros repérés d'ici trois ans-, la « réforme de l'Etat à la française » ne permet pas d'envisager de « grand soir » de la dépense publique. **Le toilettage en cours des structures et procédures, qui constitue à la fois un processus éminemment souhaitable et jusqu'alors inédit, ne constitue pas un réexamen des missions de l'Etat tel qu'il a été conduit au Canada au cours des années 1990.** Dès lors, il ne permettra pas d'absorber complètement l'inflation de la masse salariale, des pensions et de la charge de la dette qui devrait être enregistrée au cours des prochaines années. Touchant la seule administration de l'Etat, il ne permet pas, à ce stade, de réduire le niveau des dépenses publiques, et donc celui des prélèvements obligatoires. Il n'est pas suffisant, à lui seul, pour produire un désendettement des administrations publiques.

L'objectif d'une dépense publique plus modeste au service de tous nos concitoyens reste à atteindre.

I. LA RÉFORME DE L'ETAT EST ENFIN EN MARCHÉ

Le thème de la réforme de l'Etat constitue un élément ancien du débat public et votre commission des finances ne serait pas fondée à considérer que celle-ci n'a été engagée que depuis 2002¹. Ainsi, se sont succédées depuis de nombreuses années des structures dédiées à la réforme de l'Etat : commissariat à la réforme de l'Etat, fonds pour la réforme de l'Etat etc... Il n'est pas de gouvernement qui n'ait comporté un ministre ayant en portefeuille la réforme de l'Etat. Des efforts en matière de simplification administrative ont été entrepris, des initiatives relatives à l'administration électronique ont été lancées.

Pour autant, nombreux sont les observateurs ayant considéré que la réforme de l'Etat restait à faire. Cette impression s'est quelque peu dissipée au cours de la présente législature.

Un lien – nécessaire – entre réforme de l'Etat et modernisation de la gestion de crédits publics a enfin été réalisé. La notion de « gain de productivité » apparaît désormais clairement : elle est une priorité de la réforme de l'Etat. Un toilettage déterminé de l'appareil administratif français est en cours.

A. LES ACQUIS DE L'ACTUELLE LÉGISLATURE

L'organisation actuelle de la réforme de l'Etat, et la méthode poursuivie, trouvent leur source dans les efforts entrepris par les membres du gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Les stratégies ministérielles de réforme (SMR) commandées par le Premier ministre ont été élaborées par les ministères eux-mêmes, dans un objectif d'une plus grande efficience des services de l'Etat. La politique de maîtrise des dépenses publiques a conduit à une prise de conscience salutaire de la nécessité de réduire les coûts des fonctions « support ». Dans le même temps, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conduisait des actions de « réingénierie » administrative, sur le modèle du secteur privé.

Un ministre délégué, alors M. Alain Lambert, a de surcroît été chargé de la « réforme budgétaire ». Sous son autorité, une direction, la direction de la réforme budgétaire, a conduit avec les ministères gestionnaires la mise en œuvre de la LOLF, qui introduit dans la gestion publique deux outils vecteurs de réforme : les objectifs et indicateurs de performance d'une part, la fongibilité des crédits d'autre part.

¹ Pour un historique des actions déjà entreprises, il convient de renvoyer aux rapports d'information précédents de votre commission des finances : rapport d'information n° 7 (1997-1998) de MM. Philippe Marini et Henri Torre sur la réforme de l'Etat, le rapport d'information de M. Gérard Braun n° 383 (2001-2002) : « Le manque d'ambition du fonds pour la réforme de l'Etat », rapport d'information de M. Gérard Braun n° 348 (2000-2001) : « La réforme de l'Etat à l'étranger ».

1. La réforme de l'Etat a trouvé son organisation idoine

Depuis 2005, les compétences liées à la réforme de l'Etat ne sont plus exercées par un ministre délégué auprès du Premier ministre, ou un secrétaire d'Etat, ayant le cas échéant, également dans son portefeuille la « fonction publique », ou un ministre de « plein exercice », mais par le ministre délégué au budget.

A première vue, confier la réforme de l'Etat à un ministre délégué, sous l'autorité du Premier ministre, pouvait sembler pertinente : elle devait asseoir l'autorité du ministre en question, et lui donner une compétence interministérielle. Depuis qu'un ministre « à la réforme de l'Etat » existe, ce scénario idéal ne s'est jamais produit. L'absence de lien avec l'expertise en gestion publique dont dispose le ministère du budget a conduit à une réforme de l'Etat non sans moyens, mais sans réflexion sur l'adéquation des moyens aux objectifs, sans méthode pour obtenir des gains de productivité dans l'appareil administratif, sans procédure d'intéressement des ministères à leurs actions de modernisation.

Conduit de manière pragmatique, le transfert de la réforme de l'Etat du pôle du Premier ministre à celui de Bercy constitue un acquis – à préserver – de l'actuelle législature.

a) Un ministre du budget ministre de la réforme de l'Etat

Le ministre délégué au budget, M. Jean-François Copé, est également chargé de la réforme de l'Etat, et non plus seulement de la réforme budgétaire comme l'était son prédécesseur. D'un certain point de vue, la « réforme budgétaire » a absorbé la « réforme de l'Etat ».

Cette réforme est trop récente pour en tirer un bilan complet. Elle porte toutefois des promesses bien plus fortes que les actions engagées précédemment. Elle permet, en effet, une cohérence des actions engagées et donne à la réforme de l'Etat l'objectif qui lui manquait : **assurer aux Français un meilleur service public au meilleur coût**. Il paraissait quelque peu paradoxal d'envisager de réformer l'action publique sans en examiner les coûts. L'organisation actuelle crée un lien naturel entre les fonctions de l'Etat et les moyens humains et budgétaires employés.

b) Une direction générale de la modernisation de l'Etat qui cumule réforme budgétaire et réforme de l'Etat

Créée par le décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005, la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) regroupe les quatre directions précédemment dédiées à la réforme de l'Etat : la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la direction de la réforme budgétaire (DRB). Elle est organisée en trois services : service de la

qualité et de la simplification, service de la modernisation de la gestion publique, service du développement de l'administration électronique (DRB). 35 % de ses agents proviennent du secteur privé.

Lors de son audition par votre commission des finances, le 8 juin 2006, le directeur général de cette structure, M. Frank Mordacq a souligné la convergence entre réforme budgétaire et réforme de l'Etat, en indiquant que sa direction était « *centrée sur les aspects portant à proprement parler sur la gestion de l'Etat, c'est-à-dire la mise en place du volet « performance » des budgets opérationnels de programme, l'animation du réseau des responsables de programme et l'analyse des coûts des actions* ». Il a indiqué qu'il rencontrait les secrétaires généraux des ministères chaque mois et qu'il avait défini avec eux une stratégie de modernisation, qui constituait leur feuille de route.

Les moyens alloués à l'action de modernisation sont significatifs et constituent l'action n° 4 « *modernisation de l'Etat* » au sein du programme n° 221 « *stratégie économique et financière et réforme de l'Etat* » de la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* ». La justification au premier euro des crédits demandés pour 2007 fait l'objet d'une prévision en crédits de paiement de 64,5 millions d'euros, et de 160 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 50 millions d'euros de crédits de paiement hors personnel. La dotation ne prend pas en compte l'action n° 2, intitulée pourtant « *politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* », qui regroupe les emplois de la direction du budget et reste « hors champ » de la modernisation de l'Etat.

Près de 60 % de la dotation de fonctionnement pour 2007 de la direction générale de la modernisation de l'Etat est consacrée au développement de l'administration électronique.

Répartition des moyens de fonctionnement (hors titre 2) 2007 de la direction générale de la modernisation de l'Etat

(en millions d'euros)

Pilotage transversal et support	6,3
Modernisation de la gestion publique	9,8
Qualité et simplification	4,8
Administration électronique	29,1

Source : projet annuel de performances 2007

Au titre de la modernisation de la gestion publique sont inscrits 9,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont **8 millions d'euros consacrés à des audits de modernisation**, c'est-à-dire à la faculté de recourir à des consultants privés, en plus des équipes d'inspection mobilisées, pour mener ces audits.

La mise à disposition de ces moyens significatifs oblige la direction générale de la modernisation de l'Etat à un retour sur investissement.

Or les indicateurs de performance publiés dans le projet annuel de performances 2007 paraissent encore peu ambitieux. L'indicateur retenu est le pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions. Il devrait être issu d'une enquête réalisée par la DGME auprès de ses réseaux de correspondants sur les chantiers interministériels de la modernisation de l'Etat. Un questionnaire est adressé à environ un millier d'acteurs de la modernisation, notamment dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat. La prévision pour 2006 est de 50 %. **L'objectif cible, en 2008, est de seulement 54 % ! Un relèvement de la cible paraît devoir s'imposer.**

Préconisation n° 1 : relever l'objectif cible de l'indicateur « *pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions* ».

2. Le projet de loi de finances initiale pour 2007 est le premier à afficher des résultats chiffrés en matière de réforme de l'Etat

Lors de sa présentation du projet de loi de finances initiale pour 2007, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, a ainsi expliqué la voie qui lui aurait permis d'atteindre, pour l'Etat, une progression de dépense de 0,8 % afin de respecter la norme « -1 volume » : « *il y a un an, j'avais pris rendez-vous avec vous : je m'étais engagé à faire la démonstration que par une démarche d'audits permanents, il était possible d'améliorer la qualité de nos services publics tout en intensifiant la baisse de la dépense. Souvenez-vous alors du scepticisme avec lequel mes propos avaient été accueillis. On me disait que jamais on n'arriverait à généraliser ces audits à tous les ministères ; que jamais le Gouvernement n'aurait le courage de rendre public les audits les plus sensibles ; que jamais on n'oserait s'attaquer aux sujets les plus tabous. Mais surtout, tout le monde prédisait que ces audits resteraient dans les tiroirs. (...) Dès cette année, ces audits ont constitué pour l'ensemble des ministères un levier majeur pour tenir leur plafond de dépenses. C'est cela qui*

a permis, pour la première fois, une diminution de 1 point en volume de la dépense de l'État, tout en étant sûr qu'à la clé, on propose un service public plus efficace pour les Français ».

104 audits ont été réalisés, portant sur 101,5 milliards de dépenses, en quatre vagues :

- les 17 audits de la 1^{ère} vague (octobre 2005) portaient sur un milliard d'euros et 15.000 agents ;

- les 20 audits de la 2^{ème} vague (janvier 2006) portaient sur 17,5 milliards d'euros et 144.000 agents ;

- les 20 audits de la 3^{ème} vague (avril 2006) portaient sur 30 milliards d'euros et 330.000 agents ;

- les 15 audits de la vague « achats » concernent 15 milliards d'euros ;

- les 18 audits ministériels et les 14 audits de la gestion de la paye et du personnel de la 4^{ème} vague (juin 2006) concernent 38 milliards d'euros et 150.000 agents.

Par ailleurs, a été lancée, le 17 octobre 2006, une 5^{ème} vague de 23 audits portant sur un périmètre de dépenses de 22 milliards d'euros, concernant plus de 60.000 équivalents temps plein.

Les audits déjà réalisés auraient permis d'identifier des gains de productivité, sources d'économies possibles, en crédits budgétaires et en équivalents temps plein qui seraient à l'origine de la diminution de la dépense de l'Etat en volume en 2007.

a) Une réduction des effectifs en partie liée à certains audits

Dans son intervention, devant les commission des finances des deux assemblées, relative au projet de loi de finances, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement a fait valoir que *« grâce à ces audits, à la démographie scolaire et aux contrats de performance¹, nous avons documenté précisément le non renouvellement de 15.000 postes de fonctionnaires en 2007 ».*

Le dossier de presse relatif au budget 2007 explique ainsi, s'agissant des audits de modernisation, que *« l'audit relatif aux décharges statutaires dans l'enseignement secondaire permettra de dégager 3.000 ETPT dès 2007 ».* Lors de son audition devant votre commission des finances, le 10 octobre 2006, M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a reconnu l'intérêt de ce travail

¹ Appelés encore « contrats de modernisation », ils ont été signés entre la direction du budget et les directions de Bercy, ainsi qu'avec le ministère des affaires étrangères. M. Frank Mordacq, directeur général de la modernisation de l'Etat, lors de son audition par votre commission des finances le 8 juin 2006, a fait observer qu'il s'agissait d'un « bon outil permettant, pour les ministères, en échange d'une prévisibilité des dotations budgétaires sur une période pluriannuelle, de s'engager sur des gains de productivité et des économies ».

sur le plan budgétaire, en en nuanciant légèrement la portée. Il a indiqué que « *les conclusions du rapport d'audit avaient influencé le projet de budget 2007, puisque l'équivalent de 2.300 postes à temps plein dans l'enseignement public et de 476 contrats dans l'enseignement privé sous contrat serait « remis devant les élèves »* ». En outre, il a précisé qu'une concertation serait ouverte afin de redéfinir le cadre réglementaire des décharges.

Par ailleurs, si le non renouvellement de certains postes de fonctionnaires n'est pas directement lié aux audits de modernisation, **les quelques 3.000 départs en retraite non remplacés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie constituent le résultat direct d'une démarche de modernisation**, liée en particulier à l'informatisation (télédéclaration de l'impôt sur le revenu par exemple), et formalisée dans le contrat de performance signé avec la direction du budget.

b) Un objectif de 3 milliards d'euros de gains de productivité en trois ans

Le dossier de presse relatif au budget 2007 souligne que « *les rapports d'audit déjà rendus ont ainsi permis d'identifier environ 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans. L'objectif est que la poursuite de cette démarche l'année prochaine et les suivantes, sur les segments des dépenses de l'État non encore audités, permettent d'identifier d'ici trois ans 6 à 7 milliards d'euros de gains de productivité potentiels* ».

La répartition des gains de productivité des audits de modernisation n'est pas connue avec précision, ou du moins n'a-t-elle pas été rendu publique. Sa publication renforcerait indéniablement la portée de l'annonce, en faisant la part entre le volontarisme politique et les

Préconisation n° 2 : documenter plus précisément les 3 milliards d'euros de gains de productivité en trois ans prévus par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement.

Sur les 3 milliards d'euros de gains de productivité, 40 % serait issu de l'audit transversal relatif à la modernisation des achats, qui devrait déboucher prochainement sur un « plan de modernisation des achats ». Il devrait susciter sur ce poste de dépense 10 % d'économies sur trois ans, soit 1,3 milliard d'euros, type d'achats par type d'achats. Le rapport d'audit lui-même est plus nuancé, considérant que le chiffre de 1,3 milliard d'euros correspond à des « *gains potentiels maximaux* », répartis entre 300 millions d'euros relatifs aux « achats métiers » et 1,065 milliard d'euros relatif aux achats de fonctionnement.

L'objectif est donc ambitieux, sans être déraisonnable. Il faut l'accueillir en gardant le recul nécessaire et avoir en mémoire le fait qu'un

audit réalisé en 2003-2004, préconisant la création d'une agence centrale des achats au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avait évalué les économies potentielles à environ 185 millions d'euros en trois ans. L'objectif fixé s'est établi à 150 millions d'euros en trois ans. Lors de son audition devant votre commission des finances, le 21 mars 2006, M. Philippe Delleur, directeur de l'agence centrale des achats de Bercy, avait montré que « *les économies réalisées en 2005 s'élevaient à 48 millions d'euros* ». **Il a ajouté que les prochains objectifs seraient sans doute plus difficiles à atteindre en 2006 et 2007, les réformes les plus faciles à réaliser ayant été menées en priorité.**

La perspective d'économies à hauteur de 1,3 milliard d'euros sur les achats est donc ambitieuse, en tenant compte des contraintes s'exerçant par le biais du code des marchés publics. Il faut souligner, par ailleurs, qu'un conflit d'intérêt peut exister entre l'Etat acheteur, client, et l'Etat responsable de la politique économique, qui peu avoir intérêt à éviter les délocalisations et entretenir, au demeurant, un fort maillage de PME.

Préconisation n° 3 : redéfinir la politique d'achats publics avec pour objectif de réduire la dépense publique tout en stimulant la modernisation et la compétitivité des PME implantées sur le territoire national.

40 % des gains de productivité seraient issus des « audits ministériels », les 20 % restant étant attribués aux audits transversaux autres que celui consacré aux achats : paye et immobilier pour l'essentiel.

B. UN TOILETTAGE BIENVENU DES STRUCTURES ET DES PROCÉDURES

La démarche de modernisation poursuivie par le présent gouvernement conduit à un toilettage bienvenu, et inédit, à cette échelle, des structures et des procédures de l'Etat.

Votre commission des finances a souhaité au cours des auditions organisées au premier semestre 2006 réaliser un premier bilan de l'utilisation des instruments de modernisation annoncés pour certains dès 2003. En organisant la confrontation entre les équipes d'audit et les administrations chargées de mettre en œuvre leurs préconisations, votre commission des finances a pu mettre en évidence **le caractère prometteur des audits de modernisation**. Certaines économies mise en évidence ont d'ores et déjà été constatées. Des dysfonctionnements, comme ceux relatifs au recouvrement des amendes, sont désormais reconnus par les administrations qui essaient ainsi de les résoudre.

Il faut souligner néanmoins qu'entre le moment où est créé un nouvel « instrument de modernisation », nouvelle gestion immobilière par exemple, entre le moment où est rendu un audit de modernisation, et celui où des résultats tangibles peuvent être constatés, de nombreux mois

peuvent parfois s'écouler, ce qui suppose une volonté politique sans faille, et un engagement résolu des administrations concernées.

1. La mise en place progressive des instruments de la modernisation

Quatre « instruments de modernisation » ont fait l'objet d'une audition par votre commission des finances : nouvelle gestion immobilière, nouvelle gestion des achats, partenariats public-privé, rémunération au mérite. Les chantiers sont tous engagés, certains, comme la rémunération au mérite, de manière plus timide que d'autres, et leur généralisation est aujourd'hui souhaitable.

a) La réforme de la gestion immobilière et de celle des achats est engagée

S'agissant de la réforme des achats, issue d'un audit déjà ancien, M. Philippe Delleur, directeur de l'agence centrale des achats de Bercy, a montré lors de son audition devant votre commission des finances, le 21 mars 2006, que l'audit avait montré de fortes disparités de prix d'achat entre les directions du ministère pour les mêmes produits, ce qui pouvait s'expliquer à la fois par la différence de taille des directions et leurs volumes respectifs d'achats. Il a considéré que des économies pouvaient être réalisées afin d'amener le rendement global du ministère à un niveau au moins égal à celui de la direction la plus performante pour chaque référence. De même, il a estimé que les différences de consommation d'un même produit par agent et par direction devaient être normalisées.

Il a par ailleurs souligné que le coût de traitement des commandes était élevé au regard du taux important de commandes à faible prix. **Le coût unitaire moyen de traitement d'une commande, en temps de travail d'un fonctionnaire, était de 100 euros, alors que la moitié des commandes du ministère avait une valeur inférieure ou égale à 100 euros.**

Cette seule donnée justifiait une réforme mettant en œuvre trois leviers : un effet de globalisation des commandes, la maîtrise des consommations et la simplification des procédures. La distinction entre deux grandes fonctions, l'achat et l'analyse de l'offre d'une part, l'approvisionnement, d'autre part, doit permettre de dégager d'importantes économies. Pour cette raison, une généralisation de la réforme des achats à tous les ministères est désormais prévue, et la présentation d'un plan de modernisation des achats envisagée à court terme. Toutefois, la recherche de l'efficacité de la commande publique doit s'accompagner d'une grande vigilance sur l'origine des sources d'approvisionnement.

S'agissant de la gestion de l'immobilier, la réforme doit être considérée comme encore plus avancée. Généralisée à l'ensemble des ministères, elle engendre depuis 2005, après une année de mise en place des

outils de modernisation, des gains significatifs pour le budget de l'Etat. Compte tenu des négligences mises au jour dans un passé récent, de la part de l'Etat, en ce qui concerne la gestion et l'entretien de son patrimoine immobilier, de même que le manque de détermination des ministères à entreprendre une politique énergique de cessions, il a fallu plusieurs rapports parlementaires pour que s'opère une prise de conscience en la matière, dont les premiers effets peuvent être observés.

Lors de leur audition le 11 avril 2006, M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, de M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, ont ainsi évoqué **la création, dans la loi de finances initiale pour 2006, du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**, de même que l'expérimentation de loyers budgétaires auprès de trois ministères (le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la justice). **Dès l'automne 2005, plusieurs ventes importantes ont été réalisées**, en particulier celle de l'îlot de la rue du Bac, à Paris, jusqu'alors occupé par l'administration des douanes et dont le produit de cession s'est élevé à 165 millions d'euros. Le patrimoine immobilier de l'Etat a été transféré au service France Domaine, succédant à l'ancien service des domaines, à la suite de l'annonce de cette mesure par le Président de la République dans son allocution prononcée, à Metz, le 6 janvier 2006.

Tandis que, durant la période 1993-2003, le produit global des cessions d'actifs immobiliers de l'Etat avait représenté, chaque année, environ 100 millions d'euros, ce produit a atteint 170 millions d'euros en 2004 et s'est élevé, en 2005, à 630 millions d'euros. Selon les prévisions de la loi de finances initiale pour 2006, les cessions devraient atteindre, en 2006, 480 millions d'euros. Ce résultat devrait correspondre à un grand nombre d'opérations, chacune ayant un montant individuel limité, au contraire des ventes, peu nombreuses mais d'un enjeu financier important, réalisées en 2005.

Ces résultats, s'ils sont liés à une volonté politique évidente, reposent également sur un **dispositif d'incitation aux cessions**, par intéressement au produit de celles-ci, introduit en direction des ministères. Dans l'hypothèse de cessions d'immeubles inoccupés, les ministères bénéficient d'un « droit de tirage », sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à hauteur de 50 % du produit net de cession.

Dans le cas de cessions donnant lieu à relogement de services, les ministères perçoivent 85 % du produit de cession pour leurs opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières, hors dépenses de personnel. **Une opération visant à redéployer les bureaux d'une administration, c'est-à-dire une « relocalisation », a donc vocation à dégager une plus value nette pour le budget de l'Etat, et pour le désendettement, de 15 %. En exploitation, l'opération doit évidemment rester neutre budgétairement.**

Lors de la même audition, M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration du Quai d'Orsay, a montré combien l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier, s'agissant des implantations françaises à l'étranger, facilitait le passage d'une diplomatie d'héritage à une diplomatie d'avenir.

La démarche de modernisation de la gestion de l'immobilier de l'Etat est approfondie par les audits. Certains toutefois, mettent en doute des actions entreprises récemment, comme « les loyers budgétaires ». Ainsi, la mission d'audit sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat considère que le loyer budgétaire, expérimenté dans quelques ministères en 2006, et qui a vocation à s'appliquer à tous les immeubles d'administration centrale en 2007, constitue « *un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés* ». Le rapport souligne que « *tel qu'il est expérimenté aujourd'hui, le loyer budgétaire nous semble un mécanisme fragile qui ne peut à lui seul réussir à atteindre l'objectif de rationalisation de l'occupation du patrimoine contrôlé par l'État qui lui est fixé. En effet, l'écart entre le niveau des loyers de marché et des loyers budgétaires, qui résulte aussi bien de l'imprécision des évaluations des immeubles inscrites au tableau général des propriétés de l'Etat que du choix du taux de 5,12%, biaise les arbitrages attendus entre la location et l'occupation domaniale mais aussi entre deux occupations domaniales. Situés au-dessus des loyers de marché, les loyers budgétaires pourraient inciter à des prises à bail injustifiées qui auraient pour conséquence d'alourdir les charges de fonctionnement de l'État ; situés en dessous des loyers de marchés, ils pourraient au contraire figer toute incitation à déménager ou à réduire les surfaces occupées* ».

La mission souligne par ailleurs que « *le choix de faire payer aux administrations occupantes des loyers s'accompagnant de flux monétaires réels induit des coûts de recouvrement non négligeables, plus importants que ceux induits dans les entreprises par des flux retracés en comptabilité analytique* ».

b) Les partenariats public-privé

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 avait créé une nouvelle modalité d'association du secteur public et du secteur privé, les contrats de partenariats, permettant à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir, maintenir et gérer des ouvrages, des équipements et services concourant aux missions de l'administration, dans un cadre de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique, étalé dans le temps.

Au 11 avril 2006, date de son audition, M. Noël de Saint-Pulgent, président de la mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, recensait 35 projets pilotes, parmi lesquels la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (Insep), la formation initiale des pilotes militaires d'hélicoptères dans le cadre de l'école d'application de l'aviation légère de

l'armée de terre (EA-ALAT) de Dax, la réalisation du pôle énergie du centre hospitalier de Roanne, la gestion du système de billetterie du château de Versailles, ainsi que l'extension de l'université de Paris IV à Clignancourt, ou le lycée français du Caire.

Cette présentation a montré que les contrats de partenariats faisaient l'objet de beaucoup d'intérêt de la part des gestionnaires publics, mais que les délais de maturation des projets étaient longs, voire lents, se heurtant parfois à des obstacles juridiques, comme la procédure de déclaration d'utilité publique dans le cas de la rénovation du zoo de Vincennes.

Il convient de souligner que les partenariats public-privé représentent 15 % de la commande publique au Royaume-Uni : M. Noël de Saint-Pulgent, président de la mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a considéré lors de son audition qu'il serait satisfait si la France parvenait à rattraper partiellement son retard, et à atteindre la moitié de ce pourcentage.

M. Jean-Baptiste Gillet, directeur des affaires financières au ministère de la défense, a, lors de la même audition, tiré plusieurs enseignements de l'expérience acquise par le ministère de la défense dans les partenariats public – privé, notant, d'une part, que ces partenariats permettaient de prendre en compte les coûts sur l'ensemble du cycle de vie des matériels et que, d'autre part, ils faisaient ressortir des coûts cachés, coûts fiscaux, comme la TVA, mais aussi les coûts d'assurance. Il paraît nécessaire de neutraliser l'effet TVA pesant sur les externalisations de fournitures de biens et de prestations, notamment pour les crédits de la défense.

Préconisation n° 4 : neutraliser l'effet TVA pesant sur les externalisations de fournitures de biens et de prestations.

Votre commission des finances a souligné dans un précédent rapport d'information¹ l'intérêt des partenariats public - privé pour achever des investissements informatiques dans des délais convenables, alors qu'ils auraient autrement été différés en raison de mesures de régulation budgétaire qui touchaient habituellement ce type d'investissements. Bien évidemment, le recours des partenariats public – privé, doit se situer dans une perspective de rationalité économique, et non simplement pour esquiver la contrainte budgétaire de court terme.

¹ Rapport d'information n° 422 (2003-2004) de M. Jean Arthuis, « L'informatisation de l'Etat Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ».

c) Les débuts timides de la rémunération au mérite

Votre commission des finances a souhaité auditionner, le 5 avril 2006, M. Jean Bassères, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sur la rémunération au mérite des agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui constitue un des rares exemples de rémunération à la performance. M. Jean Bassères a constaté qu'il s'agissait d'un sujet complexe et socialement difficile, mettant en avant deux initiatives prises par le ministère :

- la première de ces initiatives se présente comme un intéressement collectif à la performance, qui est calculé en fonction de critères simples et peu nombreux, permettant à l'ensemble des services de se mobiliser. Il a fait valoir que le système associait tous les agents d'une direction aux résultats obtenus, insistant sur le fait que le dispositif était audité par l'Inspection générale des finances, ce qui constitue une garantie de fiabilité ;

- la seconde de ces initiatives est la modulation de la rémunération en fonction du mérite, qui concerne les cadres dirigeants de l'administration centrale, soit environ 150 fonctionnaires du ministère. Il a rappelé les quatre principes qui président à cette modulation : la fixation d'objectifs peu nombreux et précis, un entretien oral permettant de fixer les nouveaux objectifs, le caractère non renouvelable du bonus, qui ne dépend en conséquence que de la performance de l'année et la part importante accordée aux capacités managériales. Il a indiqué son souhait de progresser dans la discussion pour étendre ce système à d'autres cadres de l'administration centrale, reconnaissant que le ministère posait un problème spécifique en raison des différences de traitement indemnitaire entre les administrateurs des différentes directions.

Au cours de l'audition, plusieurs risques ont été mis en évidence : difficulté à ne pas reconduire les primes de manière automatique d'une année sur l'autre, difficulté à définir les objectifs qu'il convient d'atteindre pour y avoir accès, risque de banalisation de ces primes, par une intégration dans la rémunération, ce qui reviendrait sur son caractère incitatif.

Malgré cette expérience encore partielle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, faute d'une action d'ensemble en matière de politique salariale de l'Etat employeur, le bilan de la rémunération au mérite apparaît bien maigre. Le chantier semble aujourd'hui en panne.

2. Les audits de modernisation : une méthode prometteuse, récemment précisée

L'administration française a l'habitude de faire l'objet de contrôles, celui du Parlement, celui de la Cour des comptes et celui des corps d'inspection. Lancés par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005, les audits de modernisation présentent des caractéristiques leur apportant une valeur ajoutée importante pour réussir la réforme de l'Etat.

a) Une méthode nouvelle, définie par la circulaire du 29 septembre 2005

Les audits de modernisation présentent un caractère systématique et régulier : ils ont vocation à radiographier l'ensemble de l'administration et à se succéder ainsi à un rythme soutenu, pour des durées de mission courtes, de l'ordre de deux à trois mois.

Comme le souligne la circulaire précitée, *« le rythme soutenu des audits est un élément déterminant de leur succès, et doit permettre d'enclencher un mouvement de transformation en continu de notre Etat à un coût comparable avec nos objectifs et nos engagements en matière de finances publiques »*.

Garantie d'une prise en compte ultérieure de leurs préconisations, le thème des audits est déterminé conjointement par le ministère concerné et celui chargé du budget et de la réforme de l'Etat, qui assurent la co-maîtrise d'ouvrage. Ils sont menés par des missions conjointes associant, d'une part, des membres de corps de contrôle propres aux ministres concernés, d'autre part, des membres de corps à vocation interministérielle. Peuvent leur être adjoints des consultants extérieurs.

Leur caractère opérationnel est évidemment souligné. *« Les équipes en charge de l'audit (...) prendront soin de préparer l'appropriation des recommandations qui seront établies. A cette fin, chaque mission veillera à se prononcer (...) en particulier sur le niveau de performance actuel (coût, qualité et délai), la vision cible envisagée, les gains attendus et le plan de transformation quantifié en termes de délais et de ressources nécessaires »*. C'est en revanche aux ministères concernés de décider des modalités de mise en œuvre des recommandations. Afin de faciliter l'application de celles-ci, un *« chef de projet à l'autorité suffisante et aux compétences adaptées doit être nommé pour prendre en charge ensuite le projet à l'issue de l'audit, sous l'autorité des responsables de programme concernés »*.

Vecteur d'aboutissement des préconisations, et afin de différencier les audits de certaines missions d'inspections, la publicité des rapports doit être assurée. L'engagement du Premier ministre est clair : *« les rapports seront naturellement publiés et mis à la disposition des Français »*.

b) Une méthode précisée par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006

La méthode a été précisée par la circulaire du Premier ministre en date du 13 juillet 2006. Cette circulaire vise à réaffirmer certains points : *« les conclusions des audits doivent être parfaitement opérationnelles. Ainsi, les rapports doivent non seulement comporter une argumentation rigoureuse et fouillée de leurs préconisations, mais aussi des propositions de scénario de mise en œuvre. Les analyses qu'ils contiennent auront fait l'objet d'échanges préalables avec les administrations concernées »*. **Le rappel sonne comme une critique en creux des premiers audits déjà livrés.**

L'annexe 1 relative à la programmation des audits mentionne comme premier critère de sélection des sujets d'audit la « *capacité à déboucher sur un résultat opérationnel et tangible, dans un horizon de mise en œuvre de 6 à 18 mois* ». L'annexe 2 rappelle que les rapports doivent évaluer de manière précise les gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que les gains économiques et de productivité permettant de contribuer à la maîtrise de la dépense publique.

L'enjeu est évidemment que les ministères appliquent rapidement les préconisations des audits. L'annexe 1 de la circulaire souligne à juste titre que le « *succès de la démarche repose sur une bonne articulation entre la phase de conduite de l'audit et l'élaboration du plan d'action* ».

La transparence des résultats est considérée comme un facteur d'efficacité : les orientations adoptées par les ministres sur les suites données aux audits, ainsi qu'une synthèse du plan d'action, sont rendues publiques. A échéance régulière, un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats doit être publié.

II. PASSER DE LA MÉTHODE AUX RÉSULTATS

Votre commission des finances a choisi, sur les 17 audits déjà réalisés en mars 2006, de s'intéresser à quatre sujets (le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières, l'organisation de la garde des centres de rétention administrative, la modernisation du paiement des amendes et la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet) en auditionnant à la fois les auditeurs et les administrations auditées, chargées par ailleurs de mettre en œuvre, si elles le veulent, les préconisations des audits.

Par ailleurs, elle a procédé à un examen attentif des audits déjà réalisés dont il ressort un écart encore significatif entre les objectifs et recommandations des deux circulaires du Premier ministre, et le pragmatisme de tout processus de modernisation.

Du point de vue de votre commission des finances, deux questions principales se posent : **tous les audits proposent-ils des gains de productivité, et sont ils ainsi porteurs d'une modernisation de la dépense publique ? Tous les audits sont-ils suivis d'effet ?**

A. TOUS LES AUDITS PROPOSENT-IL DES ÉCONOMIES ?

Le champ des audits de modernisation paraît large : **104 audits ont été réalisés, pour 101,5 milliards d'euros, soit un périmètre représentant environ 40 % des dépenses de l'Etat.** Ils portent sur des sujets à la fois variés et importants : maîtrise des frais de justice, télédéclaration, paiement des amendes, allocation adultes handicapés (AAH), achats etc..., tout en laissant encore en marge certains sujets et certaines dépenses.

De plus, **tous les audits ne proposent pas des économies et des gains de productivité, et un certain nombre d'entre eux, lorsqu'ils proposent une amélioration de la productivité de l'administration, se gardent bien de chiffrer les gains espérés.** Il y a là une lacune directement à l'origine de la nouvelle circulaire du 13 juillet 2006, dont les effets doivent se faire sentir au cours des prochaines vagues d'audits.

1. Le champ des audits de modernisation

a) Tous les ministères sont concernés

Tous les ministères sont concernés par les audits. Ils ont tous joué le jeu, dès la première vague d'audit. Les éléments mis en ligne sur le « forum de la performance » par le ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat, montrent un engagement des ministères au « prorata » du volume de crédits qu'ils gèrent, et de leurs besoins de modernisation.

Le champ des audits de modernisation (quatre premières vagues)

Ministère	Nombre d'audits réalisés ou en cours
Ministère des affaires étrangères	6
Ministère de l'agriculture et de la pêche	6
Ministère de la culture et de la communication	6
Ministère de la défense	7
Ministère de l'écologie et du développement durable	5
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	10
Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	8
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	10
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	9
Ministère de la justice	6
Ministère de l'outre-mer	6
Services du Premier ministre	6
Ministères sociaux	11
Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative	5
Interministériel	3

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) Des absences et des insuffisances néanmoins dans le champ couvert par les audits

Pour autant, **le champ des audits de performance n'est pas exhaustif.**

Les opérateurs de l'Etat n'ont pas encore fait l'objet d'audits. La 5^{ème} vague, lancée le 17 octobre 2006, tient compte de cette carence en lançant quelques audits sur des opérateurs (l'institut national de recherches pédagogiques ou les agences régionales d'hospitalisation) ou le pilotage de ceux-ci (le pilotage et la tutelle des opérateurs au ministère de la culture). Ce mouvement reste néanmoins timide, compte tenu de l'importance prise désormais par les opérateurs, auxquels l'Etat externalise volontiers ses missions. De plus, un audit transversal sur le pilotage et la tutelle des opérateurs aurait mérité d'être lancé : tout comme le ministère de la culture, de nombreux ministères, comme celui des affaires étrangères par exemple, peinent à piloter leurs opérateurs.

Préconisation n° 5 : accélérer le lancement d'audits des opérateurs de l'Etat.

En matière informatique, plusieurs audits peuvent être recensés, qu'il s'agisse de la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC, la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet, le programme Chorus ou la gestion administrative et la paye des personnels. Nombreux sont les audits qui, examinant une fonction d'une administration, abordent dans un chapitre les applications informatiques concernées. Selon le dossier de presse relatif à la 5^{ème} vague d'audits, présenté le 17 octobre, 44 audits sur 104 auraient « *comporté une dimension liée aux nouvelles technologies* ».

Cette pratique doit être généralisée, et viser à réduire les cloisonnements informatiques comme il en existe, par exemple, entre les systèmes informatiques de ressources humaines. Les services informatiques n'ont jusque à présent fait l'objet d'aucun audit en tant que tel alors que leur efficacité est désormais déterminante dans la réussite de la modernisation de l'Etat.

Préconisation n° 6 : généraliser les audits des applications informatiques, et les étendre au fonctionnement des services informatiques des ministères, afin, notamment, de remettre en cause les cloisonnements.

Enfin, certains sujets apparaissent insuffisamment traités selon votre commission des finances, voire complètement absents.

Ainsi, si la gestion administrative et de la paye des personnels fait l'objet d'un audit encore en cours, aucun audit transversal n'a encore été consacré aux règles de rémunération, de temps de travail, de gestion des corps et des carrières, à la démographie du personnel de la fonction publique de l'Etat. Il y a là une lacune regrettable alors que la masse salariale constitue le premier poste budgétaire de l'Etat et que son inflation n'est aujourd'hui pas maîtrisée.

Préconisation n° 7 : concentrer une prochaine vague d'audit sur les règles de rémunération, de temps de travail, de gestion des corps et des carrières, et la démographie du personnel de la fonction publique de l'Etat

Surtout, l'Etat représente une part réduite des prélèvements obligatoires par rapport aux administrations de sécurité sociale qui en

représentent désormais plus de 50 %. Or, si la dépense de l'Etat apparaît globalement maîtrisée, grâce en partie au processus de réforme en cours, il n'en est pas de même des dépenses de sécurité sociale, dont la dérive est certes en partie structurelle, mais également accentuée par une mobilisation encore limitée des administrations concernées, en termes d'efficacité et de performance.

Dès lors que les audits de performance ont fait leur preuve, du point de vue du gouvernement, on peut s'interroger sur les raisons qui conduisent à ne pas élargir le champ de ces audits aux administrations de sécurité sociale.

Préconisation n° 8 : élargir le champ des audits aux administrations de sécurité sociale.

2. Une portée variable : faut-il un audit des audits ?

Votre commission des finances a procédé à l'examen des audits faisant l'objet d'une mise en ligne sur le « forum de la performance » : www.performance-publique.gouv.fr. **Il en ressort que ces audits restent de qualité hétérogène. La portée de leurs propositions est inégale.**

a) La variété des méthodes employées, une qualité inégale des audits

Alors qu'il existe manifestement une « grille » permettant de recenser l'impact attendu des audits de modernisation, de nombreux rapports présentent leurs recommandations de manière peu claire, voire floues.

Si la constitution d'équipes dont les membres proviennent de différents corps d'inspection permet une « hybridation » croissante des corps de contrôle et la création d'une « culture d'audit » à l'échelle interministérielle, il demeure que les rapports restent encore empreints de la marque du corps d'inspection qui a « tenu la plume ». Tous les rapports ne se ressemblent pas et leur qualité est objectivement inégale.

Les méthodes semblent parfois différentes. Les audits des corps d'inspection de la sphère sociale présentent une identité propre. Peu de rapports mis en ligne sur le « forum de la performance » présentent une contribution « visible » de consultants extérieurs, à l'exception de ceux relatifs aux achats. Contrairement aux inspections, les consultants ne paraissent pas admis à « signer » les rapports. Pourtant, 42 audits sur 104 auraient fait appel à la participation de consultants extérieurs. Sur ces 42 audits, 29 seraient liés à des sujets interministériels (achats, paye) : on doit ainsi regretter **une certaine timidité dans le recours aux consultants pour les audits sectoriels**. Si cela peut se comprendre dans le cadre de missions touchant à des missions

régaliennes de l'Etat, cela paraît moins justifié dans les autres cas, où un regard extérieur nouveau peut contribuer utilement à la réussite d'un audit.

Préconisation n° 9 : généraliser l'intégration de consultants extérieurs dans les équipes des audits, hors cas très particuliers.

Compte tenu de ces questions de méthode restant encore en suspens après plusieurs vagues d'audits, votre commission des finances s'interroge pour savoir s'il ne faudrait pas un « audit des audits », à la fin du premier semestre 2007.

Préconisation n° 10 : réaliser à l'horizon du premier semestre 2007 un « audit des audits ».

b) Des préconisations chiffrées pour moins de la moitié des audits des premières vagues

Les 104 audits n'ont pas tous fait l'objet d'une publication sur le site performance-publique.gouv.fr. Au 15 octobre 2006, alors que 56 audits étaient mentionnés sur le site, **douze rapports n'avaient pas été publiés**, dont ceux consacrés à la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, la grille horaire des enseignements au collège et au lycée, la fonction juridique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement ou l'indemnisation des refus de concours de la force publique. Certains rapports ont été mis en ligne le 17 octobre 2006, comme ceux sur les grilles horaires aux collèges et aux lycées, sur la réforme du permis de construire, les aides personnelles au logement, les achats et l'entretien du patrimoine immobilier.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 92 rapports sur les 104 audits lancés devraient être publiés au 31 octobre 2006, deux ayant par ailleurs vocation à n'être jamais publiés pour des raisons de sûreté (audit relatif à la sûreté aéroportuaire) ou de procédure juridictionnelle en cours (la gestion et le contrôle des pêches). Le retard pris dans la publication des rapports d'audit n'est pas préoccupant dès lors qu'il correspond à un rallongement de la durée des audits, visant à mieux prendre en compte la complexité de certains sujets ou à améliorer le caractère opérationnel, et acceptable, sur un plan administratif, des préconisations faites. Le délai supplémentaire permet par ailleurs de mener un processus contradictoire, ou d'itération, avec l'administration concernée, avant la publication du rapport, plutôt qu'après. Il paraît néanmoins intéressant que la

date de publication de l'audit puisse être annoncée « en ligne », afin de ne pas donner le sentiment que certains audits ont été « perdus de vue ».

Sur les rapports que votre commission des finances a pu examiner, c'est-à-dire les rapports publiés, environ 80 % **du total des audits proposent des économies, ou une amélioration du recouvrement des recettes.** Cependant, la moitié seulement de ces rapports préconisant clairement des économies fait l'objet d'un chiffrage : **moins de 50 % des audits proposent ainsi sur le site internet dédié à la modernisation de l'Etat des gains chiffrés.**

Il faut souligner que les audits de modernisation peuvent permettre indifféremment de dégager des économies, de maîtriser des dépenses qui augmentent (cas des frais de justice : baisse de 300 à 60 euros du coût de l'analyse d'empreinte génétique), de développer de nouvelles recettes (amélioration par exemple du recouvrement des amendes) ou d'éviter des dépenses (l'audit Natura 2000 a évité une condamnation à 60 millions d'euros par semestre dès le 2^{ème} semestre 2006)

Une fraction significative des rapports effectivement mis en ligne présentait avant tout un caractère d'ordre qualitatif : améliorer le fonctionnement d'une fonction, d'une procédure ou d'une structure existante, le cas échéant par le renforcement de moyens, et en tout cas sans économies tangibles.

Préconisation n° 11 : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, faire en sorte que les rapports évaluent de manière précise les gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que les gains économiques et de productivité permettant de contribuer à la maîtrise de la dépense publique.

Au total, les rapports publiés proposent un montant d'économies chiffrées de l'ordre de 1 milliard d'euros. A ce montant doivent être ajoutés les économies qui seraient issues de l'audit transversal (1,3 milliard d'euros) relatif aux achats. Pour atteindre les 3 milliards d'euros promis par le gouvernement, sans doute faut-il prendre en compte la part des audits n'ayant pas émis de préconisations chiffrées, tout en permettant néanmoins des gains de productivité, ainsi que la part du « volontarisme politique ».

B. TOUS LES AUDITS SONT-ILS SUIVIS D'EFFET ?

Il est difficile de répondre à la question essentielle de savoir si tous les audits sont suivis d'effet **en l'absence d'une application de la circulaire du 13 juillet 2006 prévoyant un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats.**

1. Transparence de la méthode, transparence des préconisations... transparence des résultats ?

La circulaire du 13 juillet 2006 a rappelé que les orientations adoptées par les ministres sur les suites données aux audits, ainsi qu'une synthèse du plan d'action, sont rendues publiques. Un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats doit être publié. **Or, aucun résultat ne figure en ligne.**

La transparence semble ainsi avoir atteint ses limites : il y a certes transparence de la méthode, grâce à la publicité de la circulaire du 13 juillet 2006, mais, comme souligné précédemment, la transparence des préconisations est partielle, puisque tous les rapports n'ont pas été rendus publics, et la transparence des résultats, nulle à ce jour, dès lors que l'on fait abstraction des quelques exemples concrets mentionnés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, dans ses conférences de presse sur les audits.

Préconisation n° 12 : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, publier pour chaque audit les orientations adoptées par les ministres sur les suites données aux audits, ainsi qu'une synthèse du plan d'action.

Préconisation n° 13 : conformément à la circulaire du 13 juillet 2006, publier régulièrement un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats.

2. Assurer la mise en œuvre des préconisations : gouvernement et Parlement face à leurs responsabilités

Comme le souligne le rapport d'audit relatif aux décharges statutaires des enseignants du second degré : *« la mission d'audit est consciente que ce n'est pas la première fois que la question de l'organisation du temps de travail des enseignants est posée. Depuis la première tentative faite en 1852, de nombreux rapports officiels ont proposé d'accroître la présence des professeurs dans les établissements pour assurer les tâches pédagogiques et éducatives et de renforcer le travail en équipe afin de parvenir à plus de cohérence dans les études élèves. La nature des transformations à effectuer est connue et reconnue par la plupart des acteurs du système éducatif, il reste à déterminer les conditions qui vont rendre possible ce changement ».*

a) Du point de vue du gouvernement : jouer le jeu de la réforme

Selon le dossier de presse relatif au projet de loi de finances pour 2007, **les audits ont déjà, dans un certain nombre de cas, un impact concret sur le fonctionnement des administrations**, que ce soit en termes de maîtrise des coûts, d'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur ou d'accélération de l'utilisation des nouvelles technologies.

Par exemple, *« la décélération progressive des frais de justice depuis 2004 (dont l'enveloppe est fixée à 400 millions d'euros dans le PLF 2007) a été rendue possible par une réforme en profondeur des circuits de gestion au ministère de la Justice et à des audits comme celui relatif aux empreintes génétiques (baisse de 300 à 60 euros du coût de l'analyse d'empreinte génétique). Les audits réalisés au ministère de l'Intérieur lui permettent également de limiter la hausse de ses crédits par exemple sur la rétention administrative ou la maintenance de la flotte de la sécurité civile ».*

La collecte de la taxe d'apprentissage sera rationalisée, afin d'alléger les obligations des entreprises et d'encadrer davantage l'action des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage. L'audit sur l'allocation adulte handicapé aurait donné lieu à un plan d'actions très opérationnel et à l'engagement de mesures destinées à offrir aux demandeurs sur l'ensemble du territoire le même niveau de qualité dans le traitement de leur dossier : fixation des conditions minimales d'examen d'une demande d'AAH, délais de décisions inférieurs à quatre mois, renforcement des actions en faveur du retour à l'emploi des personnes handicapées grâce à un suivi mieux personnalisé.

Cet impact concret a été mis en évidence au cours des auditions organisées par votre commission des finances. Ainsi, s'agissant de l'audit relatif à la police de l'air et des frontières de Roissy, M. Jean-Yves Topin, directeur de la police de l'air et des frontières (DPAF) de Roissy, a précisé, lors de son audition, le 6 juin 2006, que la DPAF n'était plus très loin, aujourd'hui, de réaliser l'objectif de 2 millions d'euros d'économie évoqué par la mission d'audit. Il a tenu à souligner que l'audit mené avait eu le mérite de

permettre de réfléchir aux structures et aux dépenses de la DPAF, tout en ne perdant pas de vue l'évaluation des risques et des coûts.

En absence d'information détaillée publiée sur le « forum de la performance », il est impossible de savoir quelle est la proportion d'administrations ayant « joué le jeu » de la réforme en mettant en œuvre les préconisations des audits. Dans certains cas, les administrations affichent leur volonté de mettre en œuvre les propositions des audits, sans que l'on puisse savoir de quelle manière seront réellement intégrées ces propositions dans le fonctionnement des services, et dans quel délai.

La seule « suite » ayant fait l'objet d'une publication sur le site internet « performance-publique.gouv.fr » consiste en un courrier de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture, en date du 16 mai 2006, écrit à la suite de la lecture du rapport d'audit consacré à la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques. Il est rappelé dans ce courrier que la plupart des propositions correspondent à un travail en cours et que, s'agissant des trois dernières propositions, elles suscitent des réserves en étant non-conformes à l'ordonnance du 8 septembre 2005. De manière claire, le ministre indique qu'il « *n'entend pas suivre les préconisations des rapporteurs sur les trois sujets* » litigieux.

Il n'est pas douteux qu'un certain nombre d'administrations n'entend pas suivre les préconisations des audits, alors même que ceux-ci doivent avoir un « caractère opérationnel », que les sujets font l'objet d'un choix commun entre le ministère concerné et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, que le cadrage de l'audit est réalisé en commun, selon le circulaire du 13 juillet 2006, dont l'objectif est « *d'étoffer les échanges entre les équipes en charge des audits et l'administration auditée, au fur et à mesure de l'avancement de la réflexion de la mission* ». Ce dialogue en cours de réalisation des travaux doit contribuer à conforter leur qualité et à faciliter l'appropriation future des recommandations.

Même lorsque la mise en œuvre des propositions est décidée, ce qui est certainement le cas majoritaire, la conduite de la réforme est un sujet en soit, pour laquelle l'administration concernée ne reçoit qu'un soutien lointain de la part des équipes d'audit. Il existe une difficulté indéniable dans le passage de relais entre l'équipe d'audit et l'administration chargée de la mise en œuvre. Pour cette raison, on peut s'interroger pour savoir s'il ne faut pas créer des « équipes d'appui à la mise en œuvre des audits », qui épauleraient les administrations concernées.

<p><u>Préconisation n° 14</u> : créer des équipes d'appui à la mise en œuvre des audits.</p>
--

b) Du point de vue du Parlement : prendre le gouvernement au mot de ses engagements

Dans le mouvement de réforme en cours, le suivi attentif du Parlement, et en particulier de votre commission des finances, constitue un aiguillon utile, dès lors que la volonté politique de réformer l'Etat doit être pleinement soutenue. Pour se tenir sur un rythme soutenu, la réforme des administrations doit s'effectuer sous pression, en particulier extérieure.

Le présent rapport d'information constitue une modalité de suivi des audits, mais d'autres peuvent être envisagées. Ainsi, les questionnaires budgétaires adressés par les rapporteurs spéciaux en application de l'article 49 de la LOLF avant le 10 juillet de chaque année, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances, ont vocation à interroger les responsables de programme sur les suites données aux « audits de modernisation » dans leur périmètre.

Préconisation n° 15 : intégrer dans les questionnaires budgétaires des questions sur la mise en œuvre des propositions des audits de modernisation.

Les plans d'action des ministres, suites aux missions d'audit, ont vocation à être communiqués à votre commission des finances, en application de l'article 57 de la LOLF.

Préconisation n° 16 : obtenir systématiquement communication des plans d'actions des ministres arrêtés par les responsables d'administration chargés de la mise en œuvre des audits, en application de l'article 57 de la LOLF.

Au cours des auditions des ministres, comme au moment des débats en séance publique lors de l'examen du projet de loi de finances initiale ou du projet de loi de règlement, des questions similaires ont vocation à être posées.

Préconisation n° 17 : interroger systématiquement les ministres sur la mise en œuvre des propositions des audits de modernisation.

Les rapporteurs spéciaux, au cours de leurs travaux de contrôle, menés en application de l'article 57 de la LOLF, peuvent réaliser ce que votre commission a initié : des auditions des équipes d'audit conjointes à celles des administrations chargées de mettre en œuvre leurs préconisations.

Préconisation n° 18 : se fixer un objectif chiffré, en pourcentage des audits effectués, d'auditions des équipes d'audit conjointes à celles des administrations chargées de mettre en œuvre leurs préconisations.

Au cours de ce travail de suivi, les ministres, comme les responsables de programme, sont amenés à prendre des engagements devant votre commission des finances. Ces engagements ont vocation à être actés dans les compte-rendus des auditions effectuées.

Ainsi, au terme de l'audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture, le 20 juin 2006, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, « *M. Jean Arthuis, président, après avoir remercié le ministre pour la qualité et la précision de ses réponses, lui a demandé de bien vouloir remettre à la commission une note sur l'état de la dette de son ministère au 31 décembre 2005* ».

Ces engagements doivent faire l'objet d'un suivi scrupuleux.

Préconisation n° 19 : réaliser un tableau de bord des engagements des ministres en séance publique et en commission.

En outre, votre commission des finances mène ses « propres audits de modernisation », dans le cadre des travaux de contrôle des rapporteurs spéciaux. Les travaux du Parlement s'inscrivent dans la perspective de la réforme de l'Etat. Certains travaux anciens sont directement à l'origine d'audits ayant eu des suites majeures. On peut ainsi citer le rapport de la commission d'enquête¹ présidée par notre collègue Adrien Gouteyron, sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré qui, dès 1999, avait fait état de surnombres disciplinaires évalués à 10.000, et révélé l'existence d'une académie « virtuelle », celle des détachés : si la France métropolitaine et d'outre-mer est constituée de trente académies, la commission d'enquête avait pu en recenser une trente et unième, en fait « *la division de la gestion des personnels non affectés en académie* », relevant de la direction des personnels enseignants, qui était chargée de gérer quelque 15.000 enseignants détachés

¹ *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir. Rapport de la commission d'enquête n° 328 (29 avril 1999) de MM. Francis Grignon, Jean-Claude Carle et André Vallet, rapporteurs adjoints.*

Sept ans après, M. Gilles de Robien, au cours de son audition sur le projet de loi de finances pour 2007, le 10 octobre 2006, s'il a estimé qu'un « volant » de 6 % d'effectifs sans affectation était nécessaire pour pourvoir aux absences, et que les « surnombres disciplinaires » ne pouvaient ainsi être décomptés qu'au-delà de ce « volant », a indiqué que, en 2005, les 4.600 ETPT en « surnombres disciplinaires », qui représentaient 1,2 % des enseignants du second degré, devaient être ramenés en 2006 à 3.600 ETPT, dont 1.100 concernaient l'enseignement des lettres, 850 l'éducation physique et sportive, 950 les langues et, enfin, 210 la philosophie. Afin de réduire les surnombres, le nombre de postes offerts aux concours externes était revenu de 14.000 en 2005 à 10.000 en 2006, avec la perspective d'une résorption complète à l'horizon 2008. En outre, la « bivalence » serait dorénavant encouragée, 15 % des candidats ayant passé une « mention complémentaire » en 2005. Par ailleurs, il a indiqué que les décharges, qui représentaient 28.000 ETPT, ne reposaient parfois sur aucun élément statutaire, et étaient pratiquées sans pilotage ni évaluation. *« Il allait de soi que ces décharges ne devraient plus être obtenues sans contrepartie ».*

Assurément toutefois, le renouveau de la méthode de contrôle que représentent les audits doit être pris en compte par votre commission des finances pour ses propres contrôles. Elle peut tirer un profit utile de l'expérience des audits de modernisation. Ses méthodes de contrôle peuvent s'inspirer de certaines « bonnes pratiques » révélées par les audits.

La commission des finances du Sénat est confrontée aux mêmes difficultés, lorsqu'il s'agit de faire appliquer ses préconisations : leur suivi est évidemment indispensable.

<p><u>Préconisation n° 20</u> : réaliser un toilettage des méthodes de contrôle de votre commission des finances en fonction de l'expérience des audits.</p>
--

CONCLUSION : LA RÉFORME À LA FRANÇAISE N'A PAS L'AMPLEUR DE CELLE RÉALISÉE AU COURS DES ANNÉES 1990 AU CANADA...

La réforme de l'Etat paraît dorénavant bien engagée. Il s'agit avant tout **d'une profonde transformation des « fonctions support », reposant sur un toilettage déterminé des structures et des procédures.**

Elle ne permettra pas de « grand soir » de la dépense publique. Au mieux, aux 3 milliards d'euros d'économies en 3 ans déjà « détectés » par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat devraient s'ajouter 3 autres milliards d'euros, qui pourraient être engrangés de manière décalée dans le temps. Au total, 6 milliards d'euros en 6 ans pourraient être économisés, en six ans, grâce aux audits de modernisation, soit un milliard d'euros par an.

Ces montants ne sont pas négligeables. Ils doivent pourtant être mis en perspective avec l'inflation des charges sur lesquelles les audits de modernisation n'ont pas de prise.

Il faut en effet compter avec une forte progression des dépenses de pensions, qui passeraient, selon le gouvernement, entre 2006 et 2009 de 31 milliards d'euros à 36 milliards d'euros (+ 5,1 % en moyenne annuelle en valeur). D'ores et déjà, pour le projet de loi de finances initiale pour 2007, le gouvernement prévoit une augmentation des charges de pensions de 1,2 milliard d'euros. Par ailleurs, s'agissant de la masse salariale, le point fonction publique a augmenté depuis dix ans de 1 % par an en moyenne. Or la seule hausse de 1 % de la valeur du point fonction publique a un effet en année pleine sur les dépenses de personnel d'environ 830 millions d'euros. Dans un passé récent, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place a toujours été supérieure à 3 % de 1995 à 2006.

L'augmentation de la charge de la dette aura également un impact budgétaire important : une hausse des taux a un effet progressif sur la charge de la dette. Dès l'année suivant la hausse des taux, selon les simulations de l'Agence France Trésor sur la base de la charge de la dette 2005, une augmentation de 100 points de base conduit à un effet taux de + 900 millions d'euros environ. La deuxième année, l'effet taux est de 2 milliards d'euros, de 3,2 milliards d'euros la troisième année et de 4,3 milliards d'euros la quatrième année.

En outre, si les dépenses de l'Etat peuvent apparaître contenues, il n'en est pas de même des dépenses de sécurité sociale.

Dès lors, les audits de modernisation ont un effet modérateur sur l'évolution des crédits du budget de l'Etat, mais leur impact reste trop marginal pour provoquer une diminution de la dépense publique, préalable indispensable à une réduction du taux des prélèvements obligatoires dont notre pays a besoin.

La réforme de l'Etat « à la française » a peu de points communs avec celle opérée au Canada à partir de 1994 par MM. Jean Chrétien, alors Premier ministre et Paul Martin, ministre des finances, lorsqu'ils décidèrent d'appliquer une diminution des dépenses dans tous les ministères. Cette réforme a fait l'objet d'une description détaillée dans un récent rapport¹ de nos collègues de la commission des lois.

Un objectif d'une baisse moyenne de 20 % des dépenses publiques a été fixé, la baisse étant répartie en fonction des priorités du gouvernement entre :

- les ministères soumis à un effort important, soit une réduction d'au moins 25 % de leur budget ;
- les ministères soumis à un effort substantiel, soit une baisse de 15 % de leurs moyens ;
- les ministères ne connaissant que des ajustements formels, soit une réduction d'environ 5 %.

Une mission de « révision des programmes » a été réalisée en 6 mois. Selon le rapport précité, « *les subventions aux entreprises furent diminuées de 60 %, les budgets des ministères de l'industrie et des transports réduits de 50 % et ceux des ministères de l'environnement, de la culture, de l'aide internationale et de la pêche, de 20 % à 50 %* ».

Pour réaliser cette réduction drastique des dépenses publiques, les Canadiens se sont posé les questions suivantes :

- la mission du ministère continue-t-elle de servir l'intérêt général ?
- y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans l'exercice de cette mission ?
- quelles missions devrait-on ou pourrait-on transférer, tout ou partie, au secteur privé ou aux échelons décentralisés ?
- peut-on se permettre de financer l'ensemble des missions maintenues, étant donné les restrictions financières et, si la réponse est négative, quelles missions conviendrait-il d'abandonner ?

Ces questions ne sont pas posées par les équipes des audits de modernisation, et elles n'ont sans doute pas vocation à l'être à ce niveau. Ces équipes ne peuvent répondre aux questions suivantes, qui, toutes pourtant, ont une incidence forte en termes de dépense publique :

- faut-il scolariser les enfants dès l'âge de deux ans ?
- nos entreprises doivent-elles bénéficier à l'étranger d'un réseau de « missions économiques » pour les aider à investir et exporter ?

¹ Rapport d'information n° 152 (2005-2006) de MM. Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, Christian Cointat, Philippe Arnaud, Nicolas Alfonsi et Bernard Frimat, fait au nom de la commission des lois : « La réforme de l'Etat au Canada ».

- faut-il créer de nouveaux musées, et selon quelles modalités ?
- quel est le nombre optimal d'enfants par classe ?

Il manque aujourd'hui à la réforme de l'Etat un audit des missions de l'Etat, formalisé autour de « diagnostics partagés, intégrant la question des coûts.

Tel est sans doute le principal enjeu de la législature qui s'annonce.

Préconisation n° 21 : création complémentaire d'une mission temporaire interministérielle chargée de mener des audits des **missions** de l'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2006, la commission des finances a entendu une **communication de M. Jean Arthuis, président**, sur le bilan des **audits de modernisation de l'Etat**.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que sa communication intervenait à l'issue d'un cycle d'auditions sur la modernisation de l'Etat, engagé par la commission des finances au cours du premier semestre de l'année 2006, et qui avait consisté, d'une part, à suivre les audits de modernisation lancés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement et, d'autre part, à tirer un premier bilan des réformes déjà engagées en matière de réforme de l'Etat. Il a précisé que la commission avait choisi, sur les 17 audits déjà réalisés en mars 2006, de s'intéresser à quatre sujets (le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières, l'organisation de la garde des centres de rétention administrative, la modernisation du paiement des amendes et la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet) en mettant face à face, lors des auditions, à la fois des personnes ayant réalisé les audits et les responsables chargés de les mettre en œuvre.

En ce qui concernait les réformes déjà engagées, il a rappelé que la commission avait plus particulièrement examiné la réforme des achats, engagée à Bercy et au ministère de la défense, les partenariats public-privé (PPP), en confrontant l'expérience de la mission interministérielle d'appui aux PPP avec celle de ministères gestionnaires, et la gestion de l'immobilier, avec l'audition du nouveau responsable de France Domaine et celle des gestionnaires du Quai d'Orsay. Il a évoqué, par ailleurs, l'audition du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur la rémunération au mérite et celle du nouveau directeur général de la modernisation de l'Etat.

De ces auditions, il a tiré la conviction que la réforme de l'Etat était, enfin, en marche. Il a souligné les acquis de l'actuelle législature durant laquelle 3 leviers avaient été mobilisés : une nouvelle articulation entre réforme de l'Etat et recherche d'une meilleure gestion des moyens ; la mise en œuvre de la LOLF ; et la contrainte exercée par une norme de dépense ambitieuse. Il a jugé que l'organisation de la réforme de l'Etat, avec un ministre délégué chargé à la fois du budget et de la réforme de l'Etat, et une direction générale de la modernisation de l'Etat cumulant réforme budgétaire et réforme de l'Etat, était désormais la bonne. Il s'est félicité qu'un objectif clair ait été assigné à la réforme de l'Etat : assurer aux Français un meilleur service public au meilleur coût. Il a considéré qu'un toilettage bienvenu, et inédit, des structures et des procédures, était en cours, grâce à la mise en place progressive des instruments de la modernisation, faisant valoir que la réforme de la gestion immobilière (grâce à un nouveau dispositif d'intéressement aux

cessions), et celle des achats étaient engagées, avec, sur ce dernier poste, des gains espérés à Bercy d'environ 10 %. Il a jugé que les partenariats public-privé démarraient plus « doucement » : alors qu'au Royaume-Uni, ceux-ci représentaient 15 % de la commande publique, l'objectif était en France de la moitié. Il a regretté, par ailleurs, la timidité des expérimentations menées en matière de nouvelles modalités de rémunération des agents.

Il s'est félicité que la réforme de l'Etat emprunte une nouvelle méthode grâce à l'utilisation systématique des audits de modernisation, reposant sur la transparence de la méthode, des préconisations et des résultats. Il a observé que le caractère pluridisciplinaire des équipes d'inspecteurs créait, enfin, une culture interministérielle d'audit dont la vocation opérationnelle avait été soulignée. Il a montré que ces audits conduisaient à des économies constatées dès le budget 2007, notant que l'audit relatif aux « décharges » du ministère de l'éducation nationale avait permis de « remettre devant les élèves » 2.700 équivalents temps plein. Au total, il a rappelé les estimations du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat de l'ordre de 3 milliards d'euros de gains de productivité en 3 ans, très fortement corrélés à une réforme des achats.

Il a ensuite présenté un premier « audit » des audits de modernisation, considérant qu'il fallait désormais passer de la méthode aux résultats. Il a regretté que le champ des audits ne soit pas exhaustif, notant que si tous les ministères avaient joué le jeu, tel n'avait pas été le cas pour les opérateurs de l'Etat jusqu'à la cinquième vague d'audit. Il a appelé à la mise en œuvre rapide d'un audit transversal consacré aux règles de rémunération, de temps de travail et de gestion de carrière de la fonction publique. Il a souligné que les administrations de sécurité sociale restaient ignorées.

Il s'est interrogé pour savoir si tous les audits proposaient des économies, observant que les travaux étaient de qualité inégale, et que l'on pouvait parfois regretter une certaine timidité dans le recours aux consultants extérieurs, hors audits transversaux. Il a fait remarquer que les préconisations étaient chiffrées pour moins de la moitié des audits des premières vagues, contrairement au principe posé par la circulaire relative aux audits de modernisation, qui prévoyait une évaluation précise des gains de productivité espérés.

S'intéressant ensuite aux résultats des audits, il a vivement déploré l'absence de tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats, aucun résultat ne figurant encore en ligne sur le « forum de la performance ». Il a indiqué qu'entre le moment où était rendu un audit de modernisation et celui où des résultats tangibles pouvaient être constatés, de nombreux mois pouvaient parfois s'écouler, et que la réussite des audits supposait une volonté politique sans faille et un engagement résolu des administrations concernées. Il a souligné la nécessité d'une « mise sous tension » des administrations concernées, le Parlement devant y prendre largement sa part. Il a appelé à résoudre les difficultés de passage de relais entre l'équipe d'audit et l'administration chargée de la mise en œuvre.

En définitive, il a expliqué que la réforme de l'Etat à la française n'avait pas l'ampleur de celle réalisée au cours des années 90 au Canada, et qu'elle ne permettait pas de « grand soir » de la dépense publique. S'il a considéré que la démarche en cours avait un effet modérateur sur l'évolution de la dépense publique, il a rappelé qu'au mieux, selon les extrapolations du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, les gains de productivité liés aux audits pourraient atteindre 6 à 7 milliards d'euros, sur une période de l'ordre de 6 ans. Il a observé qu'il fallait mettre ces gains en perspective avec l'inflation de certains postes de dépense, indiquant que les dépenses de pension devraient passer entre 2006 et 2009 de 31 milliards d'euros à 36 milliards d'euros. S'agissant de la masse salariale, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place avait toujours été supérieure à 3 % de 1995 à 2006, tandis que l'augmentation de la charge de la dette aurait dans les prochaines années un impact budgétaire important, puisque, dès la deuxième année, une augmentation des taux d'intérêt de 100 points de base conduisait à un « effet taux » de 2 milliards d'euros. Il a donc jugé que les audits de modernisation avaient indéniablement un effet modérateur sur l'évolution des crédits du budget de l'Etat, mais que leur impact restait trop marginal pour provoquer une diminution de la dépense publique, préalable indispensable à une réduction du taux des prélèvements obligatoires dont notre pays a besoin. Par contraste, il a fait valoir que la réforme de l'Etat « à la canadienne » conduite dans les années 90 avait consisté à fixer un objectif d'une baisse moyenne de 20 % des dépenses publiques, la baisse étant répartie en fonction des priorités du gouvernement. Il a rappelé que la mission de « révision des programmes » conduite en conséquence avait été achevée en 6 mois. Il a jugé que les audits ne pouvaient répondre à la question que s'étaient posée les Canadiens : y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour l'Etat dans l'exercice de telle ou telle mission ? Il a donc montré qu'il fallait dorénavant passer du toilettage des procédures et des structures à un réexamen des missions de l'Etat, soulignant la nécessité de créer, en 2007, une mission temporaire interministérielle chargée de mener des audits des missions de l'Etat.

Il a enfin formulé 21 propositions consistant à améliorer les audits de modernisation et à parfaire la réforme de l'Etat, en mettant gouvernement et Parlement face à leurs responsabilités. Il a précisé que ses propositions incitaient le gouvernement à jouer complètement le jeu de la réforme et le Parlement, à commencer par la commission, à prendre le gouvernement au mot de ses engagements.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Michel Sergent a souligné le rôle majeur que devait jouer le Parlement, en particulier les commissions des deux assemblées, dans le contrôle du gouvernement.

En réponse à une question de **M. Michel Moreigne** et à une remarque de **M. Jacques Baudot, M. Jean Arthuis, président**, a appelé à ouvrir les équipes d'auditeurs, en considérant que les administrations ne devaient pas pratiquer uniquement « l'auto-évaluation ». Il a considéré qu'il fallait aller plus loin dans les remises en cause de l'organisation de l'Etat que ne le faisaient encore les audits.

La commission a ensuite décidé, à l'unanimité, d'**autoriser la publication de la communication** sous la forme d'un **rapport d'information**.

ANNEXES :

AUDITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

LES OUTILS DE LA RÉFORME

LES ACHATS PUBLICS : 21 MARS 2006

Réunie le mardi 21 mars 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Delleur, directeur de l'agence centrale des achats au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de MM. Eric Lucas, secrétaire général adjoint pour l'administration du ministère de la défense, et Bernard Foissier, directeur général de l'économat des armées, sur la réforme des achats.**

M. Jean Arthuis, président, a précisé que la présente réunion débutait un cycle d'auditions visant, d'une part, à suivre les résultats des audits de modernisation mis en place par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et, d'autre part, à dresser un bilan des premières étapes de la réforme de l'Etat. Il a indiqué que la commission souhaitait se concentrer sur les aspects les plus concrets de la modernisation en cours, et qu'elle s'était, en conséquence, intéressée à la modernisation des achats de l'administration, engagée depuis plusieurs mois, sous l'égide de M. Alain Lambert, alors ministre délégué au budget, et dont des économies substantielles pouvaient être attendues.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'achat public était une fonction difficile, enserrée dans des contraintes juridiques fortes amenant parfois les acheteurs à se concentrer sur le respect formel des règles plus que sur l'efficacité économique de l'achat. Il a observé que les budgets consacrés aux achats étaient considérables, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie y consacrant, en 2004, 1,9 milliard d'euros sur 14,9 milliards d'euros de budget de fonctionnement.

Il s'est demandé si la création de l'agence centrale des achats du ministère des finances, recommandée par un audit réalisé en 2003-2004, avait permis de réaliser les économies annoncées et pouvait constituer un exemple à suivre pour les autres ministères. Il a indiqué que cet audit avait évalué les économies potentielles à environ 185 millions d'euros en trois ans, sous réserve d'une réforme profonde de l'organisation des achats du ministère.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que la réforme visait à réaliser des économies en jouant sur l'effet de masse des commandes et en créant un pilotage centralisé des politiques d'achats afin de normaliser les consommations. Il a ajouté que la professionnalisation de la fonction achats devait permettre de mieux identifier les besoins, de standardiser les produits, de réduire le nombre de références, et de globaliser les commandes, en recourant notamment à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Il a toutefois estimé que la modernisation des procédures d'achat de l'Etat devait

prendre en compte le tissu économique national, et veiller à ce que la commande publique ait un effet d'entraînement pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Delleur** a rappelé que la réforme de la fonction achats du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait été lancée dès 2002, sous l'impulsion de M Alain Lambert, alors ministre délégué au budget. Il a indiqué que des comparaisons internationales, notamment avec les systèmes italien et britannique, avaient permis d'orienter les réflexions relatives à la modernisation des achats, menées par l'inspection générale des finances.

Il a ajouté qu'une expertise extérieure de la fonction achats avait ensuite été demandée à un cabinet d'audit privé. Il a observé que chaque direction du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie effectuait alors elle-même ses achats de fournitures et de prestations de service, pour un total de dépenses d'1,9 milliard d'euros, dont près de 500 millions d'euros de matériels informatique et télécom, 462 millions d'euros d'immobilier, 383 millions d'euros de prestations générales et 230 millions d'euros de fournitures générales.

M. Philippe Delleur a précisé que l'audit avait montré de fortes disparités de prix d'achat entre les directions du ministère pour les mêmes produits, ce qui pouvait s'expliquer à la fois par la différence de taille des directions et leurs volumes respectifs d'achats. Il a considéré que des économies pouvaient être réalisées afin d'amener le rendement global du ministère à un niveau au moins égal à celui de la direction la plus performante pour chaque référence. De même, il a estimé que les différences de consommation d'un même produit par agent et par direction devaient être normalisées.

Il a noté que le coût de traitement des commandes était élevé au regard du taux important de commandes à faible prix. Le coût unitaire moyen de traitement d'une commande, en temps de travail d'un fonctionnaire, était de 100 euros, alors que la moitié des commandes du ministère avait une valeur inférieure ou égale à 100 euros. Il a rappelé qu'avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les coûts complets incluant les dépenses de personnel n'étaient pas pris en compte.

M. Philippe Delleur a estimé que la réforme visait à mettre en œuvre trois leviers : un effet de globalisation des commandes, la maîtrise des consommations et la simplification des procédures. Il a souligné que la distinction entre deux grandes fonctions, l'achat et l'analyse de l'offre d'une part, l'approvisionnement, d'autre part, devait permettre de dégager d'importantes économies.

Il a précisé que l'agence centrale des achats avait été créée par l'arrêté du 26 novembre 2004, sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN), rattaché au secrétaire général du ministère de l'économie,

des finances et de l'industrie, ce qui le plaçait dans une position adéquate par rapport aux directions du ministère. Il a ajouté qu'il était, en effet, indispensable d'assurer l'indépendance de l'agence centrale à l'égard des directions centrales, à qui elle fournissait de nouvelles prestations. Il a observé que le SCN constituait une formule souple, entre l'administration centrale et les services déconcentrés, employant une vingtaine de personnes sur l'ensemble du territoire.

M. Philippe Delleur a rappelé que l'agence centrale des achats s'était vu fixé un objectif d'économie de 150 millions d'euros sur trois ans, qui semblait à la fois important et réaliste. Il a indiqué qu'une démarche pragmatique de conduite de la réforme avait incité, d'une part, à associer au sein d'un comité de pilotage toutes les directions du ministère, et, d'autre part, à définir un périmètre d'action large, afin que l'effet de levier puisse être aussi efficient que possible. Il a noté que les deux tiers des achats du ministère de l'économie et des finances avaient ainsi été globalisés.

Il a rappelé qu'un important travail d'harmonisation des logiciels avait été nécessaire, en amont, pour permettre la mise en œuvre de la réforme. Il a observé que la globalisation des achats pouvait se faire à l'échelon régional et non national, notamment pour le nettoyage des 7.000 sites du ministère. Il a ajouté que, dans la région Nord-Pas-de-Calais, un lot de marché public avait été réservé, par clause spéciale, aux ateliers favorisant l'emploi des personnes handicapées. Il a noté que la globalisation des achats n'empêchait pas l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique et devait donc favoriser le développement durable.

M. Philippe Delleur a indiqué que les nouvelles technologies et la dématérialisation des procédures avait permis de simplifier l'achat public. Il a relevé que l'agence centrale des achats ne gérait aucun crédit directement, afin de ne pas déresponsabiliser les gestionnaires des services acheteurs du ministère. Il a précisé que l'agence centrale mettait à la disposition de ces services des marchés de fournitures immédiatement utilisables, grâce à une plateforme de commande en ligne, les « acheteurs » n'ayant plus à rechercher eux-mêmes des fournisseurs. Il a annoncé que les livraisons étaient effectuées en 72 heures.

Il a noté, en revanche, que le système de paiement restait encore relativement complexe, mais que l'adoption de la carte d'achat devrait permettre de le rationaliser. Il a expliqué que le paiement était effectué par une banque, qui centralisait les factures, payait les fournisseurs sur présentation des factures et était remboursée par l'administration une fois par mois.

M. Philippe Delleur a indiqué qu'un rapport d'activité permettait d'évaluer les actions menées en 2005. Il a cité en exemple le marché d'achat d'ordinateurs. Il a précisé que la forme juridique retenue était un marché public en multiattribution permettant de remettre trois fournisseurs en concurrence tous les 6 mois : l'économie réalisée sur deux années était évaluée à 40 % du prix total.

Il a relevé que la fourniture des consommables informatiques était assurée par l'UGAP, sous la tutelle de l'agence centrale des achats, afin de bénéficier d'un important effet de levier, l'UGAP fournissant l'ensemble des acheteurs publics.

M. Philippe Delleur a noté que la structure et le nombre des acheteurs publics faisaient de la France une exception en Europe, la moitié des annonces publiées au Journal officiel des communautés européennes étant françaises. Il a estimé que, dans cette perspective, l'UGAP constituait un instrument de gestion essentiel, notamment pour les petits acheteurs publics qu'étaient les collectivités territoriales. Il a observé que l'UGAP permettait, notamment, d'éviter les phases de rupture des marchés, permettait de mutualiser les coûts, sans risque de création d'un monopole et avec une compétitivité satisfaisante.

M. Jean Arthuis, président, a demandé quelle était la performance de l'agence centrale des achats : il a, notamment, souhaité savoir si celle-ci avait tenu l'objectif qui lui avait été fixé pour 2005 de réaliser 50 millions d'euros d'économie.

M. Philippe Delleur a indiqué que les économies réalisées en 2005 s'élevaient à 48 millions d'euros. Il a ajouté que les prochains objectifs seraient sans doute plus difficiles à atteindre en 2006 et 2007, les réformes les plus faciles à réaliser ayant été menées en priorité.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Philippe Delleur pour la qualité de son exposé.

Abordant ensuite la réforme de la fonction achats du ministère de la défense, il a précisé que l'économat des armées était un établissement public industriel et commercial, dont le « chiffre d'affaires » s'élevait à 250 millions d'euros. Il a rappelé que l'économat, héritier des coopératives d'achat nées durant la première guerre mondiale, avait été créé par une loi du 22 juillet 1959 afin de garantir la fourniture de denrées alimentaires et produits divers aux militaires et à leur famille, implantés en dehors de la métropole. Il a noté qu'il était également chargé d'une mission générale d'approvisionnement des forces en opérations extérieures (OPEX). Il a précisé que l'approvisionnement en vivres des armées était assuré par plusieurs organismes, selon des modalités différentes d'une armée à l'autre, les achats de vivres et de certains services et matériels étant effectués par les services des commissariats des différentes armées.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la réforme, lancée en 2003, avait transformé l'économat des armées en une centrale d'achats ayant la capacité d'approvisionner l'ensemble des forces armées. Il a indiqué que la gestion unifiée des marchés de vivres par l'économat devait conduire à une économie de l'ordre de 12 millions d'euros par an, soit 4 à 5 % du budget total consacré à l'achat des marchandises.

M. Eric Lucas a rappelé que la réforme de l'économat des armées s'inscrivait dans une politique plus large de globalisation des achats du ministère de la défense, par pôles d'achats. Il a observé que le commissariat général des armées mettait en œuvre la globalisation des marchés de transport. Il a également évoqué le développement de « l'interarméisation », qui avait conduit au regroupement des services d'infrastructure des armées au sein d'un service unique géré par le secrétariat général pour l'administration.

Il a indiqué que le ministère de la défense développait la dématérialisation des marchés, favorisait le paiement par carte pour les services gestionnaires de crédits, et mettait en œuvre d'importants projets d'externalisation impliquant une plus grande responsabilité des fournisseurs, notamment financière.

S'agissant de l'économat des armées, **M. Eric Lucas** a expliqué que la réforme devait viser l'accroissement de la rentabilité de la fonction achats, tout en garantissant la stabilité de l'approvisionnement des armées, en tous lieux et à tous moments.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Bernard Foissier** a déclaré que la réforme de la fonction « approvisionnement en vivres » des armées était l'aboutissement d'une réflexion engagée en juillet 1999, par le cabinet du ministre de la défense, dans le cadre plus général de l'adaptation du dispositif de soutien des forces, rendue nécessaire par la professionnalisation des armées.

Il a souligné que le choix avait été d'utiliser, en le faisant évoluer, le cadre juridique offert par l'économat, en lui confiant la charge des « approvisionnements en vivres » jusqu'alors assurée par chaque armée pour son propre compte. Il a ajouté qu'avant cette réforme, l'économat de l'armée intervenait en complément des services de soutien pour le ravitaillement en vivres et marchandises diverses des forces à l'étranger, notamment en Allemagne, en Afrique et sur les théâtres d'opérations extérieures, mais que le territoire national, à l'exception notoire des collectivités territoriales d'outre-mer, lui était interdit.

M. Bernard Foissier a précisé que la réforme poursuivait trois objectifs :

- améliorer l'efficacité économique et rationaliser le dispositif d'approvisionnement des forces par le recours à un opérateur unique, l'économat, afin de bénéficier d'un effet de levier sur des achats plus massifs, et de réaliser ainsi des économies sur les prix, sur les structures et sur le fonctionnement ;

- doter le ministère d'un pôle de compétence dans le domaine de l'achat public pour la fourniture de biens et de services, en France comme à l'étranger ;

- préserver la capacité d'action de soutien de l'établissement public en faveur des forces en opérations extérieures.

M. Bernard Foissier a observé que la transformation du statut de l'établissement public avait fait l'objet d'une disposition spécifique de la loi de finances rectificative pour 2002. Il a indiqué que le principe de spécialité de l'économat des armées, relatif au soutien des forces, avait été réaffirmé, que le périmètre géographique d'intervention de l'établissement avait été élargi au territoire national et que son champ d'activité fonctionnelle incluait, désormais, la prestation de services.

Il a relevé que le décret du 11 mars 2004 portant organisation et fonctionnement de l'économat des armées avait redéfini les règles de l'établissement public et lui avait conféré la qualité de centrale d'achat public au sens des articles 9 et 32 du code des marchés publics.

M. Bernard Foissier a noté que cette réforme avait conduit à distinguer trois grands domaines d'activité : le soutien des forces à l'étranger, et plus particulièrement, en opérations extérieures, le développement de la prestation de services, dans le cadre de la démarche d'externalisation entreprise par le ministère de la défense et la mise en œuvre du soutien des forces sur le territoire national.

Il a souligné que, pour assurer ses nouvelles missions, l'économat des armées avait dû se réorganiser, revoir ses procédures et son mode de fonctionnement afin de réformer l'approvisionnement en vivres des armées dans un délai de 18 mois, tout en assurant le soutien des forces sur les théâtres extérieurs, mission soumise à une obligation de résultat immédiatement évaluée sur le terrain.

M. Bernard Foissier a indiqué qu'une équipe de projet, mise en place au début de l'année 2003, avait été chargée du pilotage de cette réforme. Il a souligné qu'elle avait bénéficié d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préparation et la mise en œuvre des marchés logistique et informatique, éléments pivots de la modernisation de l'économat.

Il a considéré que la création d'une direction des achats, initialement chargée des marchés en métropole, dont la compétence s'étendait désormais à l'ensemble des achats réalisés par l'économat, garantissait la régularité des contrats d'achat de vivres, malgré les aléas inhérents à l'achat public.

M. Bernard Foissier a ajouté qu'un guide interne des procédures, destiné aux acheteurs, avait été élaboré et qu'un observatoire des marchés avait été créé, pour permettre l'exercice éclairé du pouvoir adjudicateur du directeur général de l'économat. Il a également précisé qu'une commission d'appels d'offres avait été mise en place, alors que cette procédure ne s'imposait pas pour un établissement public à caractère industriel et commercial.

Il a précisé que, pour ouvrir au maximum la concurrence, l'économat des armées complétait l'obligation qui lui était faite de publicité européenne par une publication nationale au bulletin officiel des annonces des marchés publics et dans des journaux spécialisés.

M. Bernard Foissier a déclaré que quelques personnels hautement qualifiés avaient été recrutés afin de mener à bien la réforme engagée, mais que l'établissement s'était efforcé de redéployer le personnel en place sur des postes correspondant aux besoins nouveaux.

Il a noté que la qualification juridique de centrale d'achat, au sens de l'article 9 du code des marchés publics, permettait aux forces militaires de s'adresser à l'économat pour les achats de vivres, de fournitures diverses et de services, sans publicité ni mise en concurrence, dès lors que l'établissement public appliquait lui-même, pour la totalité de ses achats, soit le code des marchés publics soit l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il a précisé que l'établissement avait retenu l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005 comme textes de référence, et identifiait deux grandes typologies d'achats : les achats effectués en France pour une utilisation en France ou à l'étranger, pour lesquels les dispositions de l'ordonnance précitée du 6 juin 2005 s'appliquaient, et les achats effectués à l'étranger pour un usage à l'étranger, n'entrant pas dans le périmètre de l'ordonnance, mais soumis à un contrôle rigoureux.

M. Bernard Foissier a déclaré que l'économat avait ainsi passé six appels d'offres pour l'achat des vivres et avait mis en œuvre, début 2004, une consultation sous forme de dialogue compétitif pour le marché logistique. Il a signalé, qu'à ce jour, ces marchés n'avaient donné lieu à aucune action contentieuse. Enfin, il a ajouté que l'économat participait aux travaux « Achat public » conduits au sein du ministère de la défense par le contrôle général des armées.

M. Bernard Foissier a ensuite présenté la fonction de soutien des forces à l'étranger, constituant l'axe historique d'intervention de l'économat renforcé depuis 1995. Il a indiqué que l'accomplissement de cette fonction illustre la capacité de l'établissement public à s'adapter aux conditions d'engagement des forces et à prendre en charge des missions non programmables.

Il a précisé que l'économat était engagé sur l'ensemble des théâtres d'opérations et des pays où étaient déployées des forces françaises, les Balkans, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, le Tchad, ou encore Haïti et le Congo, et que son action portait sur l'approvisionnement en vivres, la fourniture d'articles de première nécessité ou de consommation courante, la fourniture de services téléphoniques et Internet privés, ou encore la gestion d'organismes de détente et de loisirs. Il a observé que, depuis 2002, sur mandat de l'armée de terre, l'économat était chargé de la restauration des forces armées au Kosovo, soit 2,3 millions de repas en 2005.

Pour remplir ces missions, **M. Bernard Foissier** a déclaré que l'établissement mettait en œuvre une logistique souple adaptée aux conditions géographiques, aux contraintes des forces et aux conditions opérationnelles,

les vecteurs utilisés associant les transports maritime, routier et aérien, qu'il s'agisse de moyens militaires ou affrétés par les armées, ou armés directement par l'économat.

M. Bernard Foissier a indiqué que le développement de la prestation de services s'inscrivait dans le cadre de la politique d'externalisation de certaines fonctions, engagée par le ministère de la défense et visant à recentrer les armées sur des tâches relevant de leur cœur de métier. Il a précisé que cette activité, encadrée par des conventions passées avec les états-majors, s'exerçait principalement au profit de forces en opérations extérieures et concernait, plus particulièrement, les domaines de la restauration, des acheminements, de la gestion de « bases vie » et des services à la personne. Il a ajouté que l'économat intervenait, soit en qualité de maître d'œuvre, c'est-à-dire qu'il assumait la responsabilité de coordonner au profit des armées l'action de plusieurs intervenants tels que des entreprises privées ou des groupements solidaires, soit comme prestataire de premier niveau, dans le domaine de la restauration par exemple.

Il a indiqué que le ministre de la défense avait désigné l'économat pour assurer l'organisation du soutien non régulier de la réunion informelle des ministres de la défense de l'OTAN, à Nice, en février 2005, et que les états-majors l'avaient sollicité pour des exercices majeurs nationaux ou internationaux.

M. Bernard Foissier a également annoncé, qu'à partir de l'été 2006, l'économat des armées serait chargé de la gestion du camp multinational de Warehouse à Kaboul, et, qu'en 2007, il assurerait, en liaison avec l'état-major des armées, une expérimentation d'externalisation globale de la fonction de soutien aux forces dans les Balkans et au Tchad, dans le cadre du projet CAPESFRANCE, acronyme signifiant « capacité additionnelle par l'externalisation du soutien des forces françaises ».

Concernant la prise en charge du ravitaillement des forces sur le territoire national, **M. Bernard Foissier** a précisé que cette nouvelle mission faisait de l'économat un acteur important de la modernisation de la chaîne de soutien des armées. Il a indiqué que cette réforme, lancée en 1999, avait abouti en 2002, après un audit complet des systèmes d'approvisionnement des armées. Il a précisé qu'il s'agissait d'une part, de créer une centrale d'achats unique, l'économat des armées se substituant à la vingtaine de personnes responsables des marchés publics (PRM) en charge de la passation des marchés de denrées, et, d'autre part, de supprimer le compte spécial des subsistances militaires (CSSM) et le service central d'approvisionnement des ordinaires de la marine.

Il a souligné que le périmètre de mise en œuvre de la réforme incluait les formations des trois armées, les hôpitaux militaires et trois écoles de la gendarmerie, soit 337 points de livraison, représentant annuellement 48 millions de repas et 55.000 tonnes de marchandises.

M. Bernard Foissier a ensuite précisé qu'avant la modernisation de cette fonction, les marchés passés par les différentes armées reposaient sur un prix de produit livré, incluant de manière globale un « coût denrée », un « coût logistique » et la marge du fournisseur. Il a noté que le nouveau modèle, retenu sur les recommandations d'un cabinet d'audit privé, se caractérisait par une dissociation des « marchés vivres », passés à prix dit « départ fournisseur » et d'un marché logistique spécifique, confiant la distribution de ces vivres à un prestataire privé, ce qui permettait de mesurer le coût respectif de chacune des composantes de la prestation et de rechercher des améliorations ciblées.

Il a ajouté que la réforme de l'économat des armées avait été organisée autour de quatre chantiers majeurs conduits de manière synchronisée, sur une période de 18 mois. Le premier chantier concernait les « marchés vivres » dont le montant financier, en année pleine, devrait osciller entre 100 et 130 millions d'euros ; le deuxième chantier, relatif au marché logistique, avait permis d'élaborer, avec les professionnels, une consultation au terme de laquelle un groupement d'intérêt économique constitué par les sociétés STEF-TFE et GEODIS, avait été choisi pour mener à bien un contrat de 81 millions d'euros sur 6 ans.

Il a souligné que le prestataire logistique était chargé de la gestion des commandes des unités, de leur allotissement, de leur livraison et, ce qui était nouveau, de la facturation des vivres au nom de l'économat, devenant ainsi le point de passage obligé entre les formations et les fournisseurs par l'intermédiaire d'un portail informatique, partie visible d'un système d'information qui constituait le troisième grand chantier de l'économat.

M. Bernard Foissier a indiqué que le système d'information liait les formations militaires au prestataire logistique par un portail informatique, qui permettait le traitement dématérialisé des commandes, et constituait l'outil de gestion central de l'économat. Il a ajouté que la société UNILOG avait été retenue pour ce contrat, après un appel d'offres restreint.

Enfin, il a présenté le quatrième et dernier chantier de l'économat des armées, consistant à accompagner le changement par une stratégie d'information et de formation, qui avait concerné toute la chaîne de commandement et tous les services du ministère de la défense.

M. Bernard Foissier a observé que le déploiement du dispositif avait débuté le 21 novembre 2005 et se terminerait fin mars 2006. Il a rappelé que deux grandes phases s'étaient succédé : d'une part, une phase de rodage autour de Rennes et de Brest, pour 24 unités clientes, étendue début décembre à tout le grand ouest, puis mi-décembre aux 34 formations autour de la plate-forme sud de Salon de Provence, et, d'autre part, une phase de déploiement opérationnel progressif en métropole, effectué plate-forme par plate-forme, durant douze semaines entre janvier et fin mars 2006. Il a constaté, qu'à la date du 20 mars 2006, 96 % de l'approvisionnement du territoire national était assuré par l'économat des armées.

En conclusion, **M. Bernard Foissier** a indiqué que l'économat des armées était aujourd'hui engagé dans une transformation profonde, qui s'inscrivait dans un contexte plus large de réforme de la fonction achat du ministère de la défense.

Il a rappelé que l'économat des armées était un partenaire apprécié des forces auxquelles il offrait des garanties de sécurité juridiques, de souplesse, de réactivité et de continuité dans la chaîne logistique, ainsi que des solutions d'externalisation pertinentes.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a remercié les intervenants pour la qualité et l'extrême précision de leurs exposés. Il s'est félicité de la rapidité de mise en œuvre des réformes. Il a souhaité savoir si l'économat des armées pouvait préciser les caractéristiques de ses fournisseurs, et s'est notamment inquiété du risque d'éviction des PME des marchés globalisés au niveau national par l'économat. Il s'est, en effet, déclaré favorable, à titre personnel, à ce qu'une part significative de ces marchés publics puisse leur être réservée, selon des modalités restant à définir.

M. Bernard Foissier a indiqué que 85 fournisseurs avaient été retenus à l'issue des appels d'offre et que 64 % des denrées acquises étaient originaires de France. Il a précisé que la dissociation des marchés permettait à l'économat des armées de conclure des marchés d'approvisionnement avec des PME compétitives dans leur secteur.

M. Yves Fréville a souhaité savoir si les forces militaires devaient désormais procéder à l'achat de vivres par le biais exclusif de l'économat des armées.

M. Bernard Foissier a précisé que le décret définissant les attributions de l'économat des armées n'en faisait pas l'intermédiaire exclusif et obligatoire des forces armées, mais il a indiqué que les états-majors des armées avaient passé des conventions en ce sens, espérant redéployer les personnels, ainsi dégagés des fonctions achats.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que ce type de redéploiement de personnels ne se traduisait pas toujours par des économies nettes en termes de dépenses de personnel.

M. Eric Lucas a précisé que les conventions établies entre l'économat des armées et les états-majors définissaient des seuils d'achat minimum et maximum de denrées, et que si les minima n'étaient pas respectés, des pénalités financières étaient prévues.

M. Bernard Foissier a indiqué que les seuils minima s'élevaient à 45 millions d'euros de commande annuelle de vivres, et 50.000 tonnes de transport et de logistique.

M. Eric Lucas a rappelé que le ministre de la défense était intervenu pour que les états-majors des armées incitent leurs unités à recourir aux services de l'économat des armées, à l'exception de nécessaires « respirations » permettant de gérer avec souplesse la fourniture de produits frais.

M. Yves Fréville a noté que certaines tensions semblaient exister et que les forces militaires paraissaient souhaiter quelques adaptations.

M. Bernard Foissier a estimé que les résistances aux changements pouvaient être considérées comme normales. Il a indiqué que la réforme avait permis de rationaliser les rapports entre les fournisseurs et les unités militaires.

M. Eric Lucas a ajouté que les gains macroéconomiques étaient supérieurs aux tensions rencontrées.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si l'économat des armées disposait d'outils lui permettant de mesurer l'efficacité de son action. Il s'est demandé quel était le pourcentage des achats du ministère de la défense réalisés par l'économat des armées.

M. Bernard Foissier a indiqué que l'économat des armées réalisait 65 % des achats de vivres de l'armée à ce jour, l'objectif étant d'atteindre 95 %. Il a estimé qu'une économie réelle existait sur les prestations logistiques, et que la globalisation des marchés d'achat de vivres permettait de faire jouer un effet de levier favorable. Il a rappelé que la suppression du CSSM avait conduit à réduire les effectifs du ministère de la défense de 100 personnes.

M. Eric Lucas a observé que les lois de finances initiales pour les années 2005 et 2006 avaient prévu une réduction d'effectif de 300 personnes corrélative à la réforme de l'économat des armées, auquel s'ajoutait la suppression des personnels du CSSM et du service central d'approvisionnement des ordinaires de la marine.

M. Bernard Foissier a précisé qu'une évaluation des performances de l'économat des armées aurait lieu à la fin de l'année 2006.

M. Roger Besse a souhaité obtenir des précisions sur les statuts et les modalités de recrutement et de formation des personnels de l'économat des armées.

M. Bernard Foissier a indiqué, qu'à l'exception de quelques militaires en détachement, le personnel de l'établissement public à caractère industriel et commercial était constitué d'agents de droit privé. Il a souligné que le recrutement s'était effectué sur la base de compétences spécifiques en droit, en achat, en logistique, en gestion des systèmes d'information et en contrôle de gestion. Il a rappelé que l'économat des armées avait ainsi recruté 25 personnes.

M. Maurice Blin a estimé que la réforme de l'économat des armées mettait en cause de vieilles traditions, propres à chacune des armées. Il a souhaité savoir si la globalisation des fonctions d'achat et d'approvisionnement rencontrait des problèmes techniques qui ne seraient pas encore maîtrisés. Il a considéré que, de façon générale, une réforme était d'autant mieux acceptée que les protagonistes y étaient associés et qu'ils pouvaient en retirer un bénéfice aussi immédiat et concret que possible. Il s'est demandé si tel avait été le cas pour la réforme en cause.

M. Bernard Foissier a indiqué que des problèmes techniques avaient été résolus, notamment en termes de capacité de stockage de certains entrepôts. Il a déclaré que la marine avait conservé des centres de stockages spécifiques à Brest et à Toulon afin d'assurer un conditionnement particulier des vivres, nécessaire aux missions en mer, qu'elle ne souhaitait pas déléguer à un prestataire privé.

Il a observé que la mise en place du nouveau système d'information avait rencontré des limites inhérentes à la difficulté d'accéder à l'Internet à haut débit dans certaines parties du territoire français. Il a précisé que des adaptations pratiques avaient été trouvées pour chaque cas.

M. Bernard Foissier a rappelé qu'un effort particulier avait été fait pour former tous les utilisateurs du nouveau portail informatique. Il a indiqué que la qualité des prestations fournies par l'économat des armées, notamment en termes de traçabilité des denrées, permettait de favoriser l'acceptation de la réforme.

M. Maurice Blin a souhaité savoir si l'économat des armées envisageait d'étendre la réforme à d'autres domaines que les vivres, tels que la fourniture des uniformes.

M. Eric Lucas a précisé qu'un appel d'offres avait été lancé pour permettre la location de véhicules non militaires par le ministère de la défense.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir s'il s'agissait d'un « financement innovant » faisant intervenir un groupement bancaire. Il s'est demandé comment cette externalisation était inscrite au budget de l'Etat.

M. Eric Lucas a indiqué que les crédits figuraient au titre 3 du budget du ministère de la défense, comme une dépense de subvention de fonctionnement.

M. Maurice Blin a rappelé que les Britanniques procédaient à de nombreuses externalisations de leurs dépenses militaires avec un certain succès.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé s'il s'agissait de réelles économies. Il a estimé que la substitution de dépenses de fonctionnement à des dépenses d'investissement n'était pas neutre pour le budget de l'Etat.

M. Eric Lucas a observé que les dépenses correspondant à l'externalisation de la gamme des véhicules civils du ministère de la défense restaient effectivement inscrites au budget de l'Etat.

M. Yves Fréville a souhaité savoir si les règles de financement de la fonction achats au sein des unités militaires avaient été modifiées ou si des fonctions d'« acheteur » étaient maintenues.

M. Eric Lucas a indiqué que les dispositions régissant les modalités d'achat et de gestion des denrées alimentaires n'avaient pas été modifiées à ce jour, et devraient faire l'objet d'une adaptation législative. Il a ajouté que la question de l'harmonisation des soldes était à l'étude dans ce cadre, estimant que les disparités entre les armées, en termes d'indemnité d'alimentation ou de fourniture des uniformes, avaient vocation à disparaître.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir quel était l'effectif de la centrale de gestion des achats du ministère des finances et de l'économie.

M. Philippe Delleur a indiqué que son service comptait 18 personnes.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si un indicateur permettait de mesurer le coût relatif des dépenses de la centrale de gestion par rapport au prix d'un achat.

M. Philippe Delleur a rappelé que le seul indicateur existant actuellement consistait à réaliser 150 millions d'euros d'économie dans les trois prochaines années. Il a ajouté que la construction d'un indicateur de performance interne à la centrale de gestion faisait l'objet d'une réflexion, afin qu'il soit possible de mesurer si les économies apparentes n'étaient pas liées à une évolution conjoncturelle des marchés.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si le gouvernement était attentif aux incidences de la modernisation de la fonction achats pour les PME. Il a observé que la commande publique américaine bénéficiait pour 25 % aux PME et a souhaité qu'un pareil dispositif puisse être étendu à la France, le tout selon des modalités restant à définir.

M. Philippe Delleur a estimé qu'il n'y avait pas de contradiction entre la rationalisation des achats publics et l'accès des PME à la commande publique. Il a remarqué que les acheteurs publics n'avaient aucun intérêt à ne négocier qu'avec des entreprises en situation de monopole ou d'oligopole. Ils devaient, en conséquence, veiller à segmenter leur demande pour pouvoir traiter avec des PME. Il a considéré que, dans cette perspective, la globalisation des achats de tous les ministères ne semblait pas souhaitable.

Il a indiqué que le soutien des PME par des structures telles que Oséo-ANVAR (Agence nationale pour la valorisation de la recherche) lui semblait plus efficace que l'édiction de normes contraignantes leur réservant une part de la commande publique.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si la centrale de gestion des achats du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était attentive aux phénomènes « d'outsourcing ». Il a souhaité savoir si les acheteurs publics avaient les moyens de vérifier si les entreprises qui remportaient les marchés publics ne sous-traitaient pas leur production à des entreprises délocalisées.

M. Philippe Delleur a indiqué que les acheteurs publics veillaient à écarter les offres d'entreprises sous-traitant leur production dans des pays à bas coût de main-d'œuvre. Il a rappelé que des spécifications environnementales ou sociales pouvaient être incluses dans les cahiers des charges des marchés publics. Il a notamment cité le cas du marché de fourniture de papier, qui prévoyait une clause de gestion durable des forêts exploitées.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'achat à bas prix pouvait avoir des répercussions macroéconomiques dommageables pour le tissu économique national et européen. Il a souligné que la recherche de l'efficacité de la commande publique devait s'accompagner d'une grande vigilance sur l'origine des sources d'approvisionnement. Il a enfin remercié l'ensemble des intervenants pour la qualité de l'échange qui s'était ainsi noué et témoignait de la volonté de la commission de suivre, au plus près « du terrain », les efforts actuellement engagés afin de contribuer à la nécessaire modernisation de l'Etat.

LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE : 5 AVRIL 2006

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, puis de M. Joël Bourdin, vice-président, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean Bassères, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,** sur la **rémunération au mérite des agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la commission des finances entendait effectuer le bilan de la réforme engagée par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et que, dans ce cadre, l'audition de M. Jean Bassères, secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, devrait permettre d'en tirer les premiers enseignements. Il a relevé que M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, avait souligné, le matin même, lors de son audition par la commission, l'existence d'une ambiguïté entre la logique de programme inspirée de la LOLF et la logique d'organisation propre aux différents ministères.

M. Jean Bassères a observé que la modernisation du ministère avait connu une nouvelle et forte impulsion avec les annonces du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au mois de juillet 2005 et qu'elle traduisait la mobilisation du ministère. S'agissant de la LOLF, il a noté qu'il était difficile de faire concorder l'organisation par programmes et l'organisation administrative, indiquant cependant que tous les programmes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie regroupaient plusieurs directions, qui devaient, en conséquence, travailler ensemble autour d'objectifs communs. Il a émis des doutes quant à l'utilité de fusionner des directions indépendantes, comme la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, relevant, si elles partageaient des thèmes communs, qu'elles exerçaient, également, des métiers extrêmement différents. Il a souligné que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mettait en place, au sein des programmes associant les directions à réseaux du ministère, des contrats pluriannuels de performance qui faisaient porter l'accent sur le management et permettaient à des directions différentes de travailler sur des stratégies et des objectifs communs.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que la LOLF devait également s'imposer comme un outil de réforme de l'Etat, ce qui supposait une réorganisation des structures.

M. Jean Bassères a indiqué que la LOLF permettait de mettre en évidence les activités communes à plusieurs directions et donnait les moyens de profiter des synergies, estimant que des rapprochements structurels pouvaient s'avérer, dans certaines situations, peu utiles et coûteux.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné du retard pris de manière générale dans la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP).

M. Jean Bassères a relevé que plus de 96 % des BOP déconcentrés avaient été mis en place et examinés par le contrôle financier dès la mi-mars 2006, ce qui constituait une bonne performance, mais il a admis un certain retard dans les BOP des administrations centrales. Il a expliqué ce constat en rappelant que le ministère avait fait des expérimentations précoces au niveau local alors qu'il avait fallu gérer des contraintes spécifiques au niveau central, prenant l'exemple des modifications de crédits introduites par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006 et qui avait abondé les crédits d'un certain nombre de ministères en faveur des banlieues.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que cela avait obscurci le débat parlementaire, en redéployant des crédits qui avaient fait l'objet de longues discussions, et ce, dans un délai trop bref pour que le Parlement puisse exercer pleinement son rôle.

M. Michel Charasse a déclaré qu'il convenait de traiter de manière différente les activités régaliennes et les activités non régaliennes de l'Etat. Il a remarqué que les tâches remplies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étaient particulières et ne permettaient pas de réorganiser les services en s'en tenant à l'aspect strictement comptable. Il a noté, à titre d'exemple, que le ministère avait en charge, à la fois l'action gouvernementale et une action sur le terrain, notamment au service des collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître la position du secrétaire général sur la question des rémunérations.

M. Jean Bassères a constaté qu'il s'agissait d'un sujet complexe et socialement difficile. Il a mis en avant deux initiatives prises par le ministère :

- la première de ces initiatives se présentait comme un intéressement collectif à la performance, qui était calculé en fonction de critères simples et peu nombreux, qui permettaient à l'ensemble des services de se mobiliser. Il a fait valoir que le système associait tous les agents d'une direction aux résultats obtenus, insistant sur le fait que le dispositif était audité par l'Inspection générale des finances, ce qui constituait une garantie de fiabilité ;

- la seconde de ces initiatives était la modulation de la rémunération en fonction du mérite, qui concernait les cadres dirigeants de l'administration centrale, soit environ 150 fonctionnaires du ministère. Il a rappelé les quatre principes qui présidaient à cette modulation : la fixation d'objectifs peu nombreux et précis, un entretien oral permettant de fixer les nouveaux objectifs, le caractère non renouvelable du bonus, qui ne dépendait en conséquence que de la performance de l'année et la part importante accordée aux capacités managériales. Il a indiqué son souhait de progresser dans la

discussion pour étendre ce système à d'autres cadres de l'administration centrale, reconnaissant que le ministère posait un problème spécifique en raison des différences de traitement indemnitaire entre les administrateurs des différentes directions.

M. Bernard Angels, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », a salué les progrès réalisés par le ministère dans la réforme, prenant en exemple l'accès au dossier fiscal. Il a cependant remarqué que la baisse du nombre des agents pouvait conduire, à terme, à des difficultés dans l'application des objectifs ambitieux fixés aux directions. Il a, de plus, exprimé le souhait que les rapporteurs spéciaux des commissions des finances soient mieux tenus informés des initiatives et des actions menées par le ministère, s'interrogeant, par ailleurs, sur les modalités de la mise en place des primes et sur l'état du dialogue social au sein du ministère.

M. Jean Bassères a relevé que les baisses d'effectifs avaient été significatives, indiquant qu'en 2007 et en 2008, 970 emplois seraient supprimés, chaque année, au sein de la direction générale de la comptabilité publique et 1.370 au sein de la direction générale des impôts, rappelant que les réductions avaient été respectivement, pour ces deux directions, de 800 emplois et 1.150 emplois en 2006. Il a, par ailleurs, émis le souhait que les autres ministères participent également de ce mouvement. En ce qui concerne les relations avec les syndicats, il a indiqué que ces derniers restaient opposés à une discussion sur une partie variable de la rémunération, insistant, cependant, sur le fait que l'intéressement collectif serait versé aux agents concernés vers le mois de mai 2006.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur la pérennité du système des primes, faisant état des difficultés qu'il pourrait y avoir à ne pas les reconduire de manière automatique d'une année sur l'autre, ainsi que sur la définition des objectifs qu'il conviendrait d'atteindre pour y avoir accès.

M. Jean Bassères a précisé que cette problématique, particulièrement importante, avait fait l'objet d'une vraie réflexion, et que, si certains objectifs devaient inciter les agents à s'améliorer, d'autres pourraient être simplement maintenus, ce qui ne préjugerait pas d'éventuelles modifications dans les années à venir.

M. Michel Charasse a mis en garde contre le risque de banaliser les primes, précisant qu'il serait ainsi souhaitable d'inscrire ce système dans la loi afin d'en affirmer la singularité. Il a rappelé sa propre expérience en tant que ministre et évoqué l'enveloppe de crédits qu'il avait alors réservée pour le logement des agents dans certaines régions particulièrement onéreuses, et ce, malgré l'opposition des syndicats.

M. Jean Bassères a exprimé son accord sur le risque réel de voir la prime intégrée dans la rémunération, ce qui reviendrait sur son caractère incitatif, constatant, par ailleurs, que l'initiative alors prise par

M. Michel Charasse avait été couronnée de succès et que les aides au logement avaient bien été réservées à certaines régions.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué certaines complexités posées pour les petites dépenses par la mise en place de la LOLF, notamment au niveau du contrôle financier.

M. Michel Charasse a estimé que ce problème était lié à l'inadaptation des logiciels informatiques.

M. Jean Bassères a précisé que la bonne information du Parlement pouvait se traduire par des contraintes de gestion débouchant sur une complexité accrue, rappelant les réticences exprimées par les parlementaires sur la lisibilité des programmes ou des actions de soutien des différents ministères, ces programmes ou actions ayant précisément pour objet de regrouper les moyens mis en commun, ce qui permettait d'éviter des mandatements trop nombreux.

M. Jean Arthuis, président, a noté que cette question relevait de la comptabilité analytique et qu'il était primordial que le Parlement dispose, au moins a posteriori, de toute l'information nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

M. Yves Fréville a rappelé que les collectivités territoriales possédaient des règles de gestion plus transparentes en ce qui concernait la répartition des engagements financiers entre les différents services, mais que l'exercice s'avérait plus complexe pour le budget de l'Etat, qui devait développer la comptabilité analytique.

Evoquant le récent déplacement de la commission à Guéret dans la Creuse, à l'invitation de M. Michel Moreigne, **M. Jean Arthuis, président**, est revenu sur la situation et le positionnement des perceptions présentes dans ce département.

M. Michel Moreigne a rappelé que plusieurs de ces perceptions ne disposaient, en fait, que d'un agent qui assurait des permanences dans plusieurs d'entre elles.

M. Jean Bassères a souligné qu'une partie importante du travail d'un trésorier payeur général était de s'attacher à faire évoluer le réseau des perceptions dans un sens optimal, ce qui supposait une concertation approfondie avec les élus locaux et les agents concernés.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Jean Bassères pour sa disponibilité ainsi que pour la qualité des informations qu'il avait ainsi apportées à la commission.

LA GESTION DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT : 11 AVRIL 2006

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, de M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat** et de **M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères**, sur la réforme de l'immobilier de l'Etat.

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que plusieurs parlementaires s'étaient fortement investis, sur le sujet de l'immobilier de l'Etat, en particulier M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », s'agissant de la gestion immobilière du ministère des affaires étrangères. Il a évoqué les négligences qui, dans ce cadre, avaient été mises au jour, de la part de l'Etat, en ce qui concerne la gestion et l'entretien de son patrimoine immobilier, de même que le manque de détermination des ministères à entreprendre une politique énergique de cessions. Mais il a fait valoir, également, qu'une prise de conscience, en la matière, avait résulté de ces critiques, dont les premiers effets pouvaient être observés. Il a relevé, ainsi, qu'une volonté politique s'exprimait clairement, désormais, en faveur d'une gestion améliorée et de cessions importantes, et que les instruments adéquats avaient été mis à la disposition des gestionnaires. Tel était le cadre dans lequel s'inscrivait l'audition de ce jour.

M. Daniel Dubost, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a présenté cette nouvelle politique immobilière de l'Etat. Il a souligné, tout d'abord, le caractère récent de la réforme, en rappelant qu'elle n'avait été mise en œuvre, de manière effective, qu'à la suite du rapport d'information n° 2457 (AN-XII^e législature) fait par M. Georges Tron, député, au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale. Ce rapport, en juillet 2005, avait pointé l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat et les surcoûts afférents, notamment en raison de la sous-occupation des locaux disponibles et de leur entretien insuffisant.

Dressant une rapide chronologie, **M. Daniel Dubost** a rappelé que la décision de créer, dans la loi de finances initiale pour 2006, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », avait été prise en septembre 2005, de même que la décision de mener une expérimentation de loyers budgétaires auprès de trois ministères (le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la justice). Il a fait valoir que, dès l'automne 2005, plusieurs ventes importantes avaient été réalisées, en particulier celle de l'îlot de la rue du Bac, à Paris, jusqu'alors occupé par l'administration des douanes et dont le produit de cession s'est élevé à

165 millions d'euros. Il a rappelé que le patrimoine immobilier de l'Etat avait été transféré au service France Domaine, succédant à l'ancien service des domaines, à la suite de l'annonce de cette mesure par le Président de la République dans son allocution prononcée, à Metz, le 6 janvier 2006. Il a mentionné, en outre, que M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, avait présenté devant le Conseil des ministres du 22 février 2006 une communication relative à cette réforme de la politique immobilière de l'Etat, et que M. Georges Tron venait d'en établir une première analyse, dans un rapport d'information n° 2926 (AN-XII^e législature) fait, au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale, au titre de suivi de son rapport précité.

Présentant, ensuite, les résultats d'ores et déjà obtenus dans le cadre de cette réforme, **M. Daniel Dubost** a indiqué que, tandis que, durant la période 1993-2003, le produit global des cessions d'actifs immobiliers de l'Etat avait représenté, chaque année, environ 100 millions d'euros, ce produit avait atteint 170 millions d'euros en 2004 et s'était élevé, en 2005, à 630 millions d'euros. Il s'est attaché, alors, à détailler les moyens mis en œuvre pour obtenir ce dernier résultat. Il a souligné, d'abord, l'implication personnelle du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, ainsi que l'importance de la nouvelle responsabilité confiée au service France Domaine. Il a précisé, d'ailleurs, que celui-ci s'appuyait fortement sur les directeurs en charge des affaires immobilières au sein de chaque ministère. Il a également mentionné la mise en place du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, pour lequel il a renvoyé à l'intervention suivante de M. Jean-Pierre Lourdin. Il a surtout insisté sur le dispositif d'incitation aux cessions, par intéressement au produit de celles-ci, introduit en direction des ministères, dont il a exposé les grandes lignes. Dans l'hypothèse de cessions d'immeubles inoccupés, les ministères bénéficient d'un « droit de tirage », sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à hauteur de 50 % du produit net de cession. Dans le cas de cessions donnant lieu à relogement de services, les ministères perçoivent 85 % du produit de cession pour leurs opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières, hors dépenses de personnel. Par exception, l'intéressement est de 100 % dans le cas du ministère de la défense. Les fonds qui ne sont pas reversés au budget des ministères – soit la moitié du produit de cession des immeubles inoccupés et 15 % dans les autres cas, pour les administrations civiles – se trouvent affectés au désendettement de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'éventuel encouragement à dépenser que pourrait entraîner un tel système d'intéressement. Au terme d'un échange de vues, sur ce point, avec **MM. Philippe Marini, rapporteur général**, et **Jean-Jacques Jégou**, **M. Daniel Dubost** a précisé que l'emploi des fonds issus de cessions et reversés aux ministères faisait l'objet d'un contrôle strict, et que cet intéressement s'avérait déterminant pour inciter les administrations à la vente.

Revenant sur l'expérimentation des loyers budgétaires, il a fait valoir, notamment, l'enjeu essentiel de cette mesure, consistant dans l'identification claire des rôles du propriétaire, d'une part, c'est-à-dire l'Etat, et des affectataires, d'autre part, c'est-à-dire les ministères. Pour conclure, il a indiqué les trois principaux objectifs qui seraient poursuivis en 2006 concernant le patrimoine immobilier de l'Etat :

- en premier lieu, la réalisation de cessions, selon les prévisions de la loi de finances initiale pour 2006, à hauteur de 480 millions d'euros. Ce résultat devrait correspondre à un grand nombre d'opérations, chacune ayant un montant individuel limité, au contraire des ventes, peu nombreuses mais d'un enjeu financier important, réalisées en 2005 ;

- en deuxième lieu, la réussite des opérations de relocalisations induites par ces cessions, dont **M. Daniel Dubost** a mis en exergue qu'elle impliquait, en particulier, de parvenir à faire évoluer les mentalités au sein des administrations ;

- en troisième lieu, l'élaboration de schémas prévisionnels de stratégie immobilière (SPIS), par administration centrale.

Parmi les facteurs de réussite de ce programme, **M. Daniel Dubost** a relevé la forte contrainte pesant actuellement sur le budget de l'Etat, dont il a souligné qu'elle constituait un puissant moteur de dynamisation de la gestion immobilière de chaque ministère.

M. Jean Arthuis, président, a fait remarquer qu'en dépit des lenteurs observées à son démarrage, cette politique semblait désormais, en effet, « bien engagée ».

M. Jean-Pierre Lourdin, en préambule, a tenu à faire remarquer que, si le produit des cessions, en 2004, ne s'était pas monté à plus de 170 millions d'euros, la cause devait en être recherchée dans la lourdeur de la mise en place, alors en cours, des mesures préparatoires à la nouvelle politique immobilière, notamment les opérations de classement et de déclassement du domaine public de l'Etat, et la réforme de la réglementation des ventes des dépendances de celui-ci, alors que la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat (MIVPIE) venait seulement d'être installée. Il a exposé les deux objectifs que cette mission avait poursuivis. D'une part, l'encouragement des cessions d'immeubles vacants ou, à Paris, d'immeubles de valeur qui ne constituaient pas une localisation pertinente des services en cause. D'autre part, la professionnalisation et la modernisation de la gestion, par l'Etat, de son patrimoine immobilier. Il a fait observer que, dans ces conditions, si le rapport précité de M. Georges Tron, en 2005, avait apporté une contribution importante à la réflexion sur le sujet, cette réflexion, néanmoins, se trouvait déjà amorcée auparavant. Il a indiqué, également, que la communication précitée de M. Jean-François Copé, lors du Conseil des ministres du 22 février 2006, avait constitué un aboutissement de ce travail.

M. Jean Arthuis, président, s'est enquis, alors, de l'existence d'un tableau de bord opérationnel des actifs immobiliers de l'Etat, permettant à celui-ci de mettre en œuvre, effectivement, les nouvelles orientations de sa politique de gestion. En réponse, **MM. Daniel Dubost** et **Jean-Pierre Lourdin** ont indiqué qu'un tel tableau existait sous la forme du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), mais qu'il n'avait été actualisé exhaustivement, s'agissant du dénombrement des actifs, que de manière très récente. Il demeurerait approximatif en ce qui concerne la mesure des surfaces en cause. Il a été précisé en conséquence, qu'il était fait appel préalablement à tout projet de cession, à des géomètres experts.

Puis **M. Jean-Pierre Lourdin** a présenté le conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, dont il a annoncé l'installation dans les prochaines semaines. Il en a détaillé, d'abord, la composition, qui devrait se répartir comme suit : deux députés et deux sénateurs, des représentants de l'administration, des professionnels de l'immobilier, ainsi que le responsable du parc immobilier d'une administration étrangère. Le rôle de ce conseil, qui devrait se réunir de quatre à six fois par an, consistera à assurer la mise en œuvre effective des réformes, par l'examen régulier de l'état d'avancement de la modernisation de la gestion immobilière de l'Etat, et à débattre des nouvelles orientations retenues par le gouvernement en ce domaine. Il reviendra au conseil d'orientation de la politique immobilière de l'Etat de les présenter. Il aura, ainsi, vocation à connaître de l'ensemble des problématiques intéressant le patrimoine immobilier de l'Etat : cessions, loyers, entretien. Sur l'identification précise de la problématique de l'entretien, **M. Jean-Pierre Lourdin** a précisé que la réflexion était encore en cours, et faisait l'objet d'une mission confiée conjointement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées, qui devraient rendre prochainement leur rapport.

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité connaître les procédures de suivi des opérations de cession et de relogement décidées par les ministères. En réponse, **M. Daniel Dubost** a indiqué que, si l'emploi du produit des cessions inférieures à 2 millions d'euros relevait de la propre responsabilité des ministères, celui du produit des cessions supérieures à ce montant, en revanche, faisait l'objet d'une validation centralisée préalable, relevant de la responsabilité du ministre chargé du budget, après instruction par le service France Domaine, qui assure également le contrôle de la conformité des opérations ainsi autorisées.

Faisant valoir le point de vue particulier du ministère des affaires étrangères, **M. Antoine Poullieute** a tout d'abord rappelé que la gestion immobilière de ce ministère avait été la cible, depuis deux ans, d'un certain nombre de critiques, émanant en particulier du Parlement. Il a assuré que ces critiques avaient été prises en compte, dans le cadre d'une redéfinition de la gestion immobilière du ministère, orientée dans trois directions, qu'il a successivement présentées. En premier lieu, il a dénombré six séries de mesures effectives :

- 1° la réalisation d'un « bilan d'entrée » dans le nouveau régime défini par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), consistant dans le recensement de l'ensemble des actifs immobiliers détenus par le ministère des affaires étrangères, tant en France qu'à l'étranger. **M. Antoine Poullieute** a signalé que ce patrimoine représentait une surface totale de 2,5 millions de mètres carrés ;

- 2° la transformation, en mars 2006, de la direction générale de l'administration du ministère des affaires étrangères en un secrétariat général adjoint, réforme tendant à mettre en place, notamment, un « guichet unique », pour les services, s'agissant des affaires immobilières ;

- 3° la consolidation de la compétence de la commission interministérielle chargée de rendre un avis sur les opérations d'acquisition et de cession immobilières de l'Etat à l'étranger, étendue à l'ensemble des opérations d'un montant supérieur à 5 millions d'euros et aux projets concernant les lycées français à l'étranger ;

- 4° la négociation, avec la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'un contrat triennal visant à permettre un intéressement du ministère des affaires étrangères à hauteur de 100 % du produit des cessions qu'il réaliserait, en contrepartie d'une diminution significative des crédits de dépenses d'investissement. **M. Antoine Poullieute** a indiqué que ce contrat devrait être conclu à la mi-avril 2006, et que l'autofinancement qu'il permettrait de réaliser devrait être la source d'une importante dynamisation de la gestion immobilière du ministère ;

- 5° l'expérimentation volontaire, de la part du ministère des affaires étrangères, des loyers budgétaires. **M. Antoine Poullieute** a précisé que cette expérimentation concernait les locaux du ministère situés à Paris, à Bruxelles et à Athènes ;

- 6° le développement de sources de financement innovant, partenariats public-privé et baux croisés avec des entrepreneurs de travaux notamment.

En deuxième lieu, **M. Antoine Poullieute** a fait valoir que le ministère des affaires étrangères avait modifié sa manière de concevoir la programmation immobilière. Alors que celle-ci résultait, naguère, de la collation des diverses demandes en provenance des ambassades, une approche plus fonctionnelle a été mise en pratique, qui tend à faire découler la programmation, désormais, d'une réflexion d'ordre stratégique.

En dernier lieu, **M. Antoine Poullieute** a exposé la politique de cession conçue par le ministère des affaires étrangères, qu'il a résumée en trois points :

- d'une part, un encouragement au regroupement des services, au sein d'une même ville, à Paris comme à l'étranger, sur un site unique ou, en tout cas, sur des sites moins dispersés qu'en l'état actuel. **M. Antoine Poullieute**,

au reste, a fait observer qu'un semblable regroupement, en général, recoupe le but de sécurité poursuivi, par le ministère, au bénéfice de ses agents ;

- d'autre part, selon ses propres termes, le passage « d'une diplomatie d'héritage à une diplomatie d'avenir », qui suppose un programme de cessions déterminé en fonction du réseau de relations bilatérales souhaité, désormais, par la France ;

- enfin, une préoccupation pour l'image de notre pays, qui conduit le ministère des affaires étrangères à exclure la cession de biens de valeur historique ou patrimoniale. A cet égard, **M. Antoine Poullieute** a annoncé qu'une liste des immeubles concernés serait prochainement établie, et qu'une part significative des crédits affectés aux opérations immobilières du ministère devrait être employée à leur préservation. **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »**, a manifesté tout l'intérêt qu'il prenait à annoncer.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé, alors, sur la nécessité de faire intervenir, systématiquement, des experts français, en vue de l'évaluation d'immeubles situés à l'étranger, et sur la possibilité de confier cette tâche, lorsque cela s'avérait possible, à des professionnels locaux. **M. Antoine Poullieute**, en réponse, a souligné le caractère mondial du marché sur lequel se trouvaient les biens immobiliers en cause, et la nécessité de recourir à des tiers, à la fois qualifiés et fiables, pour l'organisation de leur cession.

En conclusion, et en vue de relativiser l'importance du patrimoine immobilier affecté aux services du ministère des affaires étrangères, il a rapporté les éléments de comparaison avancés par le dernier rapport, précité, de M. Georges Tron : la valeur du parc immobilier de l'Etat dans le monde serait comparable à celle du parc dont il dispose dans les Yvelines, et la valeur des parcs immobiliers de l'Etat en Asie et en Afrique serait équivalente, respectivement, à celle de son patrimoine situé dans les V^e et VI^e arrondissements de Paris et à celle de ses possessions à Marseille.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut jugé « encourageants » les éléments développés par M. Antoine Poullieute, un large débat s'est instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fait part de son vif intérêt pour chacun des exposés qui venaient d'être présentés. Il s'est félicité que les premiers effets d'une nouvelle politique de gestion immobilière de l'Etat soient observables, en soulignant l'importance des obstacles juridiques, mais aussi culturels, auxquels les animateurs de cette réforme se trouvaient confrontés. Puis il a formulé plusieurs questions. Tout d'abord, il a souhaité connaître les perspectives de maintien en activité de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Il a voulu savoir, également, si le service France Domaine se trouvait associé aux opérations majeures de relocalisation de certains services, comme, par exemple, celles qui concernaient le Tribunal de grande instance de Paris. Par

ailleurs, il s'est interrogé sur la possibilité d'un bilan des cessions, non seulement en valeur (le produit des ventes étant rapporté aux coûts de relogement des services), mais encore en termes de surfaces cédées, celles-ci étant portées en regard des surfaces acquises. Enfin, s'agissant du ministère des affaires étrangères, il a exprimé son scepticisme quant à l'opportunité de conserver des services techniques centraux destinés à intervenir dans le monde entier, plutôt que de définir, localement, des responsables assumant les mêmes tâches.

En réponse à la première de ces questions, **M. Jean-Pierre Lourdin** a indiqué que la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat n'était maintenue en activité, à présent, que pour la part des réflexions, entrant dans sa compétence, qu'elle n'avait pu encore mener à terme. Pour le reste, ses attributions allaient bientôt se trouver assumées par le conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat. **M. Daniel Dubost** a confirmé que la mission avait vocation à disparaître. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, cependant, a estimé que les organismes intervenant en ce domaine étaient nombreux.

En réponse à sa deuxième question, **M. Daniel Dubost** a confirmé que le service France Domaine était associé aux opérations majeures de relocalisation, tout projet de cession et de relogement d'un montant supérieur à 2 millions d'euros devant nécessairement faire l'objet d'une décision d'autorisation de la part du ministre en charge du budget. **M. Antoine Poullieute** a indiqué que le ministère des affaires étrangères, pour ses propres projets de cession, consultait effectivement le service France Domaine, en vue de sécuriser ses opérations, en particulier sur le plan financier.

En réponse à la troisième question, **M. Daniel Dubost** a indiqué que la vérification de l'écart entre les surfaces cédées et les surfaces acquises en vue d'un relogement des services était systématique, dans le cadre des opérations d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, et que cet écart s'avérait, en pratique, significatif. Il a précisé que, cependant, cet écart n'était pas assuré dans les autres cas. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait part, concernant les récentes opérations immobilières du ministère de la culture, de ses doutes.

En réponse à sa dernière question, **M. Antoine Poullieute** a mis en avant la difficulté de trouver l'équilibre souhaitable, au sein du ministère des affaires étrangères, entre centralisation et déconcentration. Il a signalé, toutefois, que le service des affaires immobilières de ce ministère, malgré l'importance des surfaces en cause, n'employait que 36 agents.

M. Paul Girod, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », a jugé que les éléments qui venaient d'être exposés à la commission, concernant le contrôle de l'efficacité opérationnelle des relocalisations, se révélaient satisfaisants. Cependant, il a fait observer l'insuffisance des indicateurs de performance mis

en place, s'agissant du programme de cessions immobilières, à l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2006. En particulier, il a souhaité que, pour l'avenir, l'indicateur retraçant le nombre d'immeubles cédés soit complété d'un indicateur présentant pour chaque cession, d'une part, la valeur estimée, des immeubles avant cession et, d'autre part, le produit retiré de la vente.

M. Daniel Dubost, en réponse, a fait valoir, la création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ayant été décidée en septembre 2005, que seuls, des indicateurs de performance encore sommaires avaient pu être élaborés pour le projet de loi de finances initiale pour 2006. Il a souligné, toutefois, la difficulté technique que présentait la mesure de l'efficacité, s'agissant des ventes immobilières de l'Etat, notamment au regard des modes d'évaluation de la valeur des biens et des fluctuations du marché de l'immobilier.

M. Yves Fréville a souhaité obtenir des précisions sur la détermination du montant des loyers budgétaires d'une part, sur le régime applicable à l'immobilier militaire d'autre part. En outre, il a fait observer, qu'à ce jour, les universités n'étaient pas reconnues, formellement, comme affectataires des locaux qu'elles occupent.

Répondant à ces questions, **M. Daniel Dubost** a d'abord indiqué que les loyers budgétaires avaient été calculés, dans la loi de finances initiale pour 2006, sur la base de la valeur des locaux inscrite au tableau général des propriétés de l'Etat, affectée d'un taux de 5,12 %. Il a précisé que ce taux correspondait au taux moyen de remboursement de la dette de l'Etat, mais était inférieur à celui du marché. Concernant l'immobilier militaire, il a signalé que celui-ci constituait près de la moitié du patrimoine immobilier de l'Etat, et que la forte incitation aux cessions, aménagée en faveur du ministère de la défense, devait entraîner une contribution importante, de la part de ce dernier, à la politique de rationalisation engagée. Enfin, s'agissant de l'affectation aux universités des locaux qu'elles occupent, il a reconnu ne pas pouvoir apporter d'élément nouveau.

M. Jean-Jacques Jégou a voulu savoir si une rationalisation du parc immobilier de l'Etat à l'étranger pouvait être recherchée dans des opérations de regroupements des locaux diplomatiques français avec ceux d'autres Etats membres de l'Union européenne. **M. Antoine Pouillieute**, répondant positivement, a souligné, néanmoins, les nombreuses difficultés, notamment d'ordre juridique, que de telles opérations comportaient.

M. Jean Arthuis, président, ayant fait observer la disparité pouvant exister, selon les pays, entre les parcs immobiliers détenus par l'Etat à l'étranger, en termes de surface, **M. Antoine Pouillieute** a précisé que ces différences correspondaient, souvent, à l'existence de lycées français, dont les surfaces, importantes, se trouvaient intégrées dans le calcul des chiffres auxquels il venait d'être fait référence.

Répondant à une question de **M. Auguste Cazalet**, il a précisé que la notion de patrimoine immobilier, du point de vue du ministère des affaires étrangères, correspondait à l'ensemble des locaux affectés aux services politiques, consulaires, culturels et de coopération. Il a confirmé à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, que les missions économiques et financières n'étaient pas prises en compte.

Pour conclure, **M. Jean Arthuis, président**, remerciant les trois intervenants, au nom de la commission, pour l'intérêt de leurs exposés respectifs, a estimé que ceux-ci constituaient autant d'encouragements à persévérer dans la voie d'une gestion immobilière de l'Etat rationalisée.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE : 11 AVRIL 2006

Au cours d'une troisième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Noël de Saint-Pulgent, président de la mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de M. Jean-Baptiste Gillet, directeur des affaires financières au ministère de la défense et de M. Claude Martinand, vice-président du conseil général des Ponts et chaussées, sur les partenariats public-privé.

Au préalable, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 avait créé une nouvelle modalité d'association du secteur public et du secteur privé, les contrats de partenariats, permettant à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir, maintenir et gérer des ouvrages, des équipements et services concourant aux missions de l'administration, dans un cadre de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique, étalé dans le temps. Il a donc souhaité tirer un premier bilan de la relance des partenariats public – privé.

M. Noël de Saint-Pulgent a rappelé que les contrats de partenariat constituaient en matière d'achat public un troisième pilier, entre le marché public et la délégation de service public, et que leur champ d'application était extrêmement large, car ils pouvaient s'appliquer à d'autres projets qu'aux seuls projets immobiliers. Il a indiqué que les contrats de partenariat, passés en application d'une procédure de « dialogue compétitif », devaient être précédés d'une évaluation préalable. Il a ainsi expliqué la création de missions d'appui aux contrats de partenariat, en application de l'article 2 de l'ordonnance précitée du 17 juin 2004, l'une au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont il assurait la présidence, l'autre au sein du ministère de la défense, ayant pour mission, outre la réalisation de guides ou de fiches pratiques sur le sujet, de rendre un avis sur les projets des gestionnaires. Il a fait valoir que 35 projets pilotes avaient été engagés et que, s'agissant de l'Etat, quatre projets avaient fait l'objet d'un avis de la mission d'appui : trois avis positifs, concernant la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (Insep), la formation initiale des pilotes militaires d'hélicoptères dans le cadre de l'école d'application de l'aviation légère de l'armée de terre (EA-ALAT) de Dax et la réalisation du pôle énergie du centre hospitalier de Roanne, et un avis négatif, relatif à un projet de la cité d'architecture et du patrimoine. Il a indiqué qu'un autre projet devrait prochainement faire l'objet d'un avis favorable de la mission : la gestion du système de billetterie du château de Versailles, et que trois autres projets concernant une réalisation de prison, la rénovation du zoo de Vincennes et la constitution d'un réseau de radio-téléphone étaient en cours d'examen. Il s'est

félicité du lancement de projets portés par les universités, citant en exemple l'extension de l'université de Paris IV à Clignancourt, évoqué le cas des lycées français à l'étranger, comme celui du Caire, et noté que 15 à 20 collectivités territoriales avaient sollicité la mission d'appui, un projet, celui relatif à l'informatisation des collèges d'Eure-et-Loir, lancé par le président du conseil général, ayant fait l'objet d'une expertise plus poussée.

Il a conclu en considérant que les contrats de partenariats faisaient l'objet de beaucoup d'intérêt de la part des gestionnaires publics, mais que les délais de maturation des projets étaient longs, voire lents, se heurtant parfois à des obstacles juridiques, comme la procédure de déclaration d'utilité publique dans le cas de la rénovation du zoo de Vincennes. Rappelant que les partenariats public – privé représentaient 15 % de la commande publique au Royaume-Uni, il a considéré qu'il serait satisfait si la France parvenait à rattraper partiellement son retard, et à atteindre la moitié de ce pourcentage.

M. Jean-Baptiste Gillet a ensuite évoqué les partenariats public – privé relevant du ministère de la défense, soulignant que la loi de programmation militaire 2003-2008 avait expressément prévu des moyens de financement alternatifs pour la réalisation de certains équipements militaires. Il a indiqué que le ministère de la défense s'était doté d'un organisme expert dont la composition, à l'exception de son président, était complètement extérieure au ministère, et qu'il avait recours aux contrats de partenariat, comme à d'autres instruments, afin d'associer le secteur privé à ses investissements.

S'agissant des contrats de partenariat, il a cité les projets suivants :

- l'externalisation de la formation initiale des pilotes d'hélicoptères, pour un montant global de 50 millions d'euros, qui devrait avoir pour effet de réduire un parc vieillissant d'appareils, tout en assurant une meilleure disponibilité de ceux-ci. La mise en service des nouveaux appareils devrait avoir lieu en 2006 ;

- la rénovation de l'école interarmées des sports de Fontainebleau, dont les installations paraissaient dépassées, qui avait fait l'objet d'une évaluation préalable conduisant à s'interroger sur le réalisme financier d'un contrat de partenariat ;

- le déploiement d'un réseau de desserte Internet-protocole (RDIP) pour les bases de l'armée de l'air ;

- et, enfin, la mise en œuvre du projet d'hélicoptères de transport NH90, et en particulier du simulateur destiné à l'entraînement des pilotes, qui pourrait faire l'objet d'une location à des pays partenaires.

Il a observé, par ailleurs, que d'autres projets associant le secteur privé étaient menés par le ministère de la défense dans le cadre plus traditionnel des marchés publics, citant :

- un projet de crédit-bail visant à renouveler un parc de 20.000 véhicules légers, en France métropolitaine, permettant à la fois un remplacement de véhicules âgés aujourd'hui, en moyenne, de sept ans, et une réduction des coûts de l'ordre de 15 % à 25 %, grâce, notamment, à une maintenance intégrée au contrat ;

- l'externalisation de la gestion des logements des gendarmes ;
- la délégation externe de la maintenance de la base école de Cognac ;
- et la location, avec option d'achat, d'avions de transport à long rayon d'action.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, il a confirmé que l'intégration de la maintenance dans le contrat de renouvellement du parc automobile du ministère de la défense aurait pour conséquence des économies en termes d'effectifs.

M. Jean-Baptiste Gillet a tiré plusieurs enseignements de l'expérience acquise par le ministère de la défense dans les partenariats public – privé, notant, d'une part, que ces partenariats permettaient de prendre en compte les coûts sur l'ensemble du cycle de vie des matériels et que, d'autre part, ils faisaient ressortir des coûts cachés, coûts fiscaux, comme la TVA, mais aussi coûts d'assurance. Il a fait remarquer que ces coûts, que l'Etat éludait lorsqu'il assumait lui-même ces investissements, rendait plus difficile l'équilibre des opérations de partenariat avec le secteur privé.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que, s'agissant de la TVA, le problème pouvait être résolu par un accord entre le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et les ministres gestionnaires.

M. Jean-Baptiste Gillet a néanmoins indiqué que les difficultés liées au fait que la TVA devait être acquittée dans le cadre d'un contrat de partenariat public - privé pouvaient remettre en cause l'équilibre financier de l'opération.

Il a terminé en soulignant qu'il était difficile, dans une opération de partenariat public- privé concernant le ministère de la défense, de faire apparaître des « revenus tiers », liés à la mise à disposition d'équipements auprès d'autres partenaires, car les armées devaient avoir la totale maîtrise de la disponibilité de leurs équipements.

M. Claude Martinand a ensuite observé que le nouveau contrat de partenariat, s'il constituait un outil parmi d'autres permettant une gestion publique renouvelée, visait à satisfaire de nouveaux besoins, dans le domaine de l'investissement public. Il a souligné, en effet, la faiblesse du niveau d'investissement public en Europe, faute d'argent public, alors que d'importants volumes de capitaux privés étaient disponibles, à des taux extrêmement bas. Il a fait valoir l'intérêt des partenariats public - privé dans ce contexte, d'autant que ceux-ci, selon la doctrine d'Eurostat, n'avaient pas d'impact sur le niveau de la dette publique. Il a montré que les partenariats

public - privé réalisés au Royaume-Uni avaient permis de mieux tenir les délais de réalisation que les investissements publics traditionnels, que ceux-ci étaient de nature à mieux identifier les coûts de maintenance des équipements et permettaient d'avoir la certitude que ceux-ci seraient correctement entretenus.

Il a fait remarquer que les partenariats public – privé permettaient, par ailleurs, de réaliser immédiatement des investissements nécessaires, citant le cas des digues de Camargue, sans étaler les travaux dans le temps, ce qui, sur un plan socio-économique, serait à la fois moins efficace et plus coûteux.

Enfin, il a souhaité que les collectivités territoriales, qui constituaient les plus gros investisseurs publics, puissent avoir accès à une mission d'appui aux contrats de partenariat, par l'intermédiaire des associations d'élus locaux.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Yves Fréville s'est félicité que les partenariats public –privé permettent de retrouver des préoccupations économiques qui avaient disparu des décisions d'investissement, rappelant qu'un investissement consistait à acheter la disponibilité d'un équipement sur longue durée, et que son coût devait ainsi être évalué de manière globale. Il a montré les vertus d'un mécanisme conduisant à comparer la rentabilité d'un investissement public par rapport à celui réalisé dans le cadre d'un partenariat public - privé.

M. Jean Arthuis, président, s'il s'est montré en accord avec cette analyse, a néanmoins considéré, s'agissant notamment du ministère de la défense, que l'absence d'arbitrage dans les projets d'équipement, et la sédimentation des programmes, pouvaient conduire à avoir recours des partenariats public – privé, non pas dans une perspective de rationalité économique, mais pour esquiver la contrainte budgétaire de court terme. Il s'est interrogé sur la prise en compte de ces investissements au regard des règles posées par Eurostat.

M. Jean-Baptiste Gillet a convenu que les modalités de financement d'un équipement étaient neutralisées en comptabilité nationale, grâce à Eurostat, puisque les biens étaient pris en compte au moment de leur livraison, et non plus de leur paiement, mais que cela n'était pas le cas en comptabilité budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a reconnu l'intérêt des partenariats public - privé pour achever des investissements informatiques dans des délais convenables, alors qu'ils auraient autrement été différés en raison de mesures de régulation budgétaire qui touchaient habituellement ce type d'investissements.

En réponse à une question de **Mme Nicole Bricq**, **M. Noël de Saint-Pulgent** a considéré qu'il n'y avait pas de véritables problèmes culturels au sein des collectivités territoriales les conduisant à hésiter à recourir aux partenariats public - privé, mais, qu'au contraire, l'adhésion des décideurs locaux à cette nouvelle formule était forte et que les

décisions étaient souvent prises à l'unanimité au sein des assemblées délibérantes locales. Il a souligné que le contrat de partenariat public - privé ne dépossédait pas les collectivités territoriales de leurs prérogatives stratégiques, seule la gestion étant déléguée.

M. Eric Doligé a souhaité apporter son témoignage en indiquant que le lancement récent de la construction d'un collège dans le cadre d'un partenariat public - privé avait fait l'objet d'une décision unanime de l'assemblée départementale du Loiret, et que les avantages de cette formule se révélaient considérables, notamment s'agissant des délais de réalisation, habituellement de cinq ans, et ramenés dans le cadre d'un contrat de partenariat à deux ans.

M. Jean Arthuis a conclu en soulignant que le contrat de partenariat, utile sur le plan économique, ne devait pas être dévoyé par un « Etat impécunieux », qui verrait dans cet outil un moyen commode pour différer la réforme des administrations et éviter de réformer un code des marchés publics devenu trop complexe.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT : 8 JUIN 2006

Réunie le jeudi 8 juin 2006, sous la présidence de M. Philippe Adnot, secrétaire, la commission a procédé à l'**audition** de **M. Frank Mordacq, directeur général de la modernisation de l'Etat.**

M. Frank Mordacq a tout d'abord fait observer que, conformément à ce qui avait été annoncé, la direction de la réforme budgétaire dont il assurait la direction avant le 1^{er} janvier 2006 avait été supprimée avec l'entrée en vigueur de la LOLF. Il a indiqué que l'application de la LOLF dépendait désormais de plusieurs directions, la direction générale de la comptabilité publique étant responsable de la réalisation du bilan d'ouverture, et donc des aspects comptables de la LOLF, la direction du budget de la justification au premier euro (JPE), s'agissant de la préparation du projet de loi de finances, la direction générale de la modernisation de l'Etat étant, elle, centrée sur les aspects portant à proprement parler sur la gestion de l'Etat, c'est-à-dire la mise en place du volet « performance » des budgets opérationnels de programme, l'animation du réseau des responsables de programme et l'analyse des coûts des actions.

Il a ensuite souligné un certain nombre d'aspects positifs dans les premiers mois de mise en œuvre de la LOLF, parmi lesquels un fonctionnement satisfaisant de l'application informatique « Palier 2006 » et une déconcentration très significative des budgets opérationnels de programme. Il a précisé, en effet, que sur 2.000 budgets opérationnels de programme, 1.200 étaient positionnés au niveau déconcentré, le plus souvent au niveau régional ou interrégional. Il s'est en conséquence réjoui de ce que la gestion des crédits soit déléguée aux gestionnaires de terrain.

Il a observé, par ailleurs, que la mise en œuvre des budgets opérationnels de programme au niveau déconcentré avait conduit à modifier les relations des gestionnaires de crédits avec le préfet, celui-ci intervenant désormais, en amont, au moment de la définition des besoins en crédits, puisqu'il présidait un comité des administrations, chargé, au niveau local, d'examiner la préfiguration des budgets opérationnels de programmes les plus significatifs.

Il a regretté que certains budgets opérationnels de programme restent néanmoins au niveau central, citant néanmoins des cas justifiés, comme la gestion des dépenses électorales ou celle des personnels du ministère de l'équipement, pour lesquels il convenait d'attendre de connaître les effets de la décentralisation sur les transferts d'effectifs aux collectivités territoriales. Il a considéré, en outre, qu'une moindre importance avait été portée, à ce stade, à la performance, se demandant s'il n'y avait pas aujourd'hui trop d'indicateurs de performance. Il a souligné que la multiplication des indicateurs conduisait à

demander beaucoup trop d'informations aux gestionnaires et que « trop d'indicateurs tuaient les indicateurs ».

Il a enfin indiqué que des corrections restaient à apporter, certains crédits délégués par le niveau central étant en réalité « fléchés » jusqu'au niveau local, réduisant la marge de manœuvre des gestionnaires de terrain. Il a jugé que les débuts de la LOLF pouvaient conduire à des difficultés, car certaines notions budgétaires étaient nouvelles. Il a reconnu que certaines de celles-ci apparaissaient parfois comme une source de travail supplémentaire, citant l'exemple des autorisations d'engagement, pour tous les crédits et pas seulement pour les crédits d'investissement, et la nécessité de renseigner non seulement la nature de la dépense, mais également l'action à laquelle elle était rattachée. Il a souhaité que la gestion des budgets opérationnels de programme soit encore simplifiée, par exemple en réduisant le nombre d'ordonnateurs secondaires.

Il a enfin exprimé la crainte que la LOLF puisse être confondue avec la diminution des crédits que vivaient un certain nombre de gestionnaires, alors que l'une et l'autre n'était pas liées.

M. Philippe Adnot, président, a souhaité connaître le lien entre la mise en œuvre de la LOLF et la conduite des audits de modernisation lancés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

En réponse, **M. Frank Mordacq** a indiqué que les audits de modernisation étaient conduits au sein des nouveaux programmes en mode « LOLF ». Il a rappelé que l'objectif de ces audits était de contribuer à des économies au sein de l'appareil de production de l'Etat, en travaillant sur l'organisation des services et les processus administratifs. Il a indiqué que d'ici à l'été, 100 audits devraient être lancés, portant sur 100 milliards d'euros de dépenses de l'Etat, chaque audit étant mené à la demande du ministère concerné. Il a constaté que les ministères avaient globalement bien joué le jeu, ce qui conduisait à réaliser des économies sur des fonctions non stratégiques, comme les achats. Il a cité, parmi les audits les plus intéressants en termes d'économies, un audit concernant le ministère de la justice permettant de réaliser des économies sur les frais de justice, en revenant, pour les empreintes génétiques, d'un coût moyen de 300 euros à 60 euros, ou en conduisant à développer la visioconférence pour certaines audiences. Il a rappelé que, s'agissant de Bercy, un audit de modernisation avait montré qu'un million de télé-déclarations à l'impôt sur le revenu menait à 75 emplois économisés.

Un débat s'est ensuite engagé.

En réponse à M. Paul Girod, **M. Frank Mordacq** a admis que certaines procédures imposées aux gestionnaires, ou des demandes d'information, permettant d'établir des tableaux de bord, avaient pu alourdir la charge de travail des services. Il a indiqué que ces informations supplémentaires pouvaient, certes, parfois, leur être demandées par Bercy, mais aussi, souvent, par l'administration centrale de leur ministère. Il a

indiqué qu'un dialogue avec les ministères avait été engagé pour réduire le nombre d'informations demandées aux gestionnaires locaux.

M. Paul Girod a souhaité que les lourdeurs, éventuellement normales, dans une phase de mise en œuvre des nouvelles règles budgétaires, ne deviennent pas pérennes.

M. Auguste Cazalet a souligné que la mise en œuvre de la LOLF révélait parfois des inégalités entre générations, certains agents ayant passé toute leur carrière à gérer des crédits sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

M. François Marc a souhaité savoir si des indicateurs relatifs à la satisfaction des partenaires de l'Etat, comme les collectivités territoriales, ou des usagers, avaient été mis en place.

Mme Nicole Bricq, évoquant sa propre expérience en tant que rapporteure spéciale de la mission « sécurité sanitaire », a regretté qu'au sein de certaines missions interministérielles, le dialogue de gestion entre les différents programmes reste artificiel. Elle a considéré que certains programmes regroupant les emplois étaient peu lisibles. Elle a appelé enfin à mettre en cohérence la structure budgétaire et l'organisation administrative.

En réponse aux différentes interventions, **M. Frank Mordacq** a rappelé que la LOLF ne concernait que le budget de l'Etat et ne prenait pas véritablement en compte les relations avec les autres collectivités publiques. Il a néanmoins indiqué, s'agissant de la satisfaction des usagers, que celle-ci était au cœur de l'action de la direction générale de la modernisation de l'Etat. Il a par ailleurs montré que les préoccupations de sa direction allaient bien au-delà du périmètre de l'Etat, citant les travaux associant l'Etat et les collectivités territoriales, visant à garantir l'interopérabilité des systèmes d'information.

Il a rappelé que 70 programmes, sur les 133 que comptait le budget général, comprenaient des crédits de personnel, mais que 10 à 12, dont ceux de l'éducation nationale, regroupaient l'essentiel de la masse budgétaire. S'agissant du dialogue de gestion au sein des missions interministérielles, il a montré l'intérêt des documents de politique transversale visant à garantir la lisibilité des actions interministérielles. S'il a convenu que les missions constituaient des unités de vote au Parlement, mais pas des unités de gestion, il a souligné que l'existence des missions interministérielles conduisait à une convergence des programmes, citant l'exemple de la mission interministérielle de sécurité, au sein de laquelle les deux programmes « police » et « gendarmerie » avaient, peu à peu, à la demande du Parlement, harmonisé, et mis en commun, leurs objectifs et indicateurs de performance. Il a, enfin, souligné que le ministère de l'éducation nationale avait entièrement revu son organigramme en fonction de la structure de ces programmes en « format LOLF ».

Interrogé par **M. Philippe Adnot, président**, sur les contrats de modernisation signés par la direction du budget avec d'autres directions de Bercy ou du ministère des affaires étrangères, **M. Frank Mordacq** a considéré qu'il s'agissait d'un bon outil permettant, pour les ministères, en échange d'une prévisibilité des dotations budgétaires sur une période pluriannuelle, de s'engager sur des gains de productivité et des économies.

Répondant à Mme Nicole Bricq sur le cloisonnement des applications informatiques au sein de l'Etat, il a indiqué que sa direction générale travaillait à promouvoir une vision unifiée des systèmes informatiques de ressources humaines, mais que s'agissant des systèmes d'information de gestion, c'est-à-dire par exemple des tableaux de bord, ceux-ci n'avaient pas vocation à être unifiés.

En réponse à M. Philippe Adnot, président, il a indiqué que le rattachement de la réforme de l'Etat au ministère délégué au budget avait été bien compris par les ministères, car cela était le gage d'une plus grande cohérence dans la modernisation de l'action publique. Il a précisé que les audits liés à la fonction « achat » étaient très appréciés par les ministères, rappelant que l'objectif fixé par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, était d'économiser un milliard d'euros en trois ans. Il a indiqué qu'il rencontrait les secrétaires généraux des ministères chaque mois et qu'il avait défini avec eux une stratégie de modernisation, qui constituait leur feuille de route.

En conclusion, **M. Philippe Adnot, président**, se félicitant de la modernisation entreprise, a souhaité qu'elle puisse conduire, prenant l'exemple de l'industrie automobile fixant des objectifs ambitieux de réduction des coûts à ses équipementiers, à un effet réel sur les dépenses publiques.

LE SUIVI DES AUDITS DE MODERNISATION

LA MODERNISATION DU PAIEMENT DES AMENDES : 3 MAI 2006

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique**, de **MM. Bertrand Brassens et André Barilari, inspecteurs généraux des finances**, de **M. Yves Delbos, inspecteur général des services judiciaires**, et de **M. Jean-Yves Le Gallou, inspecteur général de l'administration**, sur la **modernisation du paiement des amendes**.

Au préalable, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que l'audition s'inscrivait dans un cycle consacré à la modernisation et à la réforme de l'Etat, dont la matière était constituée par le suivi des audits de modernisation initiés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat. Dans ce cadre, il était heureux d'accueillir le nouveau directeur général de la comptabilité publique, M. Dominique Lamiot, ayant indiqué que le recouvrement des amendes en phase contentieuse se caractérisait, aujourd'hui, par un faible taux de paiement spontané, un taux de contestations élevé, une procédure manuelle mal sécurisée et une efficacité administrative réduite avec des recettes équilibrant à peine le coût global de gestion.

M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, a d'abord rappelé le rôle du Trésor public dans le recouvrement des amendes forfaitaires majorées, c'est-à-dire non recouvrées en phase amiable. L'audit se cantonnait au paiement des infractions routières, qui représentaient 90 % des 11 millions de titres d'amendes émis annuellement. Le taux de recouvrement des amendes majorées constaté s'élevait à 34 % et l'objectif était d'améliorer ce taux de 2 % par an pour atteindre 42 % en 2008, année qui constituait l'horizon du projet annuel de performance et d'un contrat pluriannuel de performance signé avec le directeur du budget et le secrétaire général du ministère pour la période courant de 2006 à 2008.

Afin de réaliser cet objectif, il a indiqué que deux types d'actions avaient été engagés. Certaines tendaient à améliorer le recouvrement, qu'il s'agisse d'un meilleur pilotage des services, de la mise en place de poursuites mieux graduées ou d'une dématérialisation des échanges avec les huissiers de justice, les juridictions et les banques. Les autres actions avaient pour objet de développer l'offre de service, qu'il s'agisse de la généralisation du télépaiement, de l'amélioration de l'accueil téléphonique ou des encouragements au paiement volontaire dans les trente jours.

M. Dominique Lamiot a précisé que toutes ces actions étaient en cours de réalisation. Ainsi, les timbres fiscaux dématérialisés étaient en cours

d'expérimentation dans 18 bureaux de tabac où les contrevenants avaient désormais la possibilité de payer directement leur contravention, le buraliste procédant alors à un télépaiement via Internet et à l'émission d'un justificatif du paiement.

Puis **M. André Barilari** a souligné que l'audit avait mis en évidence des « pertes en ligne » importantes dans un dispositif qui comportait notamment des possibilités d'« indulgences », et dont l'économie générale était injuste, car il entraînait des inconvénients non négligeables pour les personnes de bonne foi et ménageait de trop bonnes perspectives aux personnes de mauvaise foi. Dans sa globalité, le dispositif de gestion des amendes coûtait aussi cher que leur produit. Cependant, il a observé que cette analyse recouvrait des situations fortement différenciées : la gestion des radars automatiques, dont les amendes donnaient lieu à 70 % de paiements spontanés, présentait un rendement satisfaisant, tandis qu'il n'en allait pas de même de la chaîne de verbalisation ordinaire. La principale amélioration consistait donc à transposer le système de paiement des amendes se rapportant aux contraventions constatées par les radars automatiques aux autres amendes, en l'améliorant et en l'adaptant dans le sens d'une plus grande justice et d'une gestion plus transparente des « indulgences ». La verbalisation manuelle serait alors assistée par ordinateur. A l'instar des « amendes radars », elle donnerait lieu à l'envoi d'un courrier aux contrevenants et offrirait une palette de paiements comprenant notamment le timbre dématérialisé ou le télépaiement direct. Pour les cas où le recouvrement forcé s'avérerait indispensable, les actions précitées tendant à l'amélioration de la performance du Trésor public participeraient ensuite à une meilleure efficacité globale de la gestion du paiement des amendes.

Concernant la mise en œuvre de l'ensemble des préconisations de la mission, **M. André Barilari** a souligné la nécessité de mettre en place un « chef de file » compte tenu de l'éclatement des intervenants avec, d'une part, la gendarmerie et la police municipale ou nationale pour ce qui était des services verbalisateurs et, d'autre part, les différents ministères concernés : équipement, finances et justice. Ainsi, une délégation interministérielle, placée auprès du ministère de l'intérieur, était appelée à engager la réforme tout en veillant à un « retour sur investissement » suffisant.

M. Jean Arthuis, président, s'est alors interrogé sur la « gestion des indulgences ». En réponse, **M. Yves Delbos** en a souligné l'opacité, leur octroi s'effectuant hors du cadre législatif. L'« évaporation » s'opérait, notamment, au niveau des officiers du ministère public avec, par exemple, le cas des médecins verbalisés pour stationnement gênant, mais arguant d'un motif légitime. Il n'existait pas d'indications objectives sur la nature et l'ampleur de ces indulgences, et si des instructions de fermeté avaient été données à la fin de l'année 2002, leur application apparaissait aujourd'hui très différenciée.

M. Yves Delbos a ensuite précisé à **M. Jean Arthuis, président**, que si l'ampleur du phénomène était confirmée à Paris, il n'existait pas de « cartographie des indulgences ». **M. Bertrand Brassens** a ajouté qu'une

régulation des « indulgences » au niveau local, où elles étaient uniformément pratiquées quoique à des degrés divers, s'avérait indispensable. Au « non-dit » existant pourrait succéder soit une fermeté absolue, soit une gestion des « indulgences » transparente, encadrée et donnant lieu, en particulier, à la présentation d'un rapport au conseil municipal.

M. Yves Delbos a alors souligné qu'il s'agissait d'une question de politique pénale : les maires, en tant qu'officiers de police judiciaire, étaient, en effet, sous l'autorité du procureur de la République. De même que le Garde des sceaux, le 7 avril 2006, a uniformisé les critères de poursuite concernant les contrôles de vitesse automatiques au moyen d'une circulaire, il pourrait élaborer un texte à destination des maires en vue d'unifier la gestion des « indulgences ».

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la destination du produit des amendes et sur son rapprochement avec le coût de leur gestion. En réponse, **M. André Barilari** a indiqué que le coût administratif des amendes s'établissait à 330 millions d'euros en 2004, montant à rapprocher des recettes hors amendes forfaitaires majorées, établies à 377 millions d'euros, montant intégralement dévolu aux collectivités territoriales. Pour ce qui était des amendes forfaitaires majorées, dont le produit revenait à l'Etat, le coût de leur recouvrement s'établissait à 30 millions d'euros.

Puis **M. Jean-Yves Le Gallou** est revenu sur la nécessité de mettre fin aux saisies multiples, indiquant que le coût du traitement des contraventions dans les bureaux de police municipale ou nationale ressortait à 8 euros par infraction. A titre d'illustration, si les radars automatiques récemment mis en place ne l'avaient pas été, il aurait fallu employer 6.500 policiers supplémentaires. Ainsi, il convenait d'équiper les agents d'un « terminal nomade », qui permettrait un traitement des contraventions analogue à celui mis en place pour les radars automatiques.

M. Jean-Yves Le Gallou a ensuite précisé, sur la demande de M. Jean Arthuis, président, que cela nécessiterait ainsi l'acquisition de 20.000 à 40.000 terminaux mobiles dont le coût unitaire pouvait être évalué à 1.000 euros, soit une dépense susceptible d'atteindre 40 millions d'euros.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Bernard Angels en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » a notamment déploré l'éclatement des compétences et l'indétermination du « taux d'indulgences ». Puis il s'est interrogé sur la faiblesse et le champ exact du taux de recouvrement, rappelant qu'il était actuellement établi à 34 %. En réponse, **M. Dominique Lamiot** a précisé qu'il convenait de distinguer la « chaîne radar » de la « chaîne traditionnelle ». Pour cette dernière, le taux de paiement spontané était estimé à 50 % et le taux de recouvrement des amendes majorées, qui faisaient suite aux amendes non payées spontanément, s'élevait à 34 %, ce qui conduisait à un taux de recouvrement global de l'ordre de 70 %. Concernant la « chaîne radar », les paiements spontanés étaient déjà de l'ordre

de 70 %, taux qui, combiné aux 34 % de recouvrement des amendes majorées, conduisait à un taux de recouvrement global de l'ordre de 80 %. Quoi qu'il en soit, ces taux globaux étaient largement inférieurs à ceux constatés pour les différentes impositions, qui s'établissaient entre 98 % et 99 %, laissant augurer de réelles marges de progression. **M. Jean Arthuis, président**, s'est alors étonné de l'existence de dysfonctionnements dans les procédures coercitives appliquées en cas de non-recouvrement des amendes majorées, s'agissant, en particulier, de la non-délivrance de la carte grise.

M. Bertrand Brassens a précisé qu'outre les « indulgences », les immatriculations étrangères, d'une part, et l'impossibilité de retrouver l'adresse des contrevenants, d'autre part, constituaient des motifs importants de « pertes en ligne ». Puis il a indiqué que si l'on étendait aux stationnements les procédures mises en place pour les radars automatiques, il importerait de veiller à la protection des libertés, car la qualité des preuves réunies pour les infractions constatées par radar était actuellement meilleure que celle concernant le stationnement.

M. Dominique Lamiot a alors inventorié les actions d'ores et déjà mises en œuvre pour faciliter les relations avec les contrevenants : les possibilités de télépaiement étaient généralisées, les oppositions administratives se cantonnaient désormais au strict montant de l'amende, et les comptables ne s'autorisaient pas à pratiquer d'opposition sur plus d'un compte au nom du contrevenant.

M. Yves Fréville est revenu sur les modalités de redistribution du produit des amendes aux collectivités territoriales, estimant injuste qu'elle se fasse au prorata des émissions d'amendes et non au prorata de leur recouvrement. En outre, il s'est interrogé sur l'existence de statistiques concernant ces taux de recouvrement locaux et, par ailleurs, de l'incidence de la proximité des échéances électorales sur le taux de recouvrement global.

Pour sa part, **M. Auguste Cazalet** s'est inquiété d'une éventuelle possibilité d'« indulgences » pour les contraventions constatées par radar automatique, de l'impunité manifeste des conducteurs de voitures immatriculées à l'étranger et d'un probable trafic de fausses plaques d'immatriculation qui aboutirait à des verbalisations erronées.

Puis **M. Adrien Gouteyron** s'est déclaré préoccupé par une éventuelle augmentation du contentieux des infractions routières. Il s'est étonné, par ailleurs, de ce que le refus de transfert de carte grise résultant du non-recouvrement des amendes majorées, mesure particulièrement attentatoire aux libertés, ne nécessitât pas d'intervention de l'autorité judiciaire.

M. Philippe Adnot s'est demandé à quelle échéance les recettes résultant de la mise en place des radars automatiques, provisoirement affectées à l'amortissement du matériel, reviendraient aux collectivités territoriales.

Enfin, **M. Yann Gaillard** s'est inquiété de la situation des conducteurs verbalisés à tort, évoquant les difficultés rencontrées pour obtenir

la restitution de points qui étaient ôtés à la suite d'une infraction qui n'avait jamais pu être commise.

Pour sa part, **M. Jean Arthuis, président**, a renouvelé son souhait de connaître la proportion des contraventions donnant lieu à « indulgences ».

M. Dominique Lamiot a préalablement indiqué que seul le taux de recouvrement par département en phase contentieuse était disponible et qu'en conséquence, la mise en place d'un « infocentre » global serait intéressante, prenant ainsi acte de la première des observations de M. Yves Fréville. En réponse aux autres intervenants, il a mentionné l'existence d'une convention avec le Luxembourg qui aboutirait à mettre un terme à l'impunité des contrevenants luxembourgeois en France. Concernant les radars automatiques, il a précisé que la photo pouvait toujours être réclamée, seules les photos qui établissaient incontestablement l'infraction donnant normalement lieu à exploitation.

En complément de réponse, **M. Jean-Yves Le Gallou** a précisé que le retrait de points constituait un acte administratif lié à une décision de justice, mais dont la contestation devait être portée devant un tribunal administratif. De fait, certains contrevenants ne réagissaient qu'au stade de la connaissance du retrait de points, ce qui renforçait l'intérêt d'une gestion plus rapide.

Apportant d'autres éléments de réponse, **M. Yves Delbos** a souligné que la chaîne de traitement des infractions constatées par les radars automatiques ne laissait aucune place à la pratique des « indulgences », puis il a indiqué que la circulaire du 7 avril 2006, précédemment évoquée, répertoriait, pour mieux les traiter, la liste des « échappatoires » aux contrôles automatisés. Concernant le problème spécifique des plaques étrangères, de nouvelles conventions internationales devaient être négociées. Revenant sur le problème de la quantification des « indulgences », tout en soulignant son impossibilité théorique, il a émis l'hypothèse d'une fourchette d'« évaporation » comprise entre 10 % et 15 % des verbalisations. Concernant l'incidence des échéances électorales, il s'est cantonné à observer qu'elles aboutissaient à une « indulgence légale ». Enfin, concernant l'ampleur des recours, **M. Yves Delbos** n'a pas véritablement décelé d'évolutions quantitatives, mais plutôt une médiatisation croissante.

M. Jean Arthuis, président, a remercié l'ensemble des intervenants pour les précisions ainsi apportées, qui démontraient amplement l'utilité d'une telle audition.

LA GARDE DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE : 3 MAI 2006

Réunie le mercredi 3 mai 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**audition** de **M. Christian Munch, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, de **M. Eric Le Douaron, directeur central de la police aux frontières**, et de **M. Bernard Jullien, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration (IGA)**, sur la **garde des centres de rétention administrative**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que cette audition s'inscrivait dans le cadre du cycle consacré par la commission à la modernisation et à la réforme de l'Etat et portait sur l'audit relatif aux centres de rétention administrative. Il a précisé que la commission avait souhaité s'intéresser aux résultats de ces auditions, en confrontant l'équipe d'audit, ceux qui préconisent la réforme, et ceux qui sont chargés de la mettre en place afin de pouvoir en tirer d'utiles enseignements. Il a indiqué que le bilan de l'audit, conduit par l'équipe représentée à cette occasion par M. Bernard Jullien, s'ordonnait autour des conclusions suivantes :

- le constat de l'improvisation et de l'urgence, sans règle directrice ni méthode dans la mise en place des centres de rétention administrative ;

- un système d'une extrême complexité caractérisé par un double ordre de juridictions, l'absence de « modèle » de centre de rétention administrative opérationnel et la diversité du parc immobilier ainsi que du niveau de « prestation » offert ;

- une dispersion et une hétérogénéité des personnels nombreux en charge des structures et de leur garde ;

- et un enchevêtrement de compétences ainsi qu'une imbrication des canaux de financement masquant le coût réel de l'éloignement des étrangers et rendant difficile son optimisation.

M. Bernard Jullien, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration (IGA), a souligné que le rapport présenté avait été établi dans le cadre de la première phase des audits de modernisation, du 15 novembre au 15 décembre 2005. Il a observé qu'il constituait, de par la composition du groupe d'audit, la première coopération, en la matière, entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur.

Il a indiqué que ce rapport proposait d'approfondir les politiques déjà en vigueur en vue d'une rationalisation à court et moyen termes, d'une part, et visait à imaginer des pistes de réflexion à explorer pour le long terme, d'autre part.

S'agissant de la rationalisation à court et moyen termes, **M. Bernard Jullien** a précisé que les recommandations de la mission d'audit s'articulaient autour des fonctions de surveillance et d'escorte.

Il a rappelé que les centres de rétention administrative étaient placés sous la responsabilité des services de police et de gendarmerie qui en assuraient la gestion, la garde, le greffe, et avaient également la responsabilité des escortes des étrangers retenus.

Il a observé que cette mission mobilisait plus de 1.140 fonctionnaires pour une vingtaine de centres de rétention administrative. Plus spécifiquement, il s'est enquis d'un éventuel recours à des hôtels pour accueillir de tels centres.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître la répartition géographique de ces centres et les dispositions matérielles les caractérisant. Plus spécifiquement, il s'est enquis d'un éventuel recours à des hôtels pour accueillir de tels centres.

M. Bernard Jullien a indiqué que la localisation de ces centres était souvent marquée par l'héritage du passé : d'anciens hôtels de police ou d'anciennes écoles de police ayant été réutilisés à cette fin. Il a ajouté que de nouveaux centres de rétention administrative étaient désormais construits à proximité des aéroports. Il a précisé que les centres de rétention administrative comportaient des espaces communs, des bureaux administratifs tels que les greffes, des locaux prévus pour l'accueil des familles et des avocats.

Il a souligné que les centres ne maîtrisaient pas l'organisation des escortes, et que, pour remédier à cette difficulté, le rapport d'audit recommandait une délégation des compétences aujourd'hui détenue par les préfetures.

M. Bernard Jullien a observé que les propositions formulées par le rapport d'audit, pour le long terme, allaient à l'encontre des principes communément admis et préconisaient un transfert de compétences au profit de la préfeture du lieu d'arrestation, une évolution du schéma immobilier en faveur de centres plus grands et plus proches des aéroports, et le recours à des personnels non policiers.

Il a expliqué que la politique de rétention s'était développée de manière empirique et était donc le résultat d'un héritage parfois lourd. Il a remarqué, dans cette perspective, que le centre de rétention administrative de Lyon provenait du réemploi d'un hôtel de police. Il a indiqué que les étrangers retenus pouvaient, en outre, être placés dans des lieux de rétention provisoire.

M. Eric Le Douaron a précisé qu'en 2005, 29.257 personnes avaient fait l'objet d'une rétention administrative. Il a également précisé qu'environ 50 lieux de rétention administrative provisoire étaient appelés à disparaître et qu'il n'était désormais plus question, même si à Roissy les infrastructures hôtelières avaient été mises à contribution par le passé, de recourir à ce type d'hébergement.

M. Eric Le Douaron a observé un point d'inflexion de la politique de détention des étrangers en situation irrégulière résultant de la réforme prévue par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 autorisant, notamment, une durée de rétention pouvant aller jusqu'à 32 jours. Il a ainsi rappelé que si, en 2003 on dénombrait 28.155 « retenues placées » pour un taux d'occupation de 64 % des places disponibles et une durée moyenne de rétention de 6 jours, en 2004, on décomptait 30.043 placements pour un taux d'occupation de 73 % et une durée moyenne de rétention de 8,5 jours. Il a ajouté qu'au cours du premier trimestre 2006, on comptabilisait déjà 10.563 placements pour un taux d'occupation de 90 % et une durée moyenne de rétention de 9 jours et demi.

M. Eric Le Douaron a également noté une hausse régulière des éloignements menés à leur terme, qui étaient passés de 12.482 en 2003 à 19.841 en 2005. Il a indiqué que, pour le premier trimestre 2006, ce chiffre s'élevait déjà à 5.050, pour un objectif de 25.000 sur l'année.

Au vu de ces chiffres, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le sort des personnes n'ayant pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

M. Eric Le Douaron a déploré les difficultés, pour certaines destinations, à obtenir les laissez-passer consulaires nécessaires au retour dans leur pays d'origine des étrangers en situation irrégulière et sans document d'identité. Il a toutefois relevé que, grâce à l'établissement d'une liste des « pays posant problèmes », le taux de délivrance de ces documents avait sensiblement crû entre 2005 et le début de l'année 2006, passant de 35 % à 47,5 %. Il a, en outre, souligné le caractère précieux de la coopération du ministère des affaires étrangères pour ces questions. Dans ce contexte, il s'est félicité que la cellule, mise en place depuis un an et demi au sein de sa direction, et ayant pour mission de suivre tous les consulats dotés d'une représentation unique en France, ait pu atteindre un taux de délivrance de 57 %.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué l'importance du travail conduit en commun par le ministère de l'intérieur et celui des affaires étrangères sur ces questions.

Pour illustrer ce travail interministériel, **M. Christian Munch** a cité le comité interministériel de contrôle de l'immigration comme lieu de collaboration privilégié entre les deux ministères. Il a indiqué, par ailleurs, que des négociations s'engageaient avec les consulats étrangers refusant trop systématiquement de livrer des laissez-passer.

M. Eric Le Douaron a estimé que la réussite future de la politique d'éloignement menée dépendrait essentiellement de la capacité d'hébergement dans les centres de rétention administrative et d'une initiative qui sera prise dans les jours prochains par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Paul Girod s'est montré préoccupé par l'activité de certaines associations vis-à-vis des centres de rétention administrative.

M. Eric Le Douaron a considéré que le travail de ces associations ne posait aucun problème fondamental à l'administration.

Revenant sur la carte des implantations des centres, **M. Christian Munch** a confirmé qu'elle était profondément orientée par le poids de l'histoire et par l'influence des lieux de passage, comme en attestaient les centres de Marseille, Roissy, Lille ou Coquelle.

Il a indiqué qu'en la matière, l'objectif était de parvenir à un maillage efficace du territoire, avec, notamment, des centres à Rennes, Lyon, Bordeaux ou Strasbourg. Il a, en outre, souligné que le choix de ces implantations ne pouvait réussir que dans le cadre d'une démarche pragmatique et par la conduite de négociations avec les acteurs locaux.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le degré d'informatisation des greffes.

M. Eric Le Douaron a indiqué que tous les greffes étaient informatisés, mais que la mise en place d'un nouveau logiciel nécessitait un certain temps d'adaptation. Il a ajouté qu'un logiciel visait, en particulier, à gérer les flux d'entrée et de sortie des étrangers en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître l'ampleur de ce phénomène.

M. Eric Le Douaron a fait état de 60.000 personnes interpellées par la police des airs et des frontières, la moitié faisant l'objet d'une rétention administrative. Parallèlement à l'optimisation de la gestion des places, grâce à ce nouveau logiciel, il a souhaité des escortes plus efficaces qui accaparaient moins les personnels policiers en fonctions au sein de ces centres.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le maillage territorial n'était peut-être pas encore suffisant, que ce soit dans certains lieux de transit tels que les grands aéroports, mais aussi dans les départements moins exposés aux flux migratoires.

M. Eric Le Douaron a remarqué que Roissy était en réalité la première frontière du pays. Il a ajouté qu'au-delà des filtres normaux, un dispositif nouveau, dit de « contrôle en porte d'avion », avait été mis en place avec succès et consistait à contrôler la régularité des titres d'immigration avant même l'entrée des étrangers en zone de transit.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé, dans cette perspective, si la possibilité de laisser des étrangers en situation irrégulière dans l'avion les ayant transportés en France jusqu'au retour dans le pays d'origine pouvait être envisagée.

M. Eric Le Douaron a considéré qu'une telle mesure ne pouvait être envisagée que si l'avion avait un taux de rotation suffisant et qu'elle était d'ores et déjà mise en œuvre aux frais des compagnies aériennes. Il a rappelé que 500 personnes par jour étaient en attente d'un retour dans leur pays d'origine, il y a quelques années à Roissy, et qu'il n'y en avait plus aujourd'hui que 60 par jour, avec une moyenne de 12 heures entre l'arrivée sur le territoire et le départ. Il a observé une poussée de plus en plus forte des arrivées d'étrangers en situation irrégulière en provenance de la Chine et d'Amérique du sud.

Afin de limiter ces tentatives d'entrées illégales sur le territoire national, **M. Eric Le Douaron** a déclaré avoir demandé à ses services de prendre tous contacts utiles avec les ambassades des pays concernés. Il s'est, en outre, montré particulièrement soucieux de la formation des personnels des compagnies aériennes, et de celle dispensée aux agents des services équivalents à la police des airs et des frontières dans les pays d'origine. Il a annoncé que deux filières d'immigration clandestine avaient été découvertes, à Roissy, depuis début 2006, notamment grâce au travail fourni par l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, en lien avec les pays étrangers, et par les officiers de liaison « immigration » établis auprès des ambassades des pays d'origine ou de rebond. A titre d'exemple de cette coopération à l'échelle européenne, il a cité le démantèlement, en décembre 2005, d'une « filière pachtoune » vers l'Angleterre, via l'Italie, l'Allemagne, la Belgique et la France.

M. Jean Arthuis, président, a remercié l'ensemble des internautes pour les précisions ainsi apportées.

LA PROCÉDURE DE TÉLÉDÉCLARATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU : 3 MAI 2006

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint des impôts**, de **M. Patrick Dailhé, directeur du programme informatique Copernic au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, de **M. Pierre Lepetit, inspecteur général des finances**, et de **M. Xavier de Thieulloy, contrôleur général des armées** sur la **procédure de télédéclaration de l'impôt sur le revenu**.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué au préalable que l'audition intervenait dans le cadre d'un cycle consacré à la modernisation et à la réforme de l'Etat et qu'elle visait notamment à suivre un audit de modernisation lancé par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, consacré à la télédéclaration de l'impôt sur le revenu. Il a rappelé que la campagne de l'impôt sur le revenu pour 2005, durant laquelle 3,7 millions de déclarations avaient été faites par la voie d'internet, avait été marquée par de multiples incidents informatiques. Il a donc jugé utile que la commission suive la campagne de l'impôt sur le revenu pour 2006, où jusqu'à dix millions de télédéclarations étaient attendues, notant que M. Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », se rendrait tout spécialement dans un centre des impôts parisien le 18 mai 2006 pour faire le point sur la modernisation de la gestion de l'impôt, en application de l'article 57 de la LOLF.

Détaillant les résultats de l'audit, qui avait pour objet de faire le bilan de la campagne 2005 et d'examiner l'organisation et les procédures mises en place pour préparer la campagne 2006, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que, selon l'équipe d'audit, la campagne 2006 se préparait dans de bonnes conditions, le programme informatique COPERNIC ayant été adapté à l'objectif de prise en charge de 10 millions de télédéclarations. Il a, néanmoins, indiqué que l'audit faisait le constat d'un dimensionnement du système informatique encore problématique, car celui-ci ne pouvait conduire à absorber complètement les pics d'activité et que des solutions devaient donc être trouvées pour réguler les flux d'accès au service.

M. Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint des impôts, a ensuite présenté la campagne de l'impôt sur le revenu pour 2006, qui serait marquée par l'extension de la préimpression des déclarations d'impôts, expérimentée en 2005 en Ille-et-Vilaine, et un nouvel essor de la télédéclaration. Il a indiqué que sur 34 millions de foyers fiscaux, 29 millions, soit 85 %, devraient recevoir une déclaration préremplie, expliquant que les 5 millions restants étaient, soit des artisans, commerçants et professions libérales, soit des contribuables pour lesquels l'identification avec un revenu a été considérée comme insuffisamment fiable pour être transposée en l'état sur

la feuille d'impôt. Il a souligné que des erreurs seraient inévitables, même si celles-ci se révéleraient, en pourcentage, extrêmement réduites. En 2005, dans le département d'Ille-et-Vilaine, où la déclaration préremplie avait été expérimentée, seulement 13 % des revenus préimprimés avaient été corrigés à la hausse ou à la baisse. Dans 10 % des cas, les redevables recevant leur déclaration n'avaient plus eu qu'à la signer, n'ayant pas de revenus complémentaires, d'abattements, ou de réduction d'impôts à déclarer.

M. Michel Charasse a indiqué, s'agissant de la déclaration de revenu des élus locaux, que les indemnités avaient été systématiquement reportées sur la déclaration préremplie, alors que de nombreux élus faisaient le choix de la retenue à la source et s'étaient donc déjà acquittés de leurs obligations fiscales.

M. Pierre Lepetit a détaillé les mesures prises afin de tirer les enseignements des incidents informatiques de la campagne 2005, liés au succès inattendu, du moins dans ces proportions, de la télédéclaration, succès notamment dû à la réduction d'impôt de 20 euros votée par le Parlement à l'automne 2004 à l'initiative de la commission des finances du Sénat. Il a ainsi indiqué que le plafond horaire de connexions au site internet « impot.gouv.fr » avait été relevé de 6.000 à 25.000 entre 2005 et 2006, regrettant cependant qu'une mesure utile, comme l'extension de la période de déclaration des revenus, au-delà des soixante jours habituels, ou la fixation de plusieurs dates de déclaration, par zone géographique, n'ait pas été retenue. Il a en effet rappelé que, même lorsqu'ils déclaraient par internet, les contribuables tenaient compte de la date butoir de la déclaration « papier », sans recourir au délai supplémentaire offert aux télédéclarants.

Il a considéré, en conséquence, que des « embouteillages » sur le site internet « impot.gouv.fr » étaient prévisibles à la fin du mois de mai, soit à l'approche de la date limite d'envoi des déclarations « papier » fixée au 31 mai 2006, car le système informatique n'avait pas été conçu pour absorber tous les pics de connexion, en raison des coûts que cela aurait occasionné pour les finances publiques.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Jean-Marc Fenet** a précisé que 10 millions d'euros supplémentaires avaient été dégagés en 2005 en matière d'investissement informatique et 20 millions d'euros s'agissant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il a rappelé, en outre, que la prévision de dépense fiscale liée à la réduction d'impôt de 20 euros pour télédéclaration s'établissait en loi de finances initiale pour 2006 à 105 millions d'euros.

En complément, **M. Pierre Lepetit** a considéré que le coût pour les finances publiques de la réduction d'impôt lui apparaissait supérieur aux gains directs liés à la télédéclaration.

M. Patrick Dailhé, directeur du programme informatique Copernic, a expliqué les mesures prises pour que le système informatique absorbe une fréquentation accrue des télédéclarants en 2006. Il a ainsi précisé

que des indicateurs de fréquentation figuraient sur le site internet, informant l'utilisateur des périodes les plus chargées et des heures les plus favorables pour effectuer sa déclaration. Il a souligné qu'un effort de prévision du trafic, avec l'appui d'instituts de sondage, avait été effectué, et que la direction générale des impôts comptait, dès lors, sur un nombre de télédéclarations compris entre 5,5 millions et 8 millions, la marge d'incertitude, importante, étant liée à l'impact incertain de la déclaration préremplie sur le comportement de certains contribuables. Il a précisé que de nombreux efforts de communication avaient été réalisés auprès des redevables, afin de les inciter à retirer leur certificat électronique le plus tôt possible (1,5 million de certificats ayant déjà été retirés), à ne pas attendre la fin du mois de mai pour effectuer leur télédéclaration et à éviter ainsi les pics de trafic. Il a indiqué qu'un sondage montrait que 90 % des contribuables télédéclarants voulaient faire leur déclaration avant la fin du mois de mai.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Patrick Dailhé** a précisé que l'obtention préalable d'un certificat électronique avant de déclarer ses revenus par internet correspondait à une nécessité de sécurité s'agissant de données personnelles sensibles. Il a expliqué que le certificat, qui correspondait à une pièce d'identité électronique, gratuit pour les particuliers, pouvait être obtenu sur la base de trois données, numéro de télédéclarant, numéro fiscal et revenu fiscal de référence, issues de deux documents : avis et déclaration. Il s'est félicité, qu'à ce jour, aucune faille de sécurité n'ait été constatée, malgré les multiples tentatives d'intrusion auxquelles le site internet « impot.gouv.fr » avait dû faire face.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, l'invitant à comparer le suivi des programmes informatiques au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à celui ayant cours au ministère de la défense, **M. Xavier de Thieulloy, contrôleur général des armées**, a mis en exergue l'expérience acquise par son ministère en raison de la complexité des programmes d'armement. Il a jugé que les procédures au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étaient moins formalisées que celles, programmées de manière « quasi industrielle », du ministère de la défense.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », a regretté que l'interface du site « impot.gouv.fr » soit encore trop peu conviviale et que les internautes non avertis puissent parfois éprouver des difficultés à retirer leur certificat électronique ou à effectuer leur déclaration en ligne. Il a relevé l'absence d'identifiant fiscal réellement unique, notant qu'un même contribuable disposait d'un identifiant différent selon qu'il s'agissait d'impôts locaux ou nationaux.

M. Patrick Dailhé a reconnu certaines difficultés de fonctionnement du site « impot.gouv.fr » liées à un changement de certificat en 2005, mais noté que les procédures avaient été améliorées en avril 2006, chaque télédéclarant recevant un accusé de réception lorsqu'il retirait son certificat.

En réponse à une remarque de **M. Bernard Angels** appelant à davantage de précision dans le calcul des gains de productivité issus de la télédéclaration, **M. Jean-Marc Fenet** a indiqué qu'il convenait de distinguer les gains directs des gains de productivité « diffus ». Il a montré que chaque télédéclaration conduisait à environ 6 minutes de temps de travail économisé, soit un gain global d'un emploi équivalent temps plein pour 16.000 télédéclarations, ou 62 à 63 emplois équivalent temps plein économisés par million de télédéclarations. Il a souligné que les gains de productivité diffus étaient plus difficiles à rattacher, par définition, à la télédéclaration, mais que la direction générale des impôts était engagée, dans son nouveau contrat de performance pour la période 2006/2008, dans une réduction de ses dépenses en valeur et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit une baisse des effectifs de près de 5 %. Pour expliquer le niveau des gains de productivité annuels de la direction générale des impôts, s'établissant entre 2,5 et 3 %, il a indiqué qu'il faudrait faire la part entre l'augmentation tendancielle de la productivité, provoquée notamment par un effort de formation professionnelle considérable - entre 7 % et 8 % de la masse salariale y étant consacrés - et le retour sur investissement lié aux nouvelles applications informatiques. Il a jugé qu'il était difficile de faire une telle répartition, application informatique par application informatique. S'agissant des investissements informatiques, il a enfin rappelé qu'il faudrait prévoir, à l'avenir, des crédits consacrés à la maintenance et au renouvellement des matériels.

En complément, **M. Pierre Lepetit** a précisé que son audit avait établi que les gains de productivité directs issus de la télédéclaration pouvaient être évalués à 35 millions d'euros, tout en notant que ce chiffre ne reflétait que partiellement la réalité. Il a néanmoins considéré que l'évaluation des gains de productivité réalisée par la direction générale des impôts figurait à la pointe de ce qui se faisait dans l'administration française.

En réponse à une question de **M. Jean-Claude Frécon** liée à la déclaration préremplie, **M. Jean-Marc Fenet** a indiqué que chaque contribuable recevrait avec sa déclaration une notice explicative lui précisant qu'il lui était évidemment possible de rectifier les montants que l'administration fiscale inscrirait, si ceux-ci s'avéraient erronés. Il a souligné que le public visé par la déclaration préimprimée était notamment celui des personnes ayant des difficultés face à la trop grande complexité de la déclaration d'impôt comme, par exemple, certaines personnes âgées. Il a rappelé que tout changement dans le mode de gestion de l'impôt suscitait des difficultés d'adaptation des redevables, rappelant les difficultés de compréhension de certains redevables, à l'automne 2005, liées au couplage de la redevance audiovisuelle et de la taxe d'habitation.

Il a en outre répondu à **M. Jean-Claude Frécon** que, désormais, la dynamique de la télédéclaration lui paraissait lancée, même dans le cas où la réduction d'impôt de 20 euros adoptée à l'initiative de la commission, ainsi que **M. Jean Arthuis, président**, l'a rappelé, ne serait pas appelée à perdurer.

Enfin, **M. Patrick Dailhé** a rappelé que la télédéclaration dispensait le contribuable de produire des justificatifs.

M. Maurice Blin a souhaité obtenir des précisions sur les expériences étrangères et les leçons qu'en tiraient les administrations fiscales françaises.

En réponse, **M. Jean-Marc Fenet** a indiqué que la direction générale des impôts entretenait des relations étroites avec les administrations fiscales du Canada, de l'Espagne et du Royaume-Uni, qui avaient des préoccupations voisines des siennes. Il a précisé que la direction générale des impôts et l'administration canadienne pratiquaient des échanges de cadres, la France accueillant ainsi des cadres canadiens, pour une période de deux à trois ans, sur des postes opérationnels, faisant ainsi remarquer qu'un numéro deux des services fiscaux d'Aix en Provence avait été, il y a quelques années, de nationalité canadienne. S'agissant de la Grande-Bretagne, il a souligné, qu'une fois par an, se tenaient des comités de gestion conjoints et qu'il suivait avec intérêt la fusion des administrations fiscales en cours au Royaume-Uni.

Il a indiqué que l'administration fiscale canadienne avait une implantation territoriale limitée, privilégiant les relations dématérialisées avec les contribuables, et avait une approche « client » très développée, qui avait notamment inspiré le programme français « Pour vous simplifier l'impôt ». S'agissant de l'administration fiscale britannique, il a indiqué que celle-ci réfléchissait à dispenser de déclaration certains contribuables.

Enfin, à **M. Jean Arthuis, président**, qui l'interrogeait sur l'impact de la complexité de la législation fiscale en termes de gestion, il a répondu que la direction générale des impôts suivait le coût d'intervention de chaque impôt, et que certains impôts, comme la taxe sur les logements vacants, se caractérisaient par un taux d'intervention très important, bien au-delà de la TVA (0,82 %) ou des grands impôts locaux (de 0,85 % pour la taxe professionnelle à 3,86 % pour la taxe d'habitation).

**LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE DE LA
DIRECTION DE LA POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIÈRES (DPAF)
DE ROISSY/LE BOURGET : 7 JUIN 2006**

Réunie le mercredi 7 juin 2006, sous la présidence de M. Denis Badré, vice-président, la commission a procédé à l'**audition** de **MM. Jean-Yves Topin, directeur de la police de l'air et des frontières (DPAF) de Roissy, André-Michel Ventre, adjoint au directeur central de la police aux frontières, de Mme Anne Berriat, inspecteur général des services judiciaires, de MM. Jean-Guy de Chalvron, inspecteur général de l'administration, et Christophe Mazoyer, inspecteur général de la police nationale,** sur le **fonctionnement administratif et budgétaire de la DPAF de Roissy/Le Bourget.**

M. Denis Badré, président, a indiqué que cette audition se déroulait dans le cadre des travaux menés par la commission des finances sur la réforme et la modernisation de l'Etat et s'inscrivait dans le suivi des audits de modernisation lancés, depuis octobre 2005, par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

M. Jean Guy de Chalvron a observé que le rapport d'audit sur le fonctionnement administratif et budgétaire de la direction de la police de l'air et des frontières (DPAF) de Roissy était le produit d'une coopération entre quatre corps d'inspection : l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de l'administration (IGA). Il a précisé que cet audit avait été lancé en octobre 2005, lors de la première vague d'études, et avait été réalisé en un délai très restreint (moins de deux mois).

Avant d'évoquer les résultats de cet audit, il a souhaité replacer l'activité et les missions de la DPAF dans leur contexte : 55 millions de passagers transitent chaque année par l'aéroport de Roissy, 78.000 salariés y travaillent dans 750 entreprises, et 11 millions de personnes sont contrôlées chaque année. Il a souligné que ce niveau d'activité plaçait Roissy, en termes de sécurité publique, sur un pied d'égalité avec des villes telles que Nantes ou Dijon.

Revenant sur les conclusions de l'audit, il a estimé que les résultats enregistrés étaient globalement bons. Il a indiqué que la criminalité organisée restait assez importante, mais que la délinquance pouvait être considérée comme relativement faible. En matière de contrôle aux frontières, il a cité un taux de satisfaction du public, mesuré par Aéroports de Paris (ADP), de l'ordre de 90 %. Au regard des 12.000 non-admissions prononcées, il a jugé que le contrôle d'immigration était, pour sa part, relativement rigoureux. Il a ajouté que la durée de séjour des non-admis était de moins de deux jours.

En dépit de ces bons résultats d'ensemble, il a dressé le constat d'un niveau de performance, entendu comme le rapport entre le résultat et les moyens mis en œuvre pour l'obtenir, moins satisfaisant.

Il a évoqué, tout d'abord, la nécessité de rationaliser l'organisation de la DPAF, dont l'une des trois directions souffre d'un périmètre de compétences mal défini. Il a constaté, par ailleurs, que le rythme d'accroissement des effectifs de la DPAF était trois fois plus élevé que celui du nombre de passagers. Il a regretté, enfin, l'inadéquation des effectifs affectés au contrôle de frontière avec les flux de passagers, les premiers étant stables sur les 24 heures, tandis que les seconds sont plus particulièrement concentrés entre 7 heures et 10 heures du matin, puis en début de soirée.

M. Jean-Guy de Chalvron a, ensuite, exposé la difficulté posée par la gestion budgétaire de la DPAF, dès lors que cette direction n'est responsable que d'une part marginale de son budget (5 millions d'euros sur une enveloppe budgétaire totale de 100 millions d'euros). Il a indiqué que le budget de la DPAF était alimenté via 7 « centres de ressource » différents, dont la préfecture de police de Paris et la direction départementale de l'action sociale (DDAS), et que cet éloignement des centres de décision budgétaire pouvait conduire à des choix inadaptés à la réalité du terrain. Il a ainsi pris pour exemple les frais de restauration, s'élevant à 82 euros pour trois repas par jour, alors qu'une telle prestation dans la fonction publique revient en moyenne à 45 euros. Il a également regretté qu'ADP soumette la DPAF à des loyers comparables à ceux pratiqués pour les locaux commerciaux au sein des aéroports. Il s'est étonné, par ailleurs, que la DPAF loue 1.630 places de parking pour un montant total de 1,5 million d'euros, alors qu'elle n'emploie que 1.750 personnes, et que son site n'accueille jamais plus de 700 personnes en même temps. Il a déploré, enfin, que le transport, géré par une société privée, des personnes non admises et devant être présentées au tribunal de Bobigny, représente un coût quasiment comparable à celui d'une course en taxi sur le même trajet.

Au total, il a estimé que certaines dépenses de la DPAF étaient surcalibrées par rapport aux besoins. Il a considéré qu'à très court terme près de deux millions d'euros d'économies étaient envisageables, à condition de stabiliser les effectifs à leur niveau actuel (1.750 emplois équivalent temps plein travaillé, ETPT) et de justifier rigoureusement les nouvelles demandes en moyens. A cet égard, il a noté qu'un courrier d'ADP, parvenu 48 heures plus tôt, faisait état d'une ristourne de 70.000 euros pour une facture abusive des terminaux mis à disposition de la DPAF dans le cadre de son activité de contrôle et de surveillance.

M. André-Michel Ventre a tenu à souligner la volonté de la direction générale de la PAF de prendre en compte cet audit et de créer une structure de suivi des applications concrètes de cette étude. Il a néanmoins estimé que certains marchés, comme celui passé avec les avocats, comportaient des enjeux trop importants pour pouvoir être seulement soumis à une logique comptable.

M. Jean-Yves Topin a rappelé que le cas de Roissy était difficile à appréhender, dès lors qu'il s'agissait d'un site atypique. Il a insisté sur le caractère souvent inopérant des « recettes habituelles », qui se heurtent aux fortes spécificités de Roissy.

En réponse aux observations contenues dans le rapport d'audit, il a annoncé qu'un nouvel organigramme avait été publié, le 27 mars dernier, et qu'une unité d'investigation et de recherche avait été créée, à Roissy, pour tenter de répondre au problème posé par la criminalité organisée.

Prenant en considération les remarques formulées dans l'audit en matière d'effectifs, il a souligné la difficulté pour la DPAF, à Roissy, de concilier plusieurs missions : organiser le contrôle aux frontières, mener la lutte contre le terrorisme et garantir la fluidité des échanges. Il a jugé, en outre, que les conditions d'emploi réglementaires liant la police nationale rendaient difficile une parfaite adaptation du niveau des effectifs de la DPAF aux horaires de pointe, tels qu'on les connaît sur l'aéroport de Roissy. Il a annoncé, toutefois, que 20 postes d'emploi avaient, d'ores et déjà, basculé de l'après-midi au matin, pour mieux répondre aux besoins.

Sur les aspects budgétaires, il a déclaré que la logique du contrôle de gestion était désormais en œuvre à Roissy et qu'elle permettait de mieux appréhender toutes les dépenses. A cet égard, il a souhaité une réduction du nombre d'indicateurs envisagés (actuellement près de 180) pour suivre la dépense et la performance. Il a estimé que, si des économies n'étaient pas envisageables sur le budget de fonctionnement, elles étaient en revanche possibles dans le cadre de la passation et de la renégociation de marchés, tels que le marché d'interprétariat, dont le coût pourrait aisément être réduit de moitié (soit près de 360.000 euros d'économies), dès lors que l'on accepterait de prendre le risque juridique de « perdre » quelques affaires supplémentaires devant les tribunaux.

M. Jean-Yves Topin a précisé que de telles renégociations étaient en cours et que la DPAF n'était plus très loin, aujourd'hui, de réaliser l'objectif de 2 millions d'euros d'économie évoqué par la mission d'audit. Il a tenu à souligner que l'audit mené avait eu le mérite de permettre de réfléchir aux structures et aux dépenses de la DPAF, tout en ne perdant pas de vue l'évaluation des risques et des coûts.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Maurice Blin a estimé que les questions liées à la DPAF à Roissy étaient particulièrement sensibles et difficiles à traiter. Il a souhaité savoir si cette direction avait été invitée par son ministère à réaliser des efforts de rigueur, d'économie et de simplification. Il s'est interrogé sur l'augmentation des effectifs de la DPAF et sur l'évolution de la délinquance à Roissy. Il a cherché à savoir, enfin, si des échanges existaient, entre Roissy et des aéroports de même taille (Londres, etc...), afin de permettre des comparaisons en matière de moyens et d'organisation de la sécurité publique.

M. Jean-Guy de Chalvron a indiqué que l'augmentation des effectifs, au cours des dernières années, s'expliquait par un retard important, rendant nécessaire un rattrapage. Il a souligné l'impact de l'ouverture d'un nouveau terminal presque chaque année à Roissy, un satellite supplémentaire devant d'ailleurs être ouvert en 2007. Il a jugé, en définitive, que le niveau des effectifs aujourd'hui atteint correspondait désormais assez bien aux besoins.

M. Jean-Yves Topin a insisté, lui aussi, sur l'augmentation de l'activité de Roissy, justifiant aujourd'hui un niveau d'emplois de 1.750 ETPT. Il a ajouté que la DPAF était désormais également jugée sur un critère de qualité, le temps de contrôle, et qu'elle était de plus en plus considérée, par ADP et Air France, comme un simple prestataire de services.

A cet égard, il a indiqué que la DPAF allait pouvoir compter sur certaines avancées technologiques pour mener à bien ses missions et améliorer la qualité du service rendu : la lecture optique des passeports, le système de contrôle automatique des passagers européens (système « Fast track », fondé sur un abonnement), le visa biométrique...

M. Maurice Blin s'est interrogé sur les conséquences induites par l'apparition de nouveaux appareils à forte capacité de transport de voyageurs, tels que l'Airbus A380.

M. Jean-Yves Topin a considéré que la gestion de tels appareils était, certes, délicate mais qu'elle renvoyait à un savoir-faire déjà largement acquis au sein de la DPAF.

Mme Anne Berriat a jugé qu'en matière de délinquance, il avait été difficile d'analyser avec précision la situation à Roissy, dès lors que la mission n'avait pu s'appuyer que sur un nombre réduit de données statistiques, l'intérêt des compagnies aériennes, comme celui d'ADP ou, le cas échéant, d'entreprises stockant des marchandises, n'étant pas toujours de déclarer les infractions (vols...) commises. Elle a déclaré que, si la délinquance de voie publique (dégradation de véhicule, vols...) avait connu une forte baisse, le taux d'élucidation avait, malheureusement, lui aussi décliné. Elle a déploré, en outre, que la délinquance organisée (vols de stocks, vols de bagages...), plus dangereuse et plus difficile à mesurer, était probablement sous-estimée.

Elle a rappelé qu'au cours de l'audit mené, le parquet de Bobigny avait exprimé sa satisfaction au regard des relations entretenues avec la DPAF de Roissy, mais qu'il avait aussi regretté que cette direction ne soit pas organisée pour traiter de manière satisfaisante la délinquance organisée. Aussi a-t-elle rappelé la proposition de la mission d'audit concernant l'installation d'une antenne de la police judiciaire (PJ) sur le site de Roissy, ainsi que le souhait de cette même mission de voir la DPAF se doter d'une unité de renseignement, dont les effectifs ne seraient pas soumis aux variations de flux d'entrants en France et pourraient, par conséquent, inscrire leur travail dans le temps.

M. Paul Girod s'est interrogé sur la qualité de la relation entretenue par la DPAF avec ADP, notamment dans un contexte de renégociation de marchés et de mise en place de certaines innovations techniques.

M. Jean-Yves Topin a observé que la culture d'ADP s'apparentait à celle d'un centre de profit et que cet établissement tendait à considérer l'Etat « comme un client comme les autres ». Il a déploré la nature de cette relation, qui tendait parfois à freiner ou à bloquer les projets et qui exigeait du représentant de l'Etat sur la plateforme une analyse attentive des dossiers traités en lien avec ADP.

A cet égard, **M. Denis Badré, président**, a relevé que l'audit mené pouvait précisément être un outil efficace pour la DPAF dans ses échanges avec ADP.

M. Jean-Yves Topin s'est effectivement accordé à reconnaître l'utilité de cette étude dans cette perspective.

M. Jean-Guy de Chalvron s'est interrogé sur la présence d'un représentant de la PAF au sein du conseil d'administration d'ADP.

M. Jean-Yves Topin a répondu que cette présence était, d'ores et déjà, effective.

M. André-Michel Ventre a insisté sur l'importance d'une telle présence. Il a souligné, par ailleurs, que la PAF était tenue de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics en matière de sécurité publique. Il a cité, notamment, l'exemple du taux d'occupation des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI), dont la baisse n'a pu être obtenue que grâce à une augmentation du nombre de non-admissions prononcées. Il a rappelé, à cet égard, qu'un tel résultat n'avait pu être obtenu que par la combinaison d'un « contrôle en porte d'avion » et de contrôles plus classiques, de telles actions requérant de toute façon l'octroi d'effectifs supplémentaires.

Il a ainsi confirmé que le niveau atteint à Roissy (1.750 ETPT) correspondait à un simple rattrapage et répondait bien aux besoins, même si le taux de croissance des effectifs avait été plus rapide, au cours des dernières années, que celui des passagers.

M. Denis Badré, président, s'est félicité de la méthode employée pour conduire cet audit, produit de la collaboration de quatre corps d'inspection différents. Il a souligné, en outre, la qualité manifeste du dialogue entretenu par les auditeurs avec les audités, débouchant sur des perspectives de progrès évidentes et une meilleure appréciation de la dépense. Il a estimé que cet audit illustre bien le passage, induit par la LOLF, d'une culture de moyens à une culture de la performance.