
LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Le gouvernement a engagé depuis quatre ans une démarche de modernisation de l'Etat, portant sur tous les domaines (LOLF, audits de modernisation, administration électronique, qualité de service, lois de simplification, réforme des services territoriaux avec les pôles de compétence, gestion des ressources humaines).

1 L'objectif de la modernisation de l'Etat : assurer aux Français le meilleur service public au meilleur coût

a. Tirer profit de la LOLF et du rapprochement du budget et de la réforme de l'Etat

Depuis juin 2005, le contexte de la modernisation de l'Etat a été très profondément modifié :

- **l'application intégrale de la LOLF** (cf. fiche dédiée) transforme le cadre de l'action publique : les moyens de l'Etat sont fixés par politique (par exemple : sécurité, travail et emploi, action extérieure), avec des objectifs et des indicateurs (réduction de la criminalité, emploi des travailleurs peu qualifiés, position de la France dans les négociations européennes) mesurant l'action du gouvernement. Chaque responsable de programme, disposant de crédits globalisés qu'il peut redéployer et répondant devant le Parlement de sa gestion, est incité à s'engager dans la démarche de modernisation ;
- **le rapprochement du budget et de la réforme de l'Etat** à l'été 2005 a permis de regrouper au sein de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) l'ensemble des services assurant le pilotage et l'assistance des démarches de modernisation¹.

Cette démarche d'accélération et de mise en cohérence des actions de modernisation s'inscrit dans la **stratégie de Lisbonne**, qui reflète l'accord entre les pays européens sur la nécessité de moderniser les services publics pour renforcer la compétitivité de chaque Etat dans l'Union.

¹ Il s'agissait : des délégations à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, et aux usagers et aux simplifications administratives ; de l'agence pour le développement de l'administration électronique ; de la direction de la réforme budgétaire.

De nouvelles méthodes de travail

Afin de tirer tout le parti du nouveau cadre de la LOLF pour la performance de l'Etat, le pilotage, le soutien et la coordination des actions de modernisation sont systématisés. Cela passe par la généralisation de nouvelles méthodes de travail :

- **fonctionnement en réseau** : les acteurs de la modernisation dans chaque ministère (secrétaires généraux, directeurs financiers, responsables des achats, de l'immobilier, de la qualité, du contrôle de gestion), comme les responsables de programme, échangent régulièrement à l'initiative du ministère du budget et de la réforme de l'Etat, sur les bonnes pratiques, les besoins de coordination, les expérimentations conduites ;
- **ouverture sur l'étranger et le privé** : la DGME a recruté des experts étrangers, l'Etat recourt à des conseils pour les compétences (audits, immobilier, qualité) dont il ne dispose pas en interne. Les actions de modernisation à l'étranger sont étudiées et présentées sur le forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr) ;
- **généralisation de l'évaluation préalable** : les mesures font l'objet de concertation et d'expérimentation. Les actions concrètes (comme le paiement de loyers pour responsabiliser les administrations qui occupent les immeubles de l'Etat) sont privilégiées, afin de limiter au strict nécessaire les nouvelles réglementations ;
- **conduite de projets transversaux** (immobilier, achats, systèmes d'information) : l'exploitation des synergies au sein de l'Etat, et le pilotage coordonné renforcent la dynamique de modernisation ;
- **transparence** : le débat public, l'adhésion des Français, la publicité des résultats sont le moteur nécessaire de la modernisation de l'Etat. Des sites dédiés (www.performance-publique.gouv.fr et www.modernisation.gouv.fr) ont été créés pour les alimenter.

b. La mise en cohérence de la stratégie et des objectifs

La politique de modernisation doit permettre à l'Etat de s'adapter en permanence au contexte et aux attentes et d'être ainsi plus efficace. Cela implique de saisir les opportunités en tirant parti des ressorts promus par la LOLF (autonomie et responsabilisation des gestionnaires ; culture de la performance ; promotion du management public) :

- **les responsables des programmes ont été invités à formuler leur stratégie**, au sein du projet annuel de performance de la politique publique dont ils sont chargés. Elle sera évaluée et adaptée annuellement pour répondre aux objectifs gouvernementaux et à l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit leur action ;
- **les secrétaires généraux des ministères ont pu établir une feuille de route** de modernisation, afin de mettre en cohérence les actions menées au niveau ministériel ;
- **la responsabilisation des gestionnaires** sur les actions de modernisation est accrue par la nouvelle procédure de régulation budgétaire qui sécurise mieux les administrations sur les crédits à leur disposition, et le développement de dispositifs contractuels de pilotage (contrats de modernisation tel celui du ministère des affaires étrangères) ;
- chaque projet de modernisation comprend un volet relatif à l'amélioration de la **qualité du service** aux usagers, et des **mesures d'accompagnement à destination des agents** (information ; formation ; rémunération à la performance individuelle et collective).

Au total, à travers ces mesures de pilotage et de soutien, l'objectif est que **chaque Français trouve son compte aux actions de modernisation** : en tant **qu'usager** avec une qualité du service public garantie et améliorée ;

contribuable, à travers une utilisation optimale des deniers publics ; **agent public**, par le soutien et la reconnaissance des actions conduites.

2 Améliorer la performance de l'action publique

a. Exploiter les audits de modernisation

Afin d'identifier systématiquement les actions de modernisation permettant de réaliser des économies et d'améliorer la qualité du service public, le Premier ministre a décidé, dans le cadre de ses deux circulaires du 29 septembre 2005 et du 13 juillet 2006, de conduire un programme d'audits visant à radiographier en totalité le fonctionnement de l'Etat.

D'octobre 2005 à juin 2006, 100 audits portant sur 100 milliards d'euros de dépenses ont ainsi été lancés. Ce chantier, d'ampleur inédite, a été un instrument décisif pour la préparation du budget de l'Etat pour 2007, en identifiant des gains de productivité et en contribuant à documenter les non remplacements de départs à la retraite décidés par le gouvernement.

L'efficacité de cette démarche innovante repose sur quatre facteurs clés :

- **la fréquence** : tous les trois mois, une nouvelle vague est lancée, dans chaque ministère. Le lancement des prochaines est prévu en octobre 2006 et janvier 2007 ;
- **la transparence** : les rapports sont disponibles en ligne sur le forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr) sauf rares impossibilités liées à la sûreté nationale ou à des procédures juridictionnelles en cours. La circulaire du 13 juillet 2006 prévoit désormais que les ministres font publiquement savoir, deux mois après la publication des conclusions, leur décision sur les suites données aux audits ;
- **l'ouverture** : les audits sont menés, sur proposition des ministres et avec l'accord du Premier ministre, par des inspecteurs de plusieurs ministères et des auditeurs privés ;
- **le caractère opérationnel** : les rapports font des propositions concrètes débouchant sur des plans de transformation ; la direction générale de la modernisation de l'Etat assiste les ministères dans le suivi des audits, et propose une aide à l'élaboration des plans d'action ; le Premier ministre est régulièrement informé de leur mise en œuvre.

Conséquence logique de la LOLF, les audits constituent une innovation majeure dans la préparation et l'exécution du budget. Ils sont désormais inscrits dans le quotidien des administrations, des parlementaires et des observateurs extérieurs (cf. fiche spécifique).

b. Développer des outils communs à tous les ministères

Le ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat pilote les chantiers transversaux de modernisation. En plus des travaux engagés sur la gestion immobilière (cf. fiche spécifique) ou lancés sur les achats et la gestion administrative de la paye et des personnels (cf. fiche sur les audits de modernisation), il assure le soutien et la coordination des ministères sur :

- **le contrôle de gestion** : cette fonction, centrale dans le nouveau contexte de la LOLF, doit permettre aux gestionnaires d'assurer leur responsabilité de pilotage des politiques publiques, et les aider à identifier les leviers permettant d'améliorer l'efficacité et la qualité de leur action (par exemple à travers la réorganisation de l'accueil, le suivi personnalisé ou la relance organisée de certains dossiers) ;

- **les systèmes d'information budgétaire et comptable** : après leur adaptation au passage à la LOLF (Palier 2006), une étape nouvelle a été franchie avec le lancement en mars 2006 du programme Chorus. Il aboutira en 2009 à la mise en place dans les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat d'un système d'information unifié (dépense, recettes non fiscales, comptabilité de l'Etat), conçu pour la LOLF et permettant de la mettre en œuvre dans tous ses aspects ;

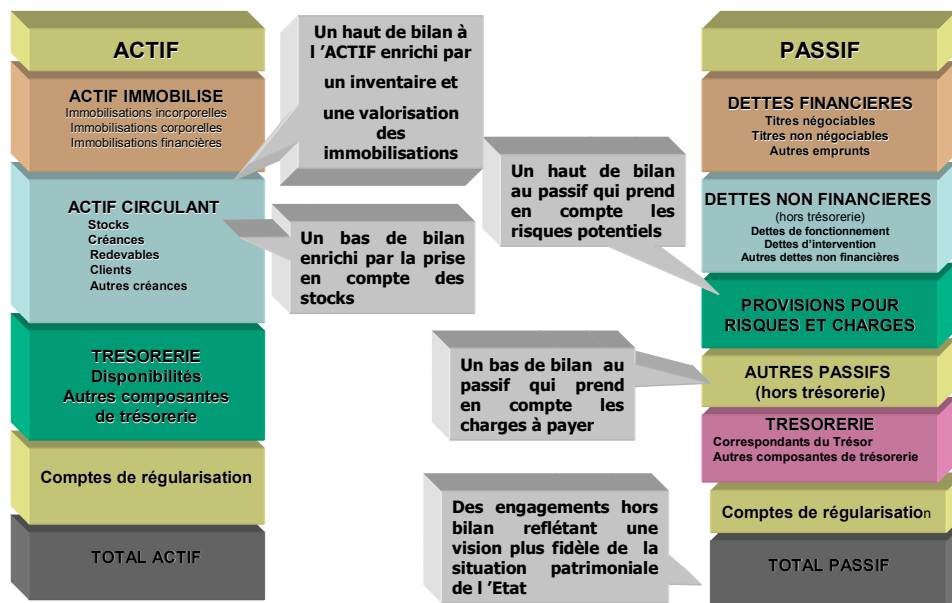
- **l'infrastructure des téléservices** : l'administration électronique, que le gouvernement a décidé de développer massivement, dispose désormais d'un nouveau schéma directeur ADELE 2006-2010, qui met en cohérence le pilotage de l'ensemble des projets des ministères et permet d'exploiter les synergies. En parallèle, l'ordonnance du 8 décembre 2005 adapte le droit administratif à la généralisation des téléservices : équivalence entre les courriers papiers et dématérialisés, signature électronique, règles de sécurité et d'interopérabilité.

La préparation du bilan d'ouverture de l'Etat et de la certification de ses comptes

Dans le cadre de l'établissement du bilan patrimonial prévu par la LOLF, l'ensemble des actifs de l'Etat sera évalué (par exemple, la valeur des biens immobiliers s'élevait au total à 38 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2006) d'ici la fin de l'année. Ce travail s'inscrit dans la préparation de la certification des comptes de l'Etat, au printemps prochain. Il permettra :

- une transparence accrue dans la gestion des deniers publics, pour le Parlement et les Français, à travers des comptes de l'Etat mieux tenus, plus lisibles et plus complets ;
- d'évoluer vers une gestion professionnalisée des actifs de l'Etat, à l'instar des actions conduites en matière d'immobilier, avec la création de l'opérateur France Domaine ;
- de responsabiliser les gestionnaires en faisant apparaître plus complètement les coûts des politiques publiques, et les conséquences à moyen terme des choix de gestion ou d'investissement (acquisition ou location ; production en interne ou externalisation).

Présentation schématique de la situation patrimoniale de l'Etat



3 Faciliter le quotidien des Français

Le gouvernement a engagé des mesures concrètes pour améliorer la qualité du service public, faciliter les démarches des usagers et mettre un frein à la multiplication des lois et règlements.

a. Des chantiers qui bénéficient directement aux usagers des services publics

Améliorer la qualité des services publics

La démarche de performance va de pair avec la culture de la qualité. Le gouvernement conduit des actions visant à garantir le meilleur niveau de service public rendu à l'utilisateur.

- **La charte Marianne** a permis depuis 2005 de sensibiliser les agents de l'Etat et le public à l'importance de la problématique de la qualité de service, à travers l'affichage d'engagements, en particulier en matière d'accueil. Son déploiement s'est poursuivi en 2006, et plus de 2.000 services la mettent désormais en œuvre.
- En parallèle, plusieurs administrations (services fiscaux, commerce extérieur, intérieur, défense) ont pris l'initiative d'entreprendre des démarches de garantie de qualité, reposant sur des dispositifs de certification (ISO ou référentiels spécifiques).
- Afin de mesurer la qualité du service public effectivement rendu aux usagers, le ministre du budget et de la réforme de l'Etat a lancé début 2006 des tests mystère, qui ont concerné plus de 1.000 administrations. Constat : elles se fixent pour la plupart des objectifs de qualité ambitieux, mais seulement 30 % d'entre elles les atteignent.

Dans ces conditions, le gouvernement a décidé de franchir une étape nouvelle en créant **un label, QualiMarianne**, permettant de garantir que l'administration s'est organisée et mobilisée pour répondre aux attentes des usagers. Chaque service l'obtiendra après un audit par un organisme externe, pour trois ans. Des sites pilotes seront labellisés au printemps prochain.

Alléger les démarches administratives à la charge des Français

S'inspirant des expériences de nos partenaires européens (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, République tchèque), le gouvernement conduit depuis 2004 un programme de mesure et de réduction de l'ensemble des coûts (personnel, expertises, matériel) qui sont imposées aux entreprises en raison des démarches administratives nécessaires à leur activité.

- 112 procédures ont déjà été évaluées (autorisations de mise sur le marché de médicaments, de transport exceptionnel, agrément des auto-écoles). Elles génèrent une dépense totale de 1,1 milliards d'euros pour les entreprises.
- Le Premier ministre a décidé le 13 juin 2006 de passer à la phase opérationnelle, avec l'objectif de réduire de 20 % en 2007 le total des charges ainsi mesurées. Une partie des procédures déjà étudiées, choisies en fonction de leur complexité, fera ainsi l'objet, d'ici la fin de l'année, de plans de simplification. Les délais de réponse, qui font subir des manques à gagner importants aux entreprises, seront pris en compte. Ce chantier sera poursuivi en 2007 pour concerner au total près de 500 procédures.

En parallèle, 30 démarches concernant les particuliers (petite enfance, aide au logement, état-civil, déménagement) ont été évaluées, afin de les alléger.

Simplifier la vie des Français par des mesures concrètes

Le projet de loi de simplification comprend 45 mesures concrètes pour la vie quotidienne des Français. Il a été déposé au Parlement le 13 juillet 2006 pour discussion à l'automne prochain.

- **il tire les conséquences de l'ensemble des chantiers de modernisation de l'Etat** (audits, programme d'allègement des démarches administratives, administration électronique) au bénéfice des Français, avec des mesures comme : l'établissement des procurations électorales en mairie, la fin du certificat médical prénuptial (plus de 350.000 futurs conjoints par an), la suppression de la déclaration séparée de taxe d'apprentissage (2,2 millions de documents en moins pour les entreprises), la possibilité de supprimer des justificatifs en matière sociale en les remplaçant par des échanges entre administrations, ou encore la dématérialisation du bulletin de paie ;
- **il abroge de 130 lois** qui n'ont plus de justification. Le but est de mettre un frein à l'augmentation continue depuis 25 ans de la masse des textes, qui nuit au respect, à la compréhension et l'application du droit. A partir des propositions du Conseil d'Etat, le gouvernement travaille désormais sur une nouvelle étape consistant à limiter le flux de nouveaux textes par des règles obligatoires de concertation et d'évaluation préalables.

Les commissions administratives

Le gouvernement a pris des mesures pour remédier à la multiplication des commissions. L'objectif n'est pas de les supprimer par principe, mais d'éviter qu'elles ne se multiplient sans justification, ralentissant le traitement des dossiers et surchargeant les fonctionnaires :

- le gouvernement poursuit l'objectif de supprimer 215 commissions dans les ministères. **161 suppressions ont été opérées**. La cible, fixée en 2004, sera atteinte.
- **le décret du 8 juin 2006 révisé les principes régissant le fonctionnement des commissions**. Désormais, il ne sera possible de créer une telle instance que s'il est objectivement prouvé qu'elle est nécessaire, avec l'accord du Premier ministre, et pour une durée de cinq ans au plus. Celles qui existent aujourd'hui s'éteindront en 2009, sauf si elles sont jugées, après étude objective, indispensables et donc recréées.

b. Proposer sans cesse de nouveaux services d'administration électronique

L'administration en ligne est maintenant installée dans la vie quotidienne des Français

- Grâce aux efforts engagés par le gouvernement depuis 2002, la France est devenue une « puissance électronique » et apparaît désormais dans le « top 5 » (UE 18) des meilleures e-administrations de l'Union européenne². Elle connaît une des meilleures progressions européennes grâce au développement des services en matière d'éducation, des certificats pour particuliers et de l'achat public pour les entreprises ;

² Rapport annuel sur les services publics en ligne en Europe – 6^e édition – réalisé par Capgemini pour la Commission européenne – 29 juin 2006

- Les Français sont toujours plus nombreux à effectuer leurs démarches administratives en ligne : cette année, **5,7 millions de contribuables ont effectué leur déclaration de revenus** sur internet contre 3,7 en 2005. Autres exemples : plus des deux tiers des déclarations d'embauche, 70 % des délivrances de certificats de non-gage des véhicules d'occasion (soit 5 millions par an), la quasi-totalité des demandes d'extraits de casier judiciaire (1,2 millions d'utilisateurs) sont désormais effectuées par ce canal ;
- Les services en ligne ont une bonne image et un niveau élevé de satisfaction chez leurs utilisateurs : ils sont jugés modernes (96 %), utiles (93 %), efficaces (85 %), simples (82 %), rapides (81 %). 77 % des personnes interrogées les jugent d'indispensables³.

Le gouvernement a décidé de passer à une nouvelle étape de généralisation de l'administration électronique, pour répondre aux attentes des Français

Plusieurs nouveaux services en ligne seront ouverts d'ici fin 2006, et courant 2007 :

- **les formalités administratives en ligne** : conformément à la demande du Président de la République et du Premier ministre, 600 procédures administratives pourront être totalement réalisées en ligne **d'ici fin 2006 et 900 le seront en 2007**.
- **mon service-public.fr** : ce **portail personnalisé et sécurisé** sur lequel les usagers pourront suivre l'état d'avancement de leurs dossiers et stocker des formulaires ainsi que des informations personnelles, des documents et pièces administratives au format électronique nécessaires dans le cadre des téléprocédures, sera disponible à l'été 2007.
- **les relais de services publics : guichets polyvalents**, ils offrent au public, en un lieu unique, la possibilité d'obtenir des renseignements sur les démarches administratives, de les réaliser en ligne et de bénéficier d'une aide à la constitution de dossiers. Opérationnels depuis septembre 2006 dans la Nièvre et en Gironde, ils seront déployés progressivement en fonction des besoins identifiés par les préfets et les élus locaux.
- **ProDouane, le bureau de douane en ligne** : destiné aux professionnels, ProDouane est la plate-forme de services sur laquelle les opérateurs accomplissent les formalités administratives concernant la logistique, le dédouanement et la fiscalité indirecte. Fin 2006, il deviendra le point d'accès unique aux **40 téléservices douaniers**, soit un volume de **30 millions de déclarations annuelles**.

³ sondage CSA/ ADELE, novembre 2005