

N° 422

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation(1) sur l'informatisation de l'État,

Par M. Jean ARTHUIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Administration.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Les propositions de la commission	7
INTRODUCTION	9
chapitre premier - l'informatique de l'état : investir plus et mieux	11
I. une dépense informatique à conforter	12
A. UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT ENCORE LIMITÉ	12
1. L'investissement informatique de l'Etat : 0,9 % du budget général.....	12
2. Une dépense mal cernée	13
3. Les difficultés engendrées par le poids de la régulation budgétaire	17
B. UN INVESTISSEMENT CONCENTRÉ SUR CERTAINS MINISTÈRES	19
1. Une dépense concentrée	19
2. Un effort d'investissement réel très variable selon les ministères	19
C. LA NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LA DÉPENSE INFORMATIQUE	21
1. Des indicateurs plaidant pour un renforcement de l'investissement informatique.....	21
2. Le relèvement souhaitable du niveau de la dépense informatique à 1 % du budget général.....	22
3. Un programme ADELE à conforter	23
II. un effort à approfondir par comparaison avec des organisations comparables	26
A. UNE PLACE SATISFAISANTE PAR RAPPORT AUX ÉTATS ÉTRANGERS	26
1. Un bon classement de la France lié à une forte pénétration de l'administration électronique parmi les utilisateurs d'Internet	26
2. La progression relative de la France par rapport aux autres pays industrialisés.....	28
B. LA MOINDRE AVANCE DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES	29
1. Une informatisation plus limitée et plus récente des autres administrations publiques françaises.....	29
2. Une priorité : mutualiser les gains issus de l'informatisation entre l'Etat et les collectivités territoriales	31

C. LE RÔLE PRÉCURSEUR DES GRANDES ENTREPRISES.....	32
1. Le secteur privé représente 85 % des dépenses informatiques	32
2. La part prépondérante des grandes entreprises	33
III. la nécessaire fin d'Un tabou : l'Évaluation du retour sur investissement.....	34
A. DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ POTENTIELLEMENT ÉLEVÉS.....	34
1. Les opportunités de réduction des coûts	34
2. Des nouvelles tâches à moyens inchangés.....	35
3. Des économies attendues très élevées.....	35
B. UNE ÉVALUATION DU RETOUR SUR INVESTISSEMENT AUJOURD'HUI PEU SATISFAISANTE.....	36
1. Une exigence présente dans les circulaires de préparation budgétaire	36
2. Une méconnaissance préoccupante par les administrations de leurs gains de productivité éventuels	37
C. LES PERSPECTIVES OFFERTES PAR LA LOLF	39
1. Un renforcement bienvenu de la maîtrise d'ouvrage	40
2. La définition d'indicateurs de performance liés à l'informatisation de l'Etat	41
 CHAPITRE II - favoriser une meilleure maîtrise du processus d'informatisation.....	 43
I. la coordination est-elle réellement souhaitée ?.....	43
A. DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES MULTIPLES EN VOIE DE RATIONALISATION	43
1. Le regroupement des structures interministérielles.....	43
a) La nouvelle architecture de coordination interministérielle des politiques d'informatisation.....	43
b) Le rôle de l'ADAE pour coordonner et impulser la modernisation de l'administration	45
c) Des moyens renforcés et la possibilité de solliciter le concours d'autres administrations.....	47
2. Des circuits de décision encore essentiellement ministériels	48
B. LE BESOIN DE COORDINATION DES PROJETS.....	52
1. La coordination interministérielle ou « comment faire tomber les bastilles ».....	52
2. Une coordination à opérer également entre les directions d'un même ministère	53
C. UN CHAMP DE COORDINATION À DÉFINIR.....	55
1. La coordination accrue des projets.....	55
2. Le développement de plates-formes interministérielles au vu des besoins des administrations et des usagers.....	57
II. Y a-t-il un pilote dans l'avion ?.....	58
A. UN PILOTAGE ADMINISTRATIF ?.....	58

1. La question du niveau de direction et d'impulsion.....	58
2. Mieux cibler les « véritables » grands projets pour éviter les « gadgets ».....	59
B. OU UN PILOTAGE POLITIQUE ?.....	60
1. L'illusion technologique ou la dimension occultée.....	60
2. Un pilotage politique qui reste à instaurer	61
3. Les réticences administratives	63
C. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES PERSONNELS	66
1. La participation des personnels à la définition des projets.....	66
2. La formation	67
3. Les « services aux agents publics ».....	68
4. La réforme des métiers	68
5. L'intéressement aux gains de productivité.....	69

III. Une évaluation critique de la gestion par les personnels informatiques de l'Etat	70
A. UNE FAIBLE EXTERNALISATION	70
1. Une réticence culturelle	70
2. Les partenariats publics privés (PPP)	71
B. DES CORPS DE FONCTIONNAIRES PEU VALORISÉS	72
CHAPITRE III - l'informatisation au service de la réforme de l'état	74
I. Poursuivre l'amélioration du service aux usagers	74
A. UN BILAN PLUTÔT POSITIF	75
1. La France en phase de rattrapage pour la diffusion des téléprocédures.....	75
a) Un fossé numérique persistant	75
b) L'essor des téléprocédures	76
2. La mise en place d'espaces administratifs personnalisés	79
3. L'amélioration des techniques d'identification	80
B. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE BÉNÉFICIER L'USAGER DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	81
1. Faire émerger un principe d'action.....	81
2. ... et l'acclimater.....	82
II. Optimiser le recours aux moyens informatiques pour les fonctions de « support »	83
A. UN IMPORTANT POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT	83
B. LA NÉCESSITÉ D'UN RECOURS SYSTÉMATISÉ ET RATIONALISÉ DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE	84
1. Rationaliser les systèmes informatiques des ressources humaines.....	85
2. Rationaliser la fonction « achat ».....	86
III. Accompagner la modernisation des métiers de l'administration	87
A. UNE RÉALISATION EXEMPLAIRE : LE PROGRAMME COPERNIC	87
1. « TéléIR »	87
2. « TéléTVA »	88
3. « Adélie »: le compte fiscal professionnel	88
B. L'ACCÉLÉRATION NÉCESSAIRE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT	89
1. Une situation contrastée	89
2. Une modernisation incontournable.....	89
examen en commission	92

Annexe - PERSONNES AUDITIONNées	103
--	------------

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Proposition n° 1 : Développer la fiabilité des données budgétaires en ce qui concerne les crédits informatiques.

Proposition n° 2 : Sanctuariser les dépenses informatiques, les exempter de toute régulation budgétaire lorsque leur retour sur investissement est prouvé et chiffré.

Proposition n° 3 : Organiser le rattrapage des ministères les plus en retard en ce qui concerne l'informatisation de leurs administrations et concentrer une part des moyens financiers sur ceux-ci dans le cadre du plan ADELE.

Proposition n° 4 : Relever le niveau de la dépense informatique à 1 % du budget général.

Proposition n° 5 : Affecter en période de croissance une part des plus-values de recettes constatées par rapport à la loi de finances initiale à des dépenses d'investissement informatique.

Proposition n° 6 : Améliorer la coordination budgétaire en amont de la définition des plans stratégiques informatiques entre l'ADAE et la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Proposition n° 7 : Mettre à disposition des collectivités territoriales, pour l'exercice de leurs compétences, les outils informatiques développés par l'Etat pour la gestion de ses services, selon des modalités à préciser par voie contractuelle

Proposition n° 8 : Développer les coopérations entre l'Etat et les collectivités territoriales pour dématérialiser les procédures administratives correspondant aux compétences exercées par les collectivités.

Proposition n° 9 : Améliorer la rigueur de l'évaluation des projets informatiques au moment de la préparation des lois de finances.

Proposition n° 10 : Mieux positionner l'expertise informatique au sein de l'organigramme de la direction du budget.

Proposition n° 11 : Généraliser les modalités d'intéressement des gestionnaires, des agents publics et des citoyens aux gains de productivité issus de l'informatisation de l'Etat.

Proposition n° 12 : Opérer le renforcement de la coordination interministérielle des politiques d'informatisation de l'Etat dans le cadre pérenne de l'ADAE.

Proposition n° 13 : Lors de la préparation des lois de finances, associer formellement l'ADAE aux décisions du gouvernement sur le montant global et la répartition des dépenses informatiques.

Proposition n° 14 : Favoriser le recours par l'ADAE aux moyens d'autres services de l'Etat en en précisant les finalités et les modalités.

Proposition n° 15 : Encourager la création de structures de pilotage de l'informatisation au niveau ministériel suivant l'exemple de la délégation aux systèmes d'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dotée de moyens propres et de capacités décisionnelles.

Proposition n° 16 : Définir au niveau gouvernemental une ligne éditoriale des sites de l'administration publique.

Proposition n° 17 : Permettre des hébergements communs des différents sites d'administration publique.

Proposition n° 18 : Créer des agences régionales de l'informatisation, interfaces de l'ADAE dans les régions et les départements.

Proposition n° 19 : Regrouper au niveau des missions au sens de la LOLF les structures en charge des politiques d'informatisation éclatées entre les différentes directions ou services.

Proposition n° 20 : Coordonner au niveau de l'ADAE la mise en place des systèmes informatiques de gestion des ressources humaines.

Proposition n° 21 : Centraliser l'achat et le renouvellement des licences informatiques.

Proposition n° 22 : Sensibiliser les citoyens et les entreprises à l'utilisation d'Internet et recenser leurs besoins.

Proposition n° 23 : Promouvoir au niveau de directions les services chargés de l'impulsion de la politique informatique des ministères et au rang de directeur les responsables administratifs de ces services.

Proposition n° 24 : Développer une autre communication sur les nouvelles technologies pour en finir avec une vision technique démobilisatrice.

Proposition n° 25 : Minorer le risque de « fracture numérique », en particulier par une politique adéquate d'information sur les nouvelles technologies.

Proposition n° 26 : Subordonner la stratégie informatique à des orientations politiques clairement définies.

Proposition n° 27 : Conférer le rang de ministre au membre du gouvernement chargé de la réforme de l'Etat et lui adjoindre un ministre délégué pour les nouvelles technologies.

Proposition n° 28 : Réformer les conditions d'attribution des « primes informatiques », en particulier pour les lier au niveau de formation et à la mobilité des agents concernés.

Proposition n° 29 : Adopter une politique d'incitation financière pour l'utilisation des téléservices « générateurs de revenus » pour l'Etat.

Proposition n° 30 : Garantir à l'usager la neutralité financière des progrès de l'administration électronique qui s'imposent à lui.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A l'origine, l'informatisation n'était généralement pas présentée comme un moyen de réaliser des économies, particulièrement en termes d'emploi.

Aujourd'hui, c'est contraint et forcé par les difficultés budgétaires que l'informatisation commence à être perçue comme un levier possible de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, les téléprocédures doivent ou devraient permettre de combiner des objectifs d'économies avec ceux de la réforme de l'Etat et du rapprochement entre l'administration et les citoyens.

Il convient de souligner les incontestables progrès réalisés au fil des années pour l'informatisation de l'Etat, tout en mesurant l'ampleur des marges de progression qui s'offrent aux décideurs publics.

L'informatisation de l'Etat, malgré l'énormité des sommes et des projets en jeu, demeure néanmoins trop souvent considérée comme une matière technique, complexe et obscure, qui serait à laisser entre les mains de spécialistes. Les enjeux devraient pourtant conduire à envisager cette question sous son aspect politique, particulièrement lors des arbitrages budgétaires. Ainsi, les dépenses de l'Etat pour son informatisation représentent 0,9 % des dépenses nettes du budget général, mais les crédits alloués sont trop souvent affectés par des régulations budgétaires, ce qui explique le taux insuffisant de consommation des crédits (73 % en 2002 et 81 % en 2003).

Le Parlement est donc vraiment dans son rôle quand il se préoccupe de l'informatisation de l'Etat. Au demeurant, le contrôle budgétaire, sanctuarisé par l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a été élevé au rang de priorité par votre commission des finances au début de cette année 2004. La publication d'un rapport d'information sur l'informatisation de l'Etat au moment où le Parlement est saisi du projet de loi de finances initiale ne constitue pas une coïncidence. Les deux éléments sont en effet liés, puisque **l'informatisation doit être un outil de maîtrise des dépenses publiques.**

Pour procéder à l'étude de ce sujet transversal, particulièrement vaste, votre commission des finances a laissé, dans un premier temps, à son président le soin d'engager lui-même un premier tour d'horizon, portant sur la problématique générale du sujet. Tel est l'objet du présent rapport d'information.

Dans ce cadre, votre président a procédé, au cours du printemps 2004, à l'audition de diverses personnalités : conseillers pour la société de l'information au cabinet de l'actuel Premier ministre et de celui de son prédécesseur, directeur de la nouvelle agence pour le développement de l'administration électronique (ADELE), responsables informatiques et budgétaires de ministères, représentants de sociétés d'audit ou de conseil, auteur d'un rapport.

En outre, des questionnaires assez complets ont été adressés aux quinze principaux ministères.

Dans une seconde étape, votre commission des finances poursuivra ses travaux d'une manière plus concrète, au moyen de « coups de projecteurs » sur certains ministères ou services de l'Etat (administration centrale et services déconcentrés), afin de pouvoir dégager des orientations plus précises. A cette seconde phase, seront associés les membres de la commission des finances qui le souhaiteront, particulièrement les rapporteurs spéciaux compétents dans les secteurs concernés par les monographies qui seront choisies.

De ce premier tour d'horizon se dégage, tout d'abord, l'idée que **la dépense informatique n'est pas connue avec une précision suffisante** et que l'informatisation doit être évaluée selon son retour sur investissement. Cette évaluation doit ensuite déboucher sur une analyse de l'utilisation des gains de productivité (baisse des charges publiques, redéploiements...).

Il convient donc de favoriser **une meilleure maîtrise du processus d'informatisation, par une plus grande coordination des structures ministérielles** et des projets et par un pilotage politique de l'action administrative. Ceci suppose aussi une association des personnels au processus et, dans certains cas, un recours à l'externalisation.

Enfin, **l'informatisation doit poursuivre son chemin au service de la réforme de l'Etat** en faisant participer les citoyens à une politique qui les concerne aussi bien comme usagers que comme contribuables.

CHAPITRE PREMIER

L'INFORMATIQUE DE L'ÉTAT : INVESTIR PLUS ET MIEUX

L'administration française entretient des rapports complexes avec l'informatique.

La problématique de l'informatisation de l'Etat est en effet ancienne puisqu'il a existé dès 1967 un délégué à l'informatique, M. Robert Galley, chargé de mettre en œuvre le plan calcul. Les objectifs ont alors été bien davantage liés à des préoccupations de politique industrielle (développement d'une industrie nationale de l'informatique) qu'à une volonté de moderniser l'administration par des outils nouveaux. Des préoccupations de gestion sont certes apparues, dès les années 80 dans certains ministères pilotes, comme celui des finances, où ont été introduits de longue date des systèmes propriétaires chargés d'automatiser le traitement de données économiques et fiscales. Des structures administratives de coordination ont été introduites relativement tôt, qui susciteront des schémas directeurs informatiques au sein des ministères, comme celui de l'intérieur dès 1994.

Pourtant, la politique informatique de l'Etat a été révélatrice d'immenses gâchis, gâchis industriel avec Bull, mais aussi gâchis financier, avec le plan informatique pour tous, en 1985, consistant à équiper 46.000 établissements scolaires de 100.000 machines TO7, pour 1,5 milliard de francs de l'époque (228 millions d'euros), dont l'utilisation sera plus que limitée. D'où les titres de certains ouvrages, comme celui de M. Jean-Pierre Brulé en 1993 « *l'informatique malade de l'Etat : un fiasco de 40 milliards* »¹.

S'ajoutera en 1996-1997, au moment de l'apparition des nouvelles technologies et de la bulle Internet, la **prise de conscience d'un retard français** attesté par de nombreuses comparaisons internationales.

Cette prise de conscience a fait émerger un nouveau discours politique, autour de l'e-administration, et des efforts certains pour développer les nouvelles technologies. **Il n'y a pas encore pour autant un investissement financier à la mesure des enjeux que représente l'informatique pour la réforme de l'Etat**. En l'absence de chiffrage des gains de productivité, qui témoigne d'une faible sensibilisation des administrations à ces questions, **le retour sur investissement de l'informatique reste par ailleurs à améliorer**.

¹ Jean-Pierre Brulé ; « *l'informatique malade de l'Etat. Du Plan calcul à Bull nationalisée : un fiasco de 40 milliards* ». Editions Les Belles Lettres, 1993.

UNE DÉPENSE INFORMATIQUE À CONFORTER

L'investissement informatique, dont les contours budgétaires restent mal cernés, est marquée par une **faiblesse persistante des dépenses**, une **concentration préoccupante sur un petit nombre de ministères** et par une **forte vulnérabilité aux mesures de régulations budgétaire**.

UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT ENCORE LIMITÉ

Il n'est pas possible de discerner un éventuel effort de rattrapage depuis 1996-1997 en ce qui concerne les dépenses informatiques.

En l'absence de rigueur dans l'établissement des données budgétaires - ce qui témoigne d'une « préoccupation à la marge » de la part de l'administration - des informations fiables ne sont disponibles que depuis 2000.

L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE DE L'ETAT : 0,9 % DU BUDGET GÉNÉRAL

Selon les chiffres fournis par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **le montant des dépenses informatiques de l'Etat² s'est élevé en 2003 à 2,496 milliards d'euros**. Ces dépenses **représentaient 0,9 % des dépenses nettes globales du budget général**.

En tendance, les dépenses d'informatisation de l'Etat sont marquées par la stabilité : leur part dans le budget de l'Etat reste constante depuis 2000. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les chiffres de l'informatisation correspondant aux années antérieures ne sont pas assez exhaustifs et présentent trop d'incohérences* ». Il n'est donc pas possible d'établir une comparaison sur longue période.

² Hors établissements publics nationaux, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

Dépenses d'informatisation de l'Etat

(en millions d'euros et en %)

	2000	2001	2002	2003
Dépenses globales de l'Etat ³	259.310	266.030	277.460	278.270
Dépenses d'informatisation de	2.204	2.436	2.420	2.496
Part dans les dépenses globales de	0,85 %	0,92 %	0,87 %	0,90 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

UNE DÉPENSE MAL CERNÉE

Les contours de la dépense informatique de l'Etat restent encore mal connus. En témoignent les écarts frappants entre les chiffres communiqués par les différents ministères et les synthèses fournies par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans les données communiquées par les ministères sont quasi systématiquement omises les dépenses figurant dans les dotations globalisées et les crédits de personnel.

Pourtant, au sein des dépenses informatiques, tel que ceci apparaît dans la ventilation des crédits par chapitre, les rémunérations de personnel représentaient 876 millions d'euros en 2003.

Ventilation des dépenses d'informatisation de l'Etat par chapitre

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Dépenses crédits informatiques du titre III	782	940	935	930
Dépenses sur dotation globale de fonctionnement (DGF)	423	410	361	282
Dépenses informatiques du titre V	149	160	176	407
Dépenses de personnel	851	925	948	876
Total	2.204	2.436	2.420	2.496

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

La ventilation des données doit néanmoins être analysée avec prudence. Il n'est en effet pas possible à l'heure actuelle pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de distinguer

³ Dépenses nettes du budget général (hors CST et budgets annexes, y compris dépenses de fonds de concours.

⁴ Ces dépenses comprennent de manière très cohérente la formation bureautique des agents de l'Etat.

précisément dans les dépenses celles qui relèvent du titre III et celles relatives à l'investissement.

En comptabilité privée, relèvent de l'investissement les dépenses informatiques donnant lieu à amortissement.

Les principes de répartition pour le budget de l'Etat des crédits informatiques diffèrent sensiblement du droit commun. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'utilisation des chapitres du titre V est en principe réservée à des dépenses importantes donnant lieu à la prise d'engagements juridiques pluriannuels. Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il s'agit ainsi des gros programmes comme Hélios, Copernic et Accord.

Le titre III est beaucoup plus largement utilisé, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement courant (maintenance, location, réseaux, coût des m² occupés etc...) mais aussi d'achats d'équipement. En effet, hormis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les crédits informatiques restent massivement - voire exclusivement - concentrés sur le titre III. Ainsi, le ministère de l'équipement ou le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n'inscrivent aucun crédit informatique sur le titre V, ce qui, d'une part, conduit les observateurs extérieurs à sous-estimer l'effort d'investissement réel de l'Etat et, d'autre part, suscite des difficultés pour les gestionnaires qui ne disposent pas du levier des autorisations de programme pour mener à bien des projets pluriannuels.

A partir des données obtenues auprès des différents ministères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a cherché à ventiler les crédits informatiques par nature de dépense.

Ventilation des dépenses d'informatisation de l'Etat par nature de dépense⁵

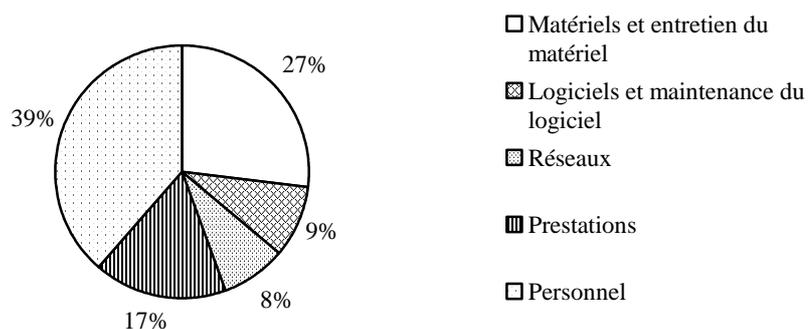
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2000-2003
Matériels et entretien du matériel	518	517	464	611	+ 18,0 %
Logiciels et maintenance du logiciel	121	137	138	209	+ 72,7 %
Réseaux	119	111	152	184	+ 54,6 %
Prestations	165	204	272	384	+ 132,7 %
Personnel	851	925	948	876	+ 2,9%

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Le tableau ci-dessus fait état d'une progression significative, + 130 %, du recours à des prestations extérieures au cours des dernières années, sans que les crédits de personnel diminuent. L'augmentation des crédits alloués aux logiciels peut s'expliquer par des investissements plus importants dans le domaine depuis l'année 2000. Il peut s'expliquer également par une inflation des coûts des redevances logiciels imposés par les grands éditeurs vis à vis de laquelle l'Etat est resté largement démuné.

Ventilation des dépenses d'informatisation de l'Etat par nature de dépense



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

⁵ Selon la direction du budget, « ne sont pas incluses dans ce tableau les autres dépenses liées à l'immobilier, au fonctionnement courant, à la formation ou autres dépenses diverses. Ce tableau par nature n'est pas directement comparable avec les tendances affichées précédemment pour l'évolution des dépenses d'informatisation ; en effet, d'une part toutes les natures de dépenses ne sont pas reprises et d'autre part l'exhaustivité et la qualité de la ventilation effectuée par les entités laissent parfois à désirer. Cependant, les périmètres se rapprochent et se complètent d'année en année ».

L'exercice de ventilation des dépenses reste imparfait, certaines données n'étant pas suffisamment détaillées. Le taux de ventilation des crédits informatiques varie fortement selon les ministères.

Taux de ventilation des dépenses informatiques par ministère⁶

(en %)

Economie, finances, industrie	85,10%
Défense	121,60%
Intérieur	46,90%
Enseignement scolaire	89,20%
Equipement	92,80%
Justice	95,10%
Santé	94,80%
Emploi	88,80%
Affaires étrangères	88,90%
Agriculture	93,40%
Culture	93,50%
Sports	73,70%
Environnement	80,20%
Premier Ministre	93,30%
Mer	20,10%
Enseignement supérieur	75,60%
Outre-mer	100%
SGDN	96,30%
Tourisme	40,20%
Plan	100%
DATAR	167,40%
Légion d'honneur	3,10%
Journaux Officiels	72,40%
Monnaies et Médailles	97,40%

⁶ Certains chiffres peuvent être supérieurs à 100 % car certains ministères procèdent à une ventilation des dépenses en intégrant les reports.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Certains ministères comme celui de l'intérieur, selon les informations fournies ci-dessus, ne paraissent pas en mesure de procéder à une ventilation de leurs crédits selon la grille commune par nature de dépense, proposée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Proposition n° 1

Développer la fiabilité des données budgétaires en ce qui concerne les crédits informatiques.

LES DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LE POIDS DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Hors crédits de personnel et dotations globalisées, l'exécution budgétaire pour les crédits informatiques s'est déroulée comme suit au cours des dernières années :

**Evolution de l'exécution budgétaire pour les crédits informatiques
(hors crédits de personnel et dotations globalisées)**

(en millions d'euros)

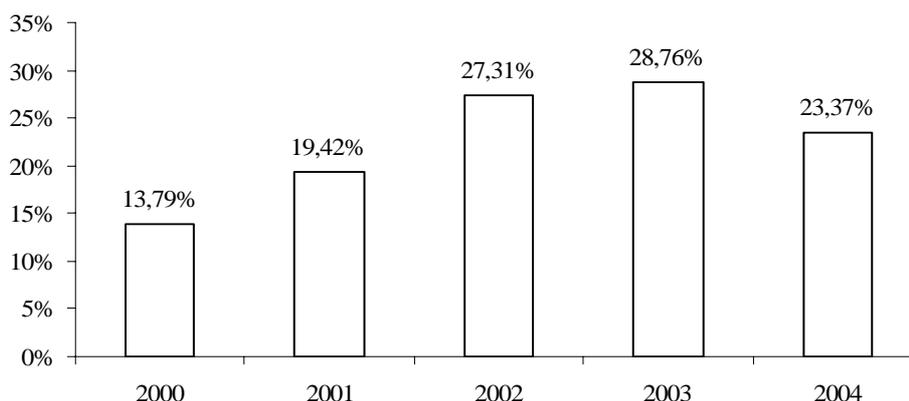
	2000	2001	2002	2003	2004 ⁷
Loi de finances initiale	972	1.138	1.201	1.311	1.399
Fonds de concours	29	25	26	25	23
Reports	134	221	328	377	327
Autres mesures (rétablissements de crédits, transferts, gels, annulations, etc...)	23	27	-34	-81	6

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Les deux dernières années mettent en évidence d'une part **le maintien à un niveau élevé des reports**, à rebours de la tendance à la diminution observée pour l'ensemble du budget général.

Taux de report par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale
(en %)

⁷ Chiffres partiels pour 2004.



Elles ont supporté d'autre part **des annulations de crédits qui ont perturbé le bon déroulement des projets informatiques.**

Ainsi, au ministère de l'intérieur, l'activité de passation des marchés publics, qui constituent le plus souvent le support juridique de la dépense informatique, s'est trouvée gravement perturbée par les mesures de régulation budgétaire prises en 2002 et 2003. Sur le chapitre 34-82, 10 % des crédits ont fait l'objet de mesures de régulation. Il en a été de même en ce qui concerne les autorisations du programme du chapitre 57-60, régulées à hauteur de 10 %.

La direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère de l'intérieur avait préparé pour 2003 un total de 68 marchés publics. Après avoir mené à bien ces marchés, elle n'a pu en notifier que 47. Les marchés préparés mais non notifiés ont ainsi dû l'être début 2004, ce qui entraîne d'importants délais dans l'exécution des contrats. Plusieurs marchés importants (renouvellement de serveurs vieillissants, équipements périphériques au projet stratégique ACROPOL) ont ainsi été retardés de quatre à cinq mois, avec les difficultés juridiques qui en résultent : les entreprises soumissionnaires ne sont pas tenues de prolonger sans négociation la date de validité de leurs offres commerciales. De même, certains marchés à bons de commande doivent être prorogés alors que le code des marchés publics fixe un terme à de tels marchés (quatre ans).

Une telle situation peut aboutir paradoxalement à un surcroît de dépense. Toujours au ministère de l'intérieur, dans le cadre du déploiement de la radio numérique ACROPOL, l'administration est dans l'incapacité de commander en 2004 pour 5 millions d'euros en autorisations de programme (4,2 millions d'euros en crédits de paiement) de faisceaux hertziens dont le retour sur investissement varie entre 17 et 23 mois. **Ce retard, pour ne pas pénaliser le déploiement d'ACROPOL, se traduira par la commande de liaisons spécialisées pour 2,5 millions d'euros supplémentaires imputés sur le titre III dès 2002. S'agissant d'une dépense de substitution, ces montants sont dépensés en pure perte.**

Sanctuariser les dépenses informatiques, les exempter de toute régulation budgétaire lorsque leur retour sur investissement est prouvé et chiffré.

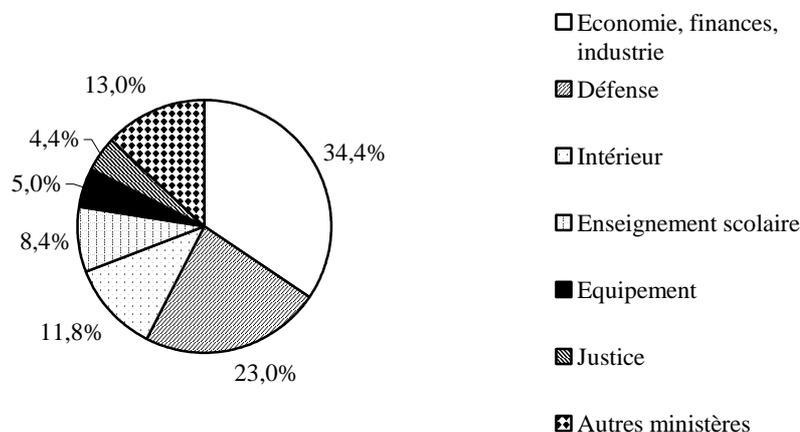
UN INVESTISSEMENT CONCENTRÉ SUR CERTAINS MINISTÈRES

UNE DÉPENSE CONCENTRÉE

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, six ministères réalisent 87 % de la dépense informatique globale de l'Etat. Deux ministères, celui de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de la défense, représentent à eux seuls 57 % des crédits informatiques. Le poids budgétaire des ministères de l'intérieur et de la défense s'explique en grande partie par les coûts liés aux réseaux de communication que ces administrations doivent déployer.

Répartition de la dépense informatique de l'Etat par ministère

(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

UN EFFORT D'INVESTISSEMENT RÉEL TRÈS VARIABLE SELON LES MINISTÈRES

L'observation des ratios dépenses d'informatisation/dépenses globales des ministères fait apparaître des différences très significatives. Pour les interpréter, il convient d'avoir à l'esprit les éléments suivants :

- le nombre de personnes équipées en moyens informatiques individuels s'adapte à la nature de l'activité. Il a une influence sur le budget informatique (cas du ministère de l'intérieur et de celui de l'éducation nationale) ;

- le poids des services déconcentrés en France (direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique) et à l'étranger (ministère des affaires étrangères, secrétariat général de la défense nationale, direction des relations économiques extérieures (DREE)) a un impact sur les coûts de réseaux et de serveurs ;

- l'importance intrinsèque de l'outil informatique – certaines entités ayant des métiers très liés à l'informatique et possèdent des grands systèmes centraux (INSEE notamment) réduit en partie la portée de la comparaison.

**Part des dépenses informatiques dans les dépenses globales
par ministère**

(en %)

Secrétariat général de la défense nationale	27,8%
Economie, finances, industrie	6,0%
Equipement	3,5%
Sports	2,8%
Justice	2,5%
Tourisme	2,2%
Plan	2,0%
Défense	1,9%
Premier Ministre	1,9%
Intérieur	1,5%
Agriculture	1,3%
Affaires étrangères	1,2%
Environnement	0,9%
Culture	0,6%
Enseignement scolaire	0,5%
Enseignement supérieur	0,4%
DATAR	0,4%
Santé	0,3%
Emploi	0,3%
Mer	0,3%

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du budget)

Les écarts entre les différents ministères restent néanmoins si considérables qu'ils ne peuvent s'expliquer seulement par les éléments ci-dessus. **Il paraît possible de tirer de ces chiffres deux considérations :**

- les deux ministères qui mobilisent le plus leurs ressources en faveur de l'informatisation des services –économie, finances et industrie et équipement– sont ceux qui ont le plus réduit le nombre de leur agents et le mieux maîtrisé leurs dépenses ;

- en bas de tableau figurent les ministères « sociaux » emploi et santé, ainsi que les « ministères de l'intelligence » culture et enseignement supérieur pour lesquels l'informatisation paraît curieusement encore taboue.

Un resserrement de l'écart entre les ministères en pointe et ceux en retard paraît constituer un enjeu majeur pour la réussite de la réforme de l'Etat.

Proposition n° 3

Organiser le rattrapage des ministères les plus en retard en ce qui concerne l'informatisation de leurs administrations et concentrer une part des moyens financiers sur ceux-ci dans le cadre du plan ADELE.

LA NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LA DÉPENSE INFORMATIQUE

Il peut paraître difficile de déterminer si le niveau de la dépense informatique est suffisant par rapport aux attentes de l'administration et aux besoins des citoyens. Un montant élevé de dépense publique ne constitue pas nécessairement d'ailleurs une garantie d'efficacité ; en matière informatique comme dans d'autres domaines, le risque de gaspillage n'est pas absent.

DES INDICATEURS PLAIDANT POUR UN RENFORCEMENT DE L'INVESTISSEMENT INFORMATIQUE

Un indicateur peut néanmoins fournir quelques éléments sur la pertinence du niveau d'investissement informatique retenu par l'Etat : l'âge des équipements. En comptabilité privée, ceux-ci doivent être amortis sur une période de trois années. **L'ensemble des ministères vise à remplacer les équipements informatiques tous les cinq ans, soit un taux de renouvellement du parc informatique de 20 % chaque année. En pratique, hormis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, où le taux de renouvellement paraît satisfaisant et les matériels relativement récents, les ratios sont bien inférieurs.**

Au ministère de l'intérieur, le taux de renouvellement global du parc informatique s'établissait à 5,1 % en 2001, à 3,1 % en 2002 et à 3,9 % en 2003. En conséquence, l'âge moyen des micro-ordinateurs de bureau s'établirait selon le ministère de l'intérieur à 6 ans et sept mois.

Au ministère de l'éducation nationale, la « *fréquence de renouvellement s'est allongée sur les deux dernières années revenant à une fréquence proche de six ans* ».

Au ministère de l'équipement, le taux de renouvellement du parc informatique, après avoir atteint 18 % en 2002, est descendu à 14 % en 2002.

LE RELÈVEMENT SOUHAITABLE DU NIVEAU DE LA DÉPENSE INFORMATIQUE À 1 % DU BUDGET GÉNÉRAL

Dans certains ministères, sur certains postes de dépense à tout le moins, le niveau de l'investissement informatique paraît insuffisant. Afin de conforter un investissement stratégique pour la réforme de l'Etat, une augmentation de la dépense informatique paraît se justifier.

Proposition n° 4

Relever le niveau de la dépense informatique à 1 % du budget général.

L'investissement informatique doit pouvoir de plus être corrélé avec les évolutions démographiques en cours dans la fonction publique. Le non-remplacement d'un nombre significatif d'agents publics partant à la retraite est possible si des gains de productivité significatifs sont enregistrés dans les cinq prochaines années. **Seul un investissement informatique massif et concentré dans le temps permettra d'éviter un remplacement poste pour poste des départs à la retraite.** En tenant compte de la nécessité de stabiliser les dépenses en volume, il paraît néanmoins possible, en haut de cycle, d'affecter à des dépenses d'informatiques non reconductibles une part des plus-values de recettes qui pourraient être constatées par rapport aux prévisions en loi de finances initiale.

Proposition n° 5

Affecter en période de croissance une part des plus-values de recettes constatées par rapport à la loi de finances initiale à des dépenses d'investissement informatique.

Naturellement, ces dépenses supplémentaires devraient pouvoir trouver leur contrepartie dans les lois de finances ultérieures grâce à la réalisation d'économies.

UN PROGRAMME ADELE À CONFORTER

La nécessité exprimée ici d'accroître l'investissement informatique de l'Etat a trouvé un début de réponse dans le plan gouvernemental ADELE (administration électronique 2004-2007) présenté par le gouvernement en février 2004 et visant à investir 1,8 milliard d'euros sur quatre exercices budgétaires hors dépenses de formation des agents (voir supra, partie III).

Ce montant reste limité par rapport au montant des grands projets déjà engagés, par exemple au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Autorisations de programme et crédits de paiement sur titre V au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(en millions d'euros)

	Montant total	Période
COPERNIC	911,3 (AP)	2001-2009
ACCORD 1 et 2 ⁸	454,2 (AP et DO)	1998-2005
HELIOS	100 (AP)	2001-2005
Total	1.465,5	1998-2009

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
(direction du budget)

Ces projets contribuent au programme ADELE à hauteur de 755 millions d'euros sur le 1,8 milliard d'euros prévus. Le détail budgétaire du reste de l'investissement quadriennal n'est pas connu avec une complète précision, à défaut d'un travail conjoint en amont entre l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Proposition n° 6

Améliorer la coordination budgétaire en amont de la définition des plans stratégiques informatiques entre l'ADAE et la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Selon l'ADAE, hors projets du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et hors formation, la valorisation connue à ce jour et ventilée par les administrations concernées sur les années 2004 à 2007 du programme ADELE serait la suivante :

⁸ Les contours budgétaires d'ACCORD 1 bis en remplacement d'ACCORD 2 du moins sur le court terme restent flous.

Ventilation de la valorisation connue à ce jour des projets ADELE

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007	Total 2004 – 2007	global
117	196	262	169	744	913
16%	26%	35%	23%	100%	

Source : ADAE

La différence entre le total global, 912,593 millions d'euros, et le total ventilé, 744,510 millions d'euros, soit 168,083 millions d'euros, correspondrait au montant de projets évalués par les ministères sur la période 2004-2007 mais non ventilés par année. Pour annualiser cette somme, l'ADAE a utilisé le ratio obtenu avec les dépenses annualisées (16 % en 2004, 26 % en 2005, etc.).

Estimation des projets ADELE par année

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007	Total 2004 - 2007
144	240	322	207	913

Source : ADAE

Cet échéancier représente 83 % de l'ensemble des opérations. Il reste donc 17 % d'opérations annoncées par les ministères mais non valorisées à ce jour...

En termes nets, le surcroît d'investissement engendré par ADELE ne peut être chiffré dès lors qu'il n'est pas possible de distinguer sur le plan budgétaire entre les dépenses déjà prévues par les ministères (cas, en particulier du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et des dépenses réellement nouvelles correspondant à des projets n'ayant pas été programmés budgétairement avant l'intervention d'ADELE.

UN EFFORT À APPROFONDIR PAR COMPARAISON AVEC DES ORGANISATIONS COMPARABLES

Pour pleinement apprécier l'effort d'informatisation mené par l'Etat, votre président a souhaité disposer de points de comparaisons, tant avec les Etats étrangers qu'avec les autres administrations publiques françaises et les entreprises privées.

UNE PLACE SATISFAISANTE PAR RAPPORT AUX ETATS ÉTRANGERS

UN BON CLASSEMENT DE LA FRANCE LIÉ À UNE FORTE PÉNÉTRATION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE PARMIS LES UTILISATEURS D'INTERNET

Dans une perspective de comparaisons internationales, le cabinet Accenture a examiné 206 services administratifs-types dans 22 pays industrialisés pour évaluer les sites Internet des collectivités publiques selon deux critères : la qualité et la maturité des services (pondérés à 70 % dans l'évaluation) et l'interaction avec les administrations (pondérée à 30 %)⁹.

La France se caractérise par un taux de pénétration d'Internet¹⁰ relativement faible (moins de 30 % des Français se connectent à Internet au moins une fois par semaine) mais un taux élevé de recours aux services de l'administration électronique parmi les utilisateurs d'Internet (85 %).

Au sein du palmarès établi par Accenture, son administration électronique place la France au 8^{ème} rang sur 22, derrière le Canada, Singapour et les Etats-Unis, au coude à coude avec l'Australie et la plupart des pays scandinaves¹¹, devant le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne et l'Italie. La France se situait au 12^{ème} rang en 2002 et 2003.

⁹ Accenture, « Administration électronique : à la recherche de l'efficience », mai 2004.

¹⁰ Rapport entre le nombre d'utilisateurs réguliers d'Internet (c'est à dire se connectant au moins une fois par semaine à Internet) et la population totale.

¹¹ Le Danemark, la Finlande et la Suède précèdent immédiatement la France, dans cet ordre. En revanche, la Norvège se classe après la France.

Classement de 22 Etats industrialisés concernant le développement de l'administration électronique en 2004

1 ^{er}	Canada	12 ^{ème}	Irlande
2 ^{ème}	Singapour	13 ^{ème}	Japon
3 ^{ème}	Etats-Unis	14 ^{ème}	Allemagne
4 ^{ème}	Australie	15 ^{ème}	Norvège
5 ^{ème}	Danemark	16 ^{ème}	Espagne
6 ^{ème}	Finlande	17 ^{ème}	Malaisie
7 ^{ème}	Suède	18 ^{ème}	Italie
8 ^{ème}	France	19 ^{ème}	Mexique
9 ^{ème}	Pays-Bas	20 ^{ème}	Portugal
10 ^{ème}	Royaume-Uni	21 ^{ème}	Brésil
11 ^{ème}	Belgique	22 ^{ème}	Afrique du Sud

Source : Accenture

Le taux de pénétration d'Internet (30 %) place ainsi la France aux derniers rangs des pays industrialisés. Elle précède certes l'Espagne (15 %), mais est devancée par l'Italie (31 %) et l'Allemagne (38 %) et elle est distancée par le Royaume-Uni (55 %), les Etats-Unis (66 %) et la Suède (80 %).

Ce facteur défavorable à l'administration électronique est contrebalancé par un **taux de recours à l'administration électronique par les utilisateurs d'Internet exceptionnellement élevé** (85 %, contre environ 80 % pour l'Italie et le Canada, 75 % aux Etats-Unis, 65 % au Royaume-Uni et seulement 50 % en Allemagne).

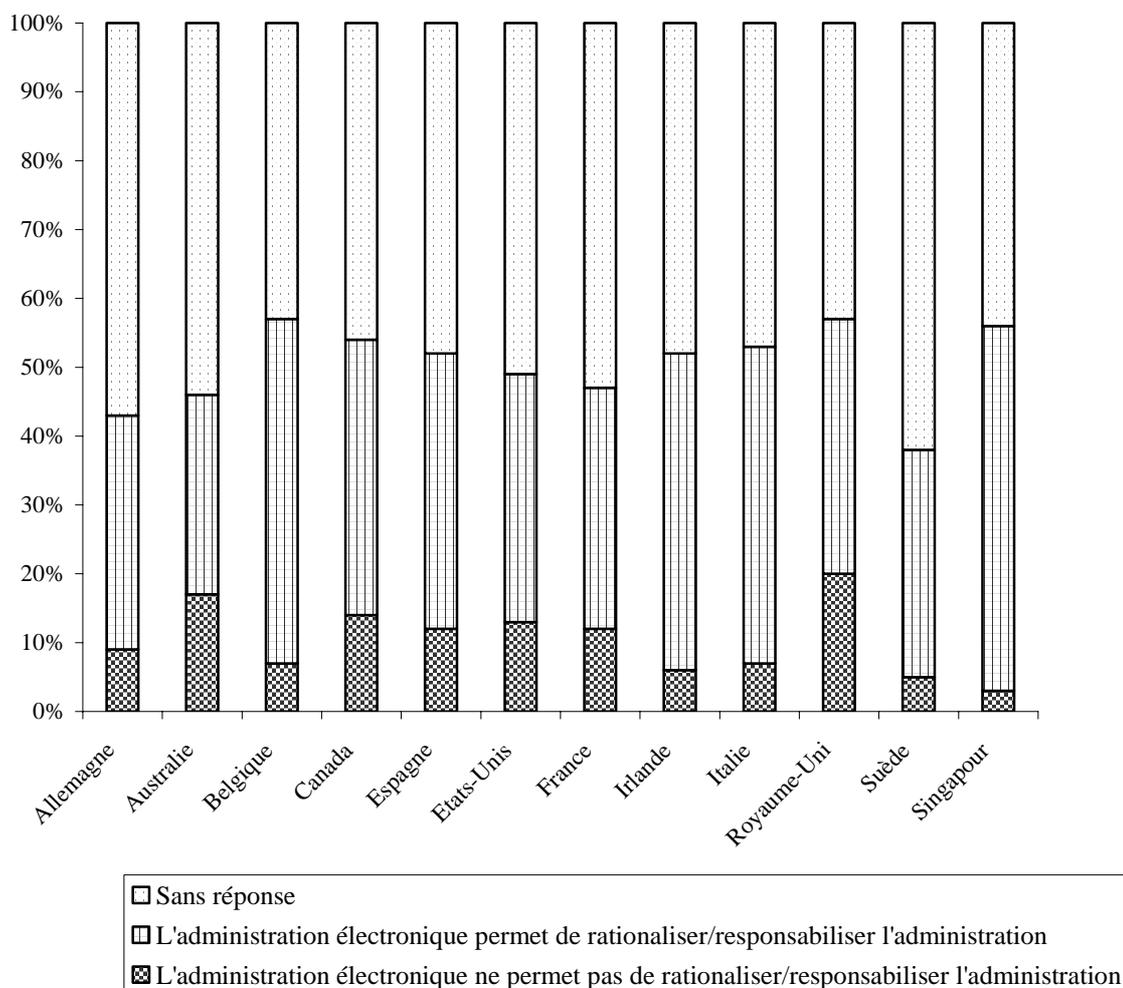
Ce contraste entre le taux de pénétration d'Internet et la consultation des sites d'administration publique par les internautes apparaît propre aux Etats où le taux de pénétration d'Internet est plus faible : le taux de recours à l'administration électronique dépasse également 70 %, chez les utilisateurs réguliers d'Internet, en Espagne et en Italie. La situation paroxysmique de la France peut toutefois également s'interpréter comme la reconnaissance de la qualité des sites publics par les internautes.

Toujours selon l'enquête d'Accenture, les utilisateurs réguliers d'Internet adoptent **des réactions pessimistes plus nombreuses (12 %), mais nettement minoritaires, sur l'absence de possibilité que l'administration électronique permette de rationaliser et de responsabiliser l'administration**. Dans la majorité des autres pays industrialisés, la proportion de réactions négatives est inférieure à 10 % (*cf. graphique ci-dessous*). Cette donnée peut être analysée comme significative d'un manque de connaissance d'Internet, ou d'une difficulté à se prononcer : en effet, si 35 % des Français répondent positivement à

la question d'une administration modernisée, grâce à ses services en ligne, une majorité (53 %) n'a pas d'opinion.

Le point de vue des usagers réguliers d'Internet dans les pays industrialisés sur l'informatisation et la modernisation de l'administration

(en % des réponses)



Source : Accenture

LA PROGRESSION RELATIVE DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS INDUSTRIALISÉS

Selon l'étude d'Accenture précitée, la France a gagné 4 places dans l'étude 2004¹², mais dans un contexte de ralentissement du rythme général de progression de l'administration électronique. Cette progression relative de la France signifie que, dans le contexte d'une croissance économique moins élevée, **notre pays a davantage poursuivi l'effort d'informatisation de son administration que les autres pays industrialisés.**

¹² En 2004, la France a dépassé l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Irlande.

A cet égard, selon un baromètre commandé par la Commission européenne pour l'année 2003, « *la France poursuit le développement de ses services publics à un rythme inchangé depuis un an (5 % tous les 6 mois)* »¹³.

Malgré un faible taux d'accès à Internet, la France se caractérise par un fort niveau de maturité de ses services accessibles par voie électronique et un nombre élevé de sites publics¹⁴ :

- pour le seul mois de février 2004, le portail de l'administration française service-public.fr a accueilli 1,6 million de visiteurs, soit un nombre annuel de visiteurs supérieur à 18 millions en 2003 ; 1.673 formulaires et 239 téléservices étaient accessibles en ligne sur ce site en février 2004¹⁵ ;

- certains sites ministériels sont parmi les plus complets, notamment dans le domaine social : ainsi, le site anpe.fr permet à la fois aux demandeurs d'emploi de consulter les offres d'emploi et de recevoir celles correspondant à leur curriculum vitae ;

- dans le domaine électoral, une expérimentation réussie du vote en ligne a eu lieu lors de l'élection du Conseil supérieur des français de l'étranger.

LA MOINDRE AVANCE DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES

UNE INFORMATISATION PLUS LIMITÉE ET PLUS RÉCENTE DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES

Malgré l'absence d'études aussi fines qu'en ce qui concerne les autres Etats étrangers pour établir des comparaisons avec les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière, **l'Etat apparaît plutôt en avance sur les autres administrations publiques.**

Selon Pierre Audoin Consultants (PAC)¹⁶, au sein du secteur public, **en 2003, la part de la dépense informatique de l'Etat a atteint**

¹³ Baromètre « eEurope » commandé par la Commission européenne, réalisation confiée à CGE&Y, janvier 2003.

¹⁴ En février 2002, 4.000 sites publics pouvaient être dénombrés en France.

¹⁵ Source : réponse à un questionnaire de votre président relatif aux moyens informatiques de l'administration et à leur utilisation, adressé à M. le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat.

¹⁶ Pierre Audoin Consultants, « Les dépenses en technologies de l'information en France. 2002-2007 », avril 2004.

60 %¹⁷, contre 16 % pour les collectivités locales, 16 % pour le secteur social – ainsi dissocié des autres administrations d’Etat dans cette étude – **et 8 % pour le secteur de la santé.**

Les dépenses informatiques ne représentent que 1,5 % de la dépense hospitalière en France, alors que leur part atteint 8 % aux Etats-Unis. Cette disparité signifie que l’informatisation du secteur hospitalier n’a pas encore son niveau de maturité en France, alors que les bénéfices escomptés – en termes de gains de productivité et de réseaux de soin – permettraient d’atteindre un meilleur équilibre de nos comptes sociaux, au regard d’une évolution relativement dynamique des dépenses.

La plupart des collectivités territoriales se sont engagées plus récemment que l’Etat dans le développement de sites Internet, pour diffuser de l’information en ligne et notamment rendre accessibles les formulaires en ligne. Les situations apparaissent toutefois très contrastées, et reflètent pour partie les disparités de taille et de ressources des collectivités territoriales, tout en soulignant des exemples de politiques développées par des communes rurales (*cf. encadré ci-dessous*). Ainsi, lors des dernières élections au Parlement européen en juin 2004, plusieurs villes ont mis en place avec succès une procédure de vote électronique.

¹⁷ Au sein des administrations d’Etat, hors secteur social, la part du ministère de la défense aurait atteint 40 % en 2003, devant le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie (15,6 %), le ministère de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (6,6 %), le ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche (5,3 %) et le ministère de l’équipement (3,1 %).

**Les collectivités territoriales et l'administration électronique :
l'exemple de la communauté de communes de Gluiras (Ardèche)
présenté par le maire de Gluiras, M. Alain Risson**

« Dans la petite communauté de communes rurales que j'anime, nous avons choisi de conduire quelques actions visant divers publics et relevant des technologies de l'information et de la communication :

« - carte de vie quotidienne pour l'usage des activités « enfance et scolaire », des transports à la demande, des accès sécurisés...,

« - utilisation de la fonction porte-monnaie électronique,

« - adjonction, pour les majeurs, de la fonction « signature électronique » pour des démarches ayant « force probante »,

*« - utilisation du site Internet dans plusieurs directions : co-marquage de la base « droits et démarches », système d'information géographique local accessible par tous, **forum de discussion**, formulaire en ligne...,*

*« - sur ce site, installation progressive de **dizaines de formulaires permettant des démarches en direct** grâce à des formulaires « intelligents » générant des flux de données directement utilisables et interopérables,*

*« - mise en place de **bornes publiques** d'e-administration (publiphones reliés à Internet via un serveur vocal, bornes plus sophistiquées, véritables ordinateurs en libre-service...),*

*« - mise en œuvre opérationnelle de trois grandes évolutions : **dématérialisation du contrôle de légalité, nouveau protocole Hélios** (liaisons comptables), **flux dématérialisé avec les notaires (état civil et urbanisme)**...,*

« - dématérialisation des relations entre les communes et la subdivision direction départementale de l'équipement ».

Source : Maires de France, mai 2004, p. 21

**UNE PRIORITÉ : MUTUALISER LES GAINS ISSUS DE
L'INFORMATISATION ENTRE L'ETAT ET LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Votre président estime que **la mutualisation avec les collectivités territoriales doit constituer une priorité**, afin que l'informatisation devienne un vecteur de la réforme de l'Etat, au plus près des citoyens.

Cette mutualisation signifie que les collectivités territoriales puissent, pour l'exercice de leurs compétences, disposer des instruments développés par l'Etat, en tenant compte de la convergence des besoins. Lors de son audition par votre président, M. Jacques Sauret, directeur de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, a donné l'exemple des outils informatiques de gestion des carrières.

Proposition n° 7

Mettre à disposition des collectivités territoriales, pour l'exercice de leurs compétences, les outils informatiques développés par l'Etat pour la gestion de ses services, selon des modalités à préciser par voie contractuelle

Votre président souligne également les réponses locales aux demandes des usagers en matière de service public : les démarches d'état civil devraient ainsi pouvoir être dématérialisées, dans le cadre d'applications développées par l'Etat, garant de l'égalité des citoyens sur le territoire de la République française.

Proposition n° 8

Développer les coopérations entre l'Etat et les collectivités territoriales pour dématérialiser les procédures administratives correspondant aux compétences exercées par les collectivités.

LE RÔLE PRÉCURSEUR DES GRANDES ENTREPRISES

LE SECTEUR PRIVÉ REPRÉSENTE 85 % DES DÉPENSES INFORMATIQUES

Concernant les entreprises privées, selon PAC, **l'ensemble des administrations n'a réalisé que 15 % de la dépense totale en technologies de l'information en 2003**, alors que les dépenses publiques représentent la moitié du produit intérieur brut. En d'autres termes, le secteur privé représente 85 % des dépenses en technologies de l'information en France.

Il convient toutefois d'être prudent sur l'interprétation de la part des dépenses publiques, inhérente aux méthodes de calcul elles-mêmes et à la possibilité d'individualiser certaines dépenses internes à l'administration, notamment en personnel. En outre, **la part des dépenses publiques d'informatisation augmente (elle n'atteignait que 14,4 % en 2001) et son rythme de progression est deux à trois supérieur (4 % par an) à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat (1 % à 2 % par an).**

LA PART PRÉPONDÉRANTE DES GRANDES ENTREPRISES

La situation des entreprises est cependant contrastée en fonction de leur taille. Selon le Livre blanc du MEDEF¹⁸, seules 39 % des PME étaient équipées d'un accès à Internet en 2000. Selon PAC, les entreprises de plus de 2.000 employés engagent plus de 38 % des dépenses en services informatiques, soit près de la moitié des dépenses du seul secteur privé.

A contrario, les grandes entreprises ont généralement devancé les administrations publiques dans le domaine du contrôle de gestion et pour l'externalisation de certaines fonctions supports. Elles procèdent également plus volontiers à des achats par enchères sur Internet (le « *e-procurement* »)¹⁹, dont une étude du cabinet de conseil et management A. T. Keaney – conduite auprès de 147 grandes entreprises dans 22 pays – a évalué le puissant effet de levier sur l'investissement : 1,6 milliard d'euros en « *e-procurement* » entraîneraient des économies d'échelle évaluées à 20,8 milliards d'euros.

¹⁸ *Mouvement des entreprises de France, Livre blanc. Propositions et recommandations du MEDEF en matière d'administration électronique, 14 janvier 2004.*

¹⁹ *Le « e-procurement » consiste en une rationalisation du processus d'achats, par la mise en place de plates-formes d'enchères virtuelles permettant de comparer les différentes propositions. Le coût d'adhésion, élevé, restreint toutefois l'accès à ces plates-formes et une étude de Markess International aurait montré, en 2001, que des processus induits de réorganisation de la « chaîne de valeur ajoutée » renchérisaient fortement l'investissement initialement prévu.*

LA NÉCESSAIRE FIN D'UN TABOU : L'ÉVALUATION DU RETOUR SUR INVESTISSEMENT

Les projets informatiques permettent de fusionner de nombreuses applications existantes. Ils autorisent un décloisonnement des administrations et évitent les doublons. Ils sont porteurs de gains de productivité considérables.

Ils permettent un « chaînage vertueux » entre investissement et fonctionnement à condition que les projets informatiques soient financés prioritairement en fonction des gains de productivité qu'ils peuvent engendrer et que ces gains de productivité soient accompagnés d'une mutation des organisations administratives permettant, soit de réduire la dépense à service constant, soit d'améliorer le service à dépense constante.

DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ POTENTIELLEMENT ÉLEVÉS

L'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a dressé une typologie des gains de productivité susceptibles d'être engendrés par l'administration électronique. Elle donne une fourchette d'évaluation du retour sur investissement possible du programme ADELE.

LES OPPORTUNITÉS DE RÉDUCTION DES COÛTS

La dématérialisation des échanges et la remise à plat des processus favorisées par l'informatique peuvent permettre une réduction des coûts externes et internes.

L'ADAE met en avant les avantages issus de la dématérialisation des courriers administratifs. Elle montre, sur la base d'exemples étrangers, que les erreurs de saisie sont fortement réduites par l'informatisation des processus de traitement des données : l'automatisation des contrôles aux frontières et de la perception des droits réalisée par le système douanier fiscal de Cracovie aurait divisé par vingt les erreurs de saisie. Le système d'appels d'offres électronique au Danemark aurait doublé la productivité et éliminé complètement les réclamations. L'ADAE relève qu'en France, les administrations fiscales traitent chaque année 600.000 erreurs et 100.000 réclamations liées à un mauvais adressage, pour un coût supérieur à dix millions d'euros. Pour les inscriptions scolaires, le taux de dossiers incomplets est évalué entre 20 et 50 %.

Une étude de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) sur le coût de traitement des 1,8 million de déclarations annuelles des données sociales (DADS) montre par ailleurs que le coût de traitement

informatique est cent fois plus faible qu'une « procédure papier », et dix fois inférieur à un traitement magnétique.

Les effets budgétaires paraissent massifs si l'on considère les exemples étrangers. Ainsi, l'Ontario, avec une population de 13 millions d'habitants, avait un déficit budgétaire de plus de 5 % en 1995. Cet état a décidé d'utiliser l'administration électronique pour limiter ses dépenses et a investi massivement dans le domaine. Il aurait ainsi pu diminuer ses effectifs administratifs de 40.000 agents par rapport à 1995, tout en améliorant le nombre de services offerts à ses citoyens et la satisfaction de ceux-ci. Ses coûts de fonctionnement seraient maintenant inférieurs à ceux des autres provinces canadiennes.

Enfin, l'achat public constitue un autre exemple tout à fait révélateur. Les exemples étrangers (notamment italien) ou du secteur privé ont prouvé que la dématérialisation des procédures d'achat public couplée à la rénovation des processus internes induisait des économies de l'ordre de 30 %. En France, l'Inspection générale des finances et la Cour des Comptes estiment que les économies liées à une redéfinition de la fonction achat au sein des administrations associée à une dématérialisation des échanges sont comprises entre 5 et 10 % des 100 milliards d'euros de dépenses publiques, soit entre 5 et 10 milliards d'euros d'économies annuelles.

DES NOUVELLES TÂCHES À MOYENS INCHANGÉS

Selon l'ADAE, la numérisation des actes d'état civil, grâce à une optimisation des procédures et un investissement modéré (1,5 million d'euros), aurait permis au ministère des affaires étrangères de faire face à effectif constant (350 personnes) à un quasi doublement en dix ans de la demande de copies et extraits d'actes de naissance.

De même, l'assurance maladie a pu faire face à la mise en place de la couverture maladie universelle en 2000 (accueil de plus de 6 millions de personnes en quelques mois) grâce à la montée en charge de SESAM-Vitale.

DES ÉCONOMIES ATTENDUES TRÈS ÉLEVÉES

Le plan d'action de l'administration électronique conduit par l'ADAE serait accompagné d'un calcul du retour sur investissement des projets ainsi que des économies de personnels.

De 2004 à 2007, en ce qui concerne les projets menés par l'ADAE, les économies seraient estimées aujourd'hui à 1.460 personnes ainsi qu'à 3,3 milliards d'euros. En l'absence de précisions sur la méthodologie employée pour aboutir à de tels résultats, la prudence s'impose néanmoins.

En ce qui concerne les gains de productivité dégagés à compter de l'année 2007, dès lors que le programme ADELE serait achevé,

l'ADAE propose une évaluation forfaitaire, sans pouvoir entrer dans le détail. Elle constate que les gains de productivité observés en France et à l'étranger sur les projets d'administration électronique dépassent le plus souvent les 25 à 30 % et souligne que, par souci de réalisme, le gouvernement a retenu une approche prudente de 10 à 15 % de gains de productivité d'ici 2007, ce taux s'appliquant aux seules dépenses de fonctionnement courant de l'État²⁰, soit environ 70 milliards d'euros.

Pour prendre en compte les impondérables, un abattement de 30 % est appliqué aux montants calculés : **le gouvernement se fixe pour objectif des gains de productivité pour les services de l'État compris entre 5 et 7 milliards d'euros annuels à partir de 2007.**

Ce chiffre est très significatif. Il ne pourra être atteint qu'à la condition que les gains de productivité ne soient pas « préemptés » par la masse salariale. Il **nécessitera un changement de culture des services, afin que la notion de retour sur investissement devienne réellement prise en compte.** Au vu des informations fournies à votre président, **l'évaluation du retour sur investissement, projet par projet, reste en effet aujourd'hui marginale.**

UNE ÉVALUATION DU RETOUR SUR INVESTISSEMENT AUJOURD'HUI PEU SATISFAISANTE

UNE EXIGENCE PRÉSENTE DANS LES CIRCULAIRES DE PRÉPARATION BUDGÉTAIRE

La circulaire n° CM3-03-5464 du 22 décembre 2003 relative aux dépenses d'informatique des administrations de l'Etat et à la préparation de la loi de finances pour 2005 exige des services un examen du retour sur investissement des projets financés ou à financer.

Ainsi, l'annexe 2 de la présent circulaire indique « *qu'un effort est demandé dans l'énoncé des critères permettant de mesurer l'influence de l'informatique en terme de modernisation, d'efficacité et de rentabilité* ». Elle souhaite que « *les voies de réformes d'organisation ou de procédures permises par les développements informatiques soient présentées...* ».

Enfin, pour présenter chaque projet informatique (projet à lancer, projet en cours, bilan projet terminé), des fiches sont proposées aux ministères dépensiers afin de déterminer notamment l'impact économique des projets au moment de leur lancement, pendant leur déroulement et après leur terminaison.

²⁰ *Dépenses de l'État, hors éducation nationale, défense, remboursement de la dette, dotations et subventions diverses.*

Deux types de gains sont visés :

- les gains dits « budgétaires », comptés annuellement par rapport à la situation préalable (gain de productivité, diminution de dépense récurrente, accroissement de recette récurrente et autres)
- les gains dits « non budgétaires », qui sont en fait des indicateurs annuels de résultat, adaptés à la finalité du projet et permettant de juger l'atteinte des objectifs. L'exposé demandé fournit l'identification de l'indicateur, sa méthode d'évaluation et la valeur préalable.

Néanmoins, ces fiches sont rarement remplies comme votre président a pu s'en apercevoir en examinant les éléments issus des pré-conférences informatiques avec le ministère de l'agriculture. Lorsque les fiches sont remplies, les gains évoqués ne sont pas, selon la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie « excessivement étayés ». L'évaluation des retours sur investissement reste encore exceptionnelle et leur vérification un exercice délicat.

Proposition n° 9

Améliorer la rigueur de l'évaluation des projets informatiques au moment de la préparation des lois de finances.

Le chargé de mission responsable de la synthèse budgétaire en matière informatique dispose de trop peu de pouvoirs hiérarchiques pour imposer aux ministères une plus grande rigueur dans l'exercice d'évaluation du retour sur investissement.

Proposition n° 10

Mieux positionner l'expertise informatique au sein de l'organigramme de la direction du budget.

UNE MÉCONNAISSANCE PRÉOCCUPANTE PAR LES ADMINISTRATIONS DE LEURS GAINS DE PRODUCTIVITÉ ÉVENTUELS

Appelés par votre président à quantifier les « gains de productivité permis par l'informatisation en précisant la méthode utilisée », les ministères ont fourni des réponses lapidaires sur le sujet. Dans la quasi totalité des cas, une telle évaluation n'existe pas, comme le reconnaît le ministère de la défense : « *il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude sur les gains de productivité permis par l'informatisation de l'ensemble du ministère* », ou le ministère de l'intérieur : « *les outils de gestion dont dispose aujourd'hui le ministère ne permettent pas de fournir des données susceptibles d'apporter une réponse, même approximative, à cette question, surtout s'il s'agit d'évaluer les gains nets de productivité pour le ministère* ».

Il est vrai, comme le souligne la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, que l'exercice n'est pas facile et que *« la notion de gain de productivité, intéressant le personnel, dépasse largement le cadre de la seule activité informatique et présente de très sérieuses difficultés méthodologiques et sociales pour son évaluation »*.

De manière empirique, les ministères se montrent convaincus de l'existence de gains de productivités sans pouvoir les quantifier. Le ministère des affaires étrangères souligne que *« la comparaison entre la charge de travail – même en la considérant stable - et la réduction des effectifs – 18 % en cinq ans – rend indiscutable l'existence de gains de productivité significatifs »*.

Selon le ministère de l'intérieur, *« l'informatisation a certainement conduit à des gains de temps importants dans un certain nombre de domaines tels la production des titres (permis de conduire, cartes grises...), le traitement des opérations budgétaires et comptables, ou pour accroître l'efficacité des recherches en matière de police »*. Il note les limites de *« ces gains de temps et de qualité qui n'ont pas toujours été capitalisés sous la forme de réduction d'effectifs ou d'économies budgétaires, car les emplois supprimés étaient peu qualifiés et ont souvent été remplacés par des emplois plus qualifiés, donc plus onéreux, nécessités par la sophistication des tâches »*.

Seul le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie parvient à chiffrer les réductions de personnel suscitées par la mise en place de ses applications informatiques. A la direction générale des impôts, l'informatisation des conservations des hypothèques a permis un gain de plus de 800 emplois sur la période 2003/2005. La mise en place du serveur professionnel des données cadastrales a permis la disparition d'environ 200 emplois en 2004. La mise en place d'une base de données des redevables professionnels, en supprimant les risques de doubles saisies et de divergences, a permis d'économiser 500 emplois.

Des applications techniquement plus simples sont par ailleurs également source d'économies budgétaires. Il en est ainsi à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour la numérisation et la mise en ligne sur intranet de l'ensemble de la documentation.

Impact de la mise en en ligne de la documentation à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sur la reprographie centralisée

	1998	2002	Facteur de réduction
Reproduction centralisée (nombre de feuilles)	1.209.476	269.872	4,5
Nombre d'enveloppes	32.068	4.848	6,6

Coût d'affranchissement	41.500 euros	13.219 euros	3,2
-------------------------	--------------	--------------	-----

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

Trois des 6 agents affectés à la reprographie centralisée en 1998 effectuent maintenant la diffusion en ligne de la documentation, les trois autres ayant été redéployés.

A contrario, le ministère de l'agriculture montre que « les possibilités offertes par l'informatique stimulent l'imagination des auteurs de réglementation, avec un accroissement sensible de la sophistication des règles de gestion ».

Ainsi, informatisation, simplification des procédures et des normes, réorganisation des services devraient aller ensemble pour engendrer des gains de productivité significatifs. En l'absence de tels gains, l'informatique demeure, il convient de l'observer, un coût net pour le budget de l'Etat.

En conclusion, votre commission des finances considère que des gains de productivité substantiels ne pourront être enregistrés que si les gestionnaires, les agents de l'Etat et les citoyens bénéficient d'un intéressement à cette informatisation, sous la forme d'une contrepartie financière. C'est cet intéressement qui pourra réellement permettre une intensification des gains de productivité issus de l'informatisation de l'Etat.

Proposition n° 11

Généraliser les modalités d'intéressement des gestionnaires, des agents publics et des citoyens aux gains de productivité issus de l'informatisation de l'Etat.

LES PERSPECTIVES OFFERTES PAR LA LOLF

L'ensemble des ministères fonde de grands espoirs sur la complète application de la loi organique n ° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour améliorer à la fois l'appréhension de la dépense informatique en « coûts complets » et définir des tableaux de bord permettant d'évaluer le retour sur investissement informatique.

En ce qui concerne la « démarche coût complet », le niveau de budgétisation et les éléments présentés dans la partie « justification au premier euro » ne permettront sans doute pas d'apprécier de façon exhaustive au stade de la loi de finances, les crédits destinés à

l'informatisation. En effet, soit cette identification (notamment des moyens bureautiques) se fera éventuellement à un niveau plus fin, soit le choix d'affecter des crédits à des dépenses d'informatisation deviendra le résultat d'une décision en gestion du responsable de programme (exemple : arbitrage entre le recours à des personnels pour effectuer telle ou telle tâche et le déploiement d'un système informatique alternatif).

Ce n'est qu'au moment du compte-rendu d'exécution, en particulier dans les rapports annuels de performance, que l'exhaustivité des dépenses consacrées à l'informatisation et la performance sous-jacente notamment en termes de gains de productivité devraient pouvoir être mis en évidence. Ceci est conforme à l'esprit de la LOLF qui consiste à passer d'un contrôle *a priori* à une analyse *a posteriori* des performances.

La mise en œuvre de la LOLF doit aussi permettre de « casser l'administration en silo ». Ainsi, les réseaux de communication de la police et de la gendarmerie ne sont toujours pas interconnectés. On peut donc espérer que la mission interministérielle « sécurité » favorisera une conception coordonnée des équipements des différentes forces de sécurité qui participent à un même service public.

UN RENFORCEMENT BIENVENU DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Un certain nombre de dysfonctionnements dans la conduite de projets informatiques peuvent être occasionnés par la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, qui ne prête parfois pas toute l'attention nécessaire aux projets menés par la maîtrise d'œuvre, et qui se trouve trop souvent dans un rapport d'infériorité vis à vis de celle-ci en raison de la technicité des programmes. De plus, c'est la maîtrise d'œuvre qui gère le budget informatique, et non le maître d'ouvrage, contrairement à ce qui prévaut dans le secteur privé. Il y a là une impossibilité pour la maîtrise d'ouvrage de « cadrer » réellement le projet, par rapport à ses priorités.

La LOLF pourrait renforcer la maîtrise d'ouvrage. Les crédits informatiques seront globalisés au sein, soit de programmes « support » gérés, lorsqu'ils existent, par les secrétaires généraux des ministères, soit au sein de programmes opérationnels sous la responsabilité des gestionnaires de programme. Dans les deux cas, le gestionnaire de programme arbitrera en fonction de priorités liées à des indicateurs de performance, dans les enveloppes budgétaires au sein desquelles la fongibilité des crédits sera complète. Il y aura donc un pouvoir budgétaire renforcé du gestionnaire de programme, le maître d'ouvrage. Le fait que celui-ci associe à un objectif du programme un projet informatique permettra sans doute un meilleur suivi des projets et fera l'objet dès lors d'une attention plus soutenue.

La LOLF pourrait donc être porteuse d'un renforcement de la maîtrise d'ouvrage, au profit de la réussite des projets informatiques et de leurs débouchés, tant en termes de services qu'en termes de gains de productivité.

LA DÉFINITION D'INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À L'INFORMATISATION DE L'ETAT

Au sein des programmes « support », il est probable que seront établis des indicateurs de performance prenant en compte des aspects informatiques.

De tels indicateurs existent déjà au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le contrat de performance qui lie la direction générale des impôts à la direction du budget lui donne comme objectif de devenir une administration multi accès, avec deux indicateurs à prendre en compte, à savoir le nombre de télédéclarations télé-IR et celui des télédéclarations télé-TVA. Des objectifs de qualité informatique sont même définis, consistant à réduire le taux d'indisponibilité des applications informatiques, évalué comme le nombre d'heures de travail potentiellement perturbées, ou à améliorer le taux de résolution des incidents informatiques en moins de deux heures.

La LOLF apporte ainsi une possibilité de généraliser de tels indicateurs et d'améliorer, dès lors, le rapport entre le coût et la qualité des services informatiques.

CHAPITRE II

FAVORISER UNE MEILLEURE MAÎTRISE DU PROCESSUS D'INFORMATISATION

LA COORDINATION EST-ELLE RÉELLEMENT SOUHAITÉE ?

DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES MULTIPLES EN VOIE DE RATIONALISATION

LE REGROUPEMENT DES STRUCTURES INTERMINISTÉRIELLES

La nouvelle architecture de coordination interministérielle des politiques d'informatisation

La maîtrise du processus d'informatisation requiert d'abord une coordination efficace des politiques conduites.

En application du décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat, le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a procédé à la **rationalisation** et au **renforcement des structures de coordination interministérielle, aujourd'hui regroupées au sein de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)**.

L'ADAE est un service interministériel placé auprès du Premier ministre, mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat. Son directeur, M. Jacques Sauret, était précédemment responsable de « net entreprises ». Votre président se félicite que le rattachement de l'ADAE aux services du Premier ministre lui donne une meilleure autorité pour coordonner les projets d'informatisation de l'Etat.

La mise en place de l'ADAE a permis d'engager une réflexion ayant conduit à la définition du plan stratégique de l'administration électronique (PSAE) pour les années 2004-2007 et à celle d'un plan d'action pour le développement de l'administration électronique, au sein du programme ADELE. L'ADAE assure le **pilotage du plan d'action de l'administration** et est responsable du schéma directeur de l'administration électronique.

Hors du champ de la politique d'informatisation de l'Etat, le décret précité du 21 février 2003 a également créé deux délégations exerçant une compétence transversale pour la réforme de l'Etat : la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de

l'Etat (DMGPSE), successeur de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), laquelle a repris les missions de la Commission pour les simplifications administratives (COSA).

L'ADAE a permis la rationalisation des structures en charge du développement de l'administration électronique en opérant la fusion de trois services interministériels :

- l'Agence pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (**ATICA**) ;

- la mission utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'administration de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (**DIRE 3**), auteur notamment d'une enquête annuelle sur l'état de l'Internet public ;

- le service de la COSA chargé de l'harmonisation, la normalisation et la simplification des formulaires sous forme papier ou électronique.

L'ATICA avait été créée en août 2001. Elle était en charge plus spécialement des aspects techniques du développement de l'administration électronique, afin de mettre en place un cadre commun d'interopérabilité pour les systèmes d'information des administrations. L'ATICA avait elle-même succédé à la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC), constituée à l'automne 1998.

Face à cette succession rapide des structures chargées de coordonner l'action d'informatisation de l'Etat (trois organismes en cinq ans), **notre président insiste sur la nécessité d'une stabilité et d'un renforcement de l'ADAE, pour inscrire dans la continuité l'action gouvernementale.**

Proposition n° 12

Opérer le renforcement de la coordination interministérielle des politiques d'informatisation de l'Etat dans le cadre pérenne de l'ADAE

D'autres comités, conseils ou missions contribuent également à l'action de l'Etat pour l'informatisation de l'Etat (cf. encadré ci-dessous).

Les autres structures que l'ADAE en charge des technologies de l'information et de la communication

Outre l'ADAE, plusieurs structures gouvernementales sont en charge des technologies de l'information et de la communication, notamment :

- le **Comité interministériel pour la société de l'information (CISI)**, réuni pour la première fois en janvier 1998 ;

- le **Conseil stratégique des technologies de l'information (CSTI)**, créé en octobre 2000 et regroupant des personnalités de l'entreprise et du secteur de la recherche pour conseiller le gouvernement sur le développement des technologies de l'information et de la communication en France ;

- la **Mission interministérielle pour l'accès à la microinformatique à l'Internet et au multimédia (MAPI)**, laquelle recense les accès publics et octroie le label d'espace public numérique (EPN) en cas de respect de critères fixés dans une charte ;

- la **Mission pour l'économie numérique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, créée en janvier 2001 et qui organise une concertation régulière avec les entreprises.

Le rôle de l'ADAE pour coordonner et impulser la modernisation de l'administration

L'article 4 du décret du 21 février 2003 précité a défini les **missions** de l'ADAE en vue de moderniser l'action de l'administration et répondre aux besoins des usagers par le développement de services personnalisés²¹ :

« *L'agence pour le développement de l'administration électronique exerce les missions suivantes :*

« 1° *Elle favorise le développement de systèmes d'information et de communication permettant de **moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public.***

« *Dans ce domaine :*

« a) *Elle contribue à la **promotion et à la coordination des initiatives**, assure leur suivi et procède à leur **évaluation** ;*

« b) *Elle apporte son appui aux administrations pour **l'identification des besoins, la connaissance de l'offre et la conception des projets** ;*

²¹ En outre, les missions de l'ADAE ont été précisées par la circulaire du Premier ministre en date du 12 septembre 2003 relative au développement de l'administration électronique, publiée au Journal officiel du 18 septembre 2003.

« 2° Elle propose au Premier ministre les mesures tendant à la **dématérialisation des procédures administratives**, à l'**interopérabilité** des systèmes d'information, ainsi qu'au **développement de standards et de référentiels communs** ;

« 3° Elle assure, pour le compte du Premier ministre, la **maîtrise d'ouvrage des services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources**, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d'annuaire, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques ».

Le directeur de l'ADAE, M. Jacques Sauret, a exposé à votre président la démarche privilégiée par l'agence qu'il dirige : être un **lieu de concertation, d'échanges et de discussions, afin de généraliser les bonnes pratiques et établir des référentiels**.

A cet effet, l'article 4 du décret du 21 février 2003 précité a prévu la création d'un **conseil d'orientation**, associant les différents acteurs du processus d'informatisation de l'Etat :

« Le directeur de l'agence préside un conseil d'orientation qui réunit des représentants des ministres, des collectivités territoriales, des organismes assurant des missions de service public, des usagers et des entreprises, ainsi que des experts. La composition et le fonctionnement du conseil d'orientation sont fixés par arrêté du Premier ministre.

« Le conseil rend un avis sur les orientations de développement de l'agence ainsi que sur son programme de travail. Il peut émettre des recommandations sur les actions à mener, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication et des téléservices, des logiciels et de l'interopérabilité des systèmes ».

Pour mener à bien ses missions, notamment la protection des données nominatives et la simplification des démarches en ligne, l'ADAE associe également à ses travaux la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA).

Dans le développement de l'administration électronique, la **mutualisation** et l'« **interopérabilité** » (c'est-à-dire la propension, pour un système d'information, à être compatible avec un autre) des systèmes d'information **sont systématiquement recherchés**. La mutualisation présente, par exemple, un intérêt particulier pour les SIRH (systèmes d'information pour les ressources humaines), en voie de diffusion. L'ADAE a été mise en situation de veiller à la réalisation de ce double objectif, car elle participe désormais aux conférences budgétaires. Cette présence l'a confortée dans son rôle de coordinateur de la politique d'informatisation de l'Etat devant disposer d'une vue d'ensemble cohérente. Votre président estime qu'il faut également **envisager une association de l'ADAE aux orientations gouvernementales prises sur les dépenses informatiques**.

Lors de la préparation des lois de finances, associer formellement l'ADAE aux décisions du gouvernement sur le montant global et la répartition des dépenses informatiques

Des moyens renforcés et la possibilité de solliciter le concours d'autres administrations

Ainsi que l'a précisé son directeur lors de son audition par votre président, l'ADAE dispose d'ores et déjà d'une **cinquantaine d'agents** et d'un **budget de 26 millions d'euros**. Par comparaison, les autres structures ministérielles en charge de la réforme de l'Etat, la DMGPSE et la DUSA, ne disposaient respectivement que de 23 et 14 postes au premier trimestre 2004.

Lors de sa création en février 2003, l'ADAE ne comptait qu'une trentaine d'agents, dont une vingtaine en provenance de l'ATICA et une dizaine de la DIRE ³²². En 2003, l'ADAE a disposé de 15 postes d'encadrement supplémentaires. En loi de finances initiale pour 2004, l'ADAE a obtenu 3 postes supplémentaires (au lieu de 30 demandés), sur la base d'un plan d'action de l'ADAE comportant des objectifs chiffrés.

Enfin, un arbitrage gouvernemental était en cours fin juin 2004 pour l'attribution de nouveaux postes : après que l'ADAE eut obtenu 18 nouveaux postes avant le changement de gouvernement en mars 2004, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne souhaitait plus attribuer que 4 postes supplémentaires.

Ce renforcement des moyens de l'ADAE doit se poursuivre.

Par comparaison, les standards observés dans d'autres pays européens pour des organismes aux missions comparables s'avèrent encore plus élevés (de l'ordre de 200 personnes).

En outre, en application de l'article 5 du décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat, tant l'ADAE que la DMGPSE et la DUSA peuvent **recourir aux moyens d'autres services de l'Etat** pour accomplir leurs missions :

« Pour l'accomplissement de leurs missions, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et l'agence pour le développement de l'administration électronique peuvent solliciter le concours de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction générale de l'administration du ministère de

²² La fusion d'un troisième service interministériel au sein de l'ADAE n'a donné lieu à aucun mouvement de personnel : il s'agit du service chargé de l'harmonisation, la normalisation et la simplification des formulaires sous forme papier ou électronique de la Commission pour les simplifications administratives (COSA). Votre président s'étonne de cette absence de mouvement de personnel, laquelle semble contredire le principe d'une fusion au sein de l'ADAE ou impliquer que les fonctions exercées par ce service ne correspondent pas à des affectations de personnels.

l'intérieur, du Commissariat général du Plan, du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, de la direction générale des collectivités locales, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ainsi que des services du ministère de l'économie et des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur et de l'inspection générale des affaires sociales ».

Proposition n° 14

Favoriser le recours par l'ADAE aux moyens d'autres services de l'Etat en en précisant les finalités et les modalités

**DES CIRCUITS DE DÉCISION ENCORE ESSENTIELLEMENT
MINISTÉRIELS**

Les projets informatiques de l'administration souffrent d'un éclatement qui reproduit les cloisonnements de l'administration entre ministères, voire entre les directions de certains ministères – comme c'est notamment le cas au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour dégager des gains de productivité, il faut impérativement « **casser** » **l'administration en silo**²³.

Dans ce contexte, **les circuits de décision restent essentiellement ministériels**. Le **pilotage** de la politique informatique s'exerce généralement **dans le cadre d'un comité** réunissant les différents intervenants. Le comité de pilotage veille notamment à la compatibilité des projets informatiques avec le schéma directeur des systèmes d'information et de communication.

²³ Cette image est reprise du rapport de Thierry Carcenac intitulé « Pour une administration électronique citoyenne » (2001), fait à la demande de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre.

Exemples de structures en charge du pilotage de l'informatisation au niveau ministériel

<i>Ministère</i>	<i>Nom de l'instance de pilotage</i>	<i>Composition et moyens</i>	<i>Rythme de réunion</i>	<i>Missions</i>
Affaires étrangères	Direction collégiale	Administrations centrales. Présidence du secrétaire général du ministère.	24	Examen, adoption et suivi du schéma directeur.
Agriculture	Conseil des systèmes d'information	Directions d'administration centrale, services déconcentrés, établissements sous tutelle, « <i>structures informatiques du ministère</i> ».	nc	Examen de la compatibilité technique des projets et de leur impact sur le fonctionnement des services.
Culture	Comité de pilotage du système d'information	Directeurs d'administration centrale, présidents et secrétaires des comités de suivi, représentants des services déconcentrés. Un secrétariat permanent des projets et applications, composé du sous-directeur des systèmes informatiques et des secrétaires permanents des comités de suivi.	nc	Examen des projets suivant une procédure type (fiche projet et évaluation <i>ex post</i>).
Défense	Directoire des systèmes d'information et de communication (DSIC)	Directoire composé de cinq commissions, et présidé suivant l'ordre du jour par le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA) ou le secrétaire général pour l'administration (SGA). Secrétariat permanent relevant du secrétariat général pour l'administration du ministère.		Politique générale et adoption de directives, dont la mise en œuvre relève des commissions, présidées respectivement par le CEMA, le DGA (2 commissions), le SGA et le secrétaire du DSIC.

²⁴ *Non significatif : l'instance de pilotage ne suit pas spécifiquement les questions liées à l'informatisation.*

Ecologie et développement durable	Gestion par direction (ou par le maître d'ouvrage) des projets concernant les logiciels, et par le Bureau des systèmes d'information des choix relatifs au matériel			
Education nationale	Comité directeur	Directions d'administration centrale, inspections générales, conférence des présidents d'université et représentants des services déconcentrés. Présidence du directeur de cabinet du ministre. Secrétariat assuré par une cellule de pilotage (2 personnes).	Deux fois par an ²⁵	Examen des priorités stratégiques globales et arbitrages. Suivi des moyens des projets informatiques.
Equipement	Commission de l'informatique et de la bureautique (COMIB)	nc Secrétariat de la COMIB assuré par la sous-direction en charge des moyens informatiques.	nc	Etablissement du schéma directeur des systèmes d'information et de communication.
Justice / Conseil d'Etat	Comité directeur informatique	Représentants des différents niveaux et métiers de la juridiction administrative. Présidence par le secrétaire général du Conseil d'Etat.	Trois à quatre fois par an	Etablissement des schémas directeurs, validés par le comité directeur, les présidents de juridiction et le bureau du Conseil d'Etat.

Nc : information non communiquée
Source : réponses aux questionnaires ministériels adressés par votre président

Malgré les disparités dans l'étendue des missions des comités de pilotage, quasi-généralisés dans les ministères comptant les effectifs les plus importants, **plusieurs facteurs tendent à limiter le rôle des comités de pilotage** pour définir et impulser une politique d'informatisation dans l'ensemble des services du ministère :

- il s'agit de structures souples et quasi-dépourvues de moyens propres ;

- de manière générale, leurs membres apparaissent nombreux et sont situés à un niveau hiérarchique trop élevé – il s'agit souvent des directeurs d'administration centrale – pour que les comités de pilotage se réunissent plus de quelques fois par an et s'affirment comme des

²⁵ *Dans l'intervalle des réunions du comité directeur se réunit « autant que de besoin » un comité de suivi du schéma stratégique, désigné par le comité directeur.*

instances permanentes de pilotage, s'agissant de l'élaboration des priorités du ministère et du suivi des actions menées par les différentes directions ou services.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, votre président souhaite distinguer des comités de pilotage **la délégation aux systèmes d'information (DSI)**, créée dès 1993, laquelle constitue un des rares exemples d'une structure dotée de moyens propres à des fins non seulement de coordination, mais également décisionnelles.

Lors de l'audition par votre président du délégué de la DSI, M. Claude Sapin, il est apparu que celle-ci valide les grands projets des directions – qui restent responsables de leur propre politique informatique – et coordonne les relations avec la CNIL. La DSI est rattachée administrativement à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du ministère (DPMA), et non au secrétaire général.

Le délégué aux systèmes d'information donne un **avis**, généralement suivi, **sur les marchés préparés par les différentes directions**. L'intervention du délégué s'opère donc en fin de processus alors qu'il pourrait être souhaitable d'agir le plus en amont possible. Il lui est déjà arrivé d'émettre des réserves sur certains projets mais celles-ci ne sont pas nécessairement prises en considération.

Le délégué aux systèmes d'information dispose en revanche de **pouvoirs plus importants pour ce qui concerne l'élaboration du schéma informatique ministériel**, portant sur les actions mutualisables et qui doit donc être distingué du schéma directeur. Le délégué a le pouvoir de négocier les conventions de prix avec les fournisseurs des différentes directions.

La DSI est aussi chargée de la sécurité des téléprocédures de l'ensemble du ministère. Elle assure la maîtrise d'ouvrage du référencement tant externe (s'agissant des certificats utilisés) qu'interne (par la mise en place d'infrastructures à gestion de clés pour le ministère et plusieurs de ses directions).

La DSI est constituée d'une **équipe de 13 personnes** et dispose d'un **budget de 350.000 euros** pour des travaux d'études et d'impulsion.

Proposition n° 15

Encourager la création de structures de pilotage de l'informatisation au niveau ministériel suivant l'exemple de la délégation aux systèmes d'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dotée de moyens propres et de capacités décisionnelles

LE BESOIN DE COORDINATION DES PROJETS

LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE OU « COMMENT FAIRE TOMBER LES BASTILLES »

Plusieurs exemples dénotent un besoin de coordination interministérielle, pour **mettre fin au caractère insulaire de politiques restées essentiellement ministérielles et permettre un réel échange d'expériences.**

Lors de son audition par votre président, M. Pierre Audoin a relevé que chaque ministre souhaite rester « *maître chez lui* ». Il a déploré le caractère profondément inadapté de cette attitude s'agissant des politiques d'informatisation, car l'informatique est destinée aux connexions, pas aux bastilles. La citadelle ministérielle est le contraire de l'informatique, qui suppose des réseaux et l'interopérabilité.

En l'absence d'hébergeur commun, **la démultiplication des sites publics et la dispersion de l'information** qui en découle constitue un des principaux défis que doit relever la coordination interministérielle. Cette lacune a été notamment relevée par Pierre de La Coste, dans son rapport *L'Hyper-République* remis en janvier 2003 à M. Henri Plagnol, alors secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat :

« La plupart des acteurs du web administratif notent un grave manque de cohérence dans les actions des différents ministères sur le Net.

« Tout d'abord, il n'y a pas de ligne éditoriale claire affichant les priorités des sites publics. Doivent-ils privilégier la communication politique des ministères, ou les applications orientées vers la satisfaction des besoins d'informations et de services pratiques en direction des usagers ? (...)

« Ensuite, de nombreux services pourraient être mutualisés et ne le sont pas. Le cas le plus caricatural est celui de l'hébergement de site. Chaque administration héberge son site (selon des standards hétérogènes bien sûr), alors qu'il serait possible de procéder à un certain nombre de regroupements. Les économies d'échelle qui en résulteraient seraient considérables : économie sur les serveurs, sur la bande passante, et surtout économie des coûts administratifs liés à la reproduction des mêmes cycles d'achat, possibilité de s'entourer des compétences techniques et juridiques nécessaires pour signer un seul contrat, mais protégeant parfaitement les intérêts de l'administration.

« Plus incroyable, au sein d'un même ministère, il n'est pas rare de voir plusieurs projets conduits par des entités différentes recourir à des infrastructures techniques différentes ! »²⁶

Proposition n° 16

Définir au niveau gouvernemental une ligne éditoriale des sites de l'administration publique

Proposition n° 17

Permettre des hébergements communs des différents sites d'administration publique

Les mêmes carences s'observent au niveau local. En réponse à un questionnaire de votre président concernant les services déconcentrés dans l'Aube, département de taille moyenne, il a été observé que « *en matière informatique, chaque service déconcentré dépend des orientations arrêtées au niveau central, qu'il s'agisse des choix d'équipement ou du développement des applications métiers* ». Il n'existe aucune commission départementale susceptible de conforter le préfet dans un rôle de coordinateur local – sauf pour le système d'information géographique, très spécialisé.

La mise en place d'agences régionales comme interfaces de l'ADAE répondrait à un impérieux besoin de concertation, d'évaluation et de coordination, afin de résorber la « fracture numérique » et les inégalités territoriales.

Proposition n° 18

Créer des agences régionales de l'informatisation, interfaces de l'ADAE dans les régions et les départements

UNE COORDINATION À OPÉRER ÉGALEMENT ENTRE LES DIRECTIONS D'UN MÊME MINISTÈRE

Les bastilles correspondent parfois à un niveau infra ministériel : votre président a pu notamment observer une telle situation au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale où les particularismes culturels, au sein des différentes administrations centrales, restent prégnants. Une telle situation n'est pas satisfaisante au regard des besoins de pilotage et de coordination des projets.

S'agissant du **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, dans une réponse à un questionnaire de votre président, il a

²⁶ Pierre de La Coste, « L'Hyper-République. Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen », janvier 2003. Citation p. 24.

été indiqué que « *chacune des directions à réseaux (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction des relations économiques extérieures...)* **est responsable de l'organisation et des moyens à mettre en œuvre pour l'accomplissement de ses missions (équipements, personnels, normes et projets définis au sein de leur propre schéma directeur) et de son budget informatique** ». Il en résulte que les moyens additionnels – en particulier dans le cadre des abondements auxquels peut procéder le secrétaire général – ne sont alloués qu'à titre subsidiaire. Une telle organisation apparaît particulièrement peu propice à la mutualisation à des projets et à la définition d'une politique de communication homogène à l'égard des usagers, nonobstant plusieurs structures ayant un rôle de coordination²⁷.

En ce qui concerne le ministère de la défense, le dispositif interne de pilotage décrit ci-dessus – où la conduite opérationnelle des projets relève de commissions qui reproduisent l'organisation du ministère – témoigne d'une organisation extrêmement compartimentée, entre le chef d'état-major des armées, le secrétaire général pour l'administration et le délégué général pour l'armement. Au final, **le ministère de la défense aurait compté jusqu'à 146 schémas directeurs**, avant qu'un regroupement ne s'opère dans la période récente.

Une coordination accrue suppose de faire tomber les différentes bastilles, qu'elles correspondent aux différents ministères ou aux directions d'administration centrale, pour impulser les changements, rationaliser les structures et réaliser des économies d'échelle substantielles. Ce triple objectif implique de définir, dans le nouveau cadre de la LOLF, le champ de cette coordination.

²⁷ Parmi ces structures, il convient de signaler, outre la direction du personnel et des moyens de l'administration (DPMA) dont les compétences excèdent très largement le champ des questions informatiques, le chef de service pour les technologies de l'information et de la communication et la délégation, dont le poste a été créé en 1998, et surtout la délégation aux systèmes d'information (DSI), présentée ci-dessus. **Il est logique qu'un des ministères où les politiques d'informatisation sont les plus éclatées entre les différentes directions d'administration centrale se soit doté le premier d'une structure spécifique de pilotage, aux pouvoirs certes supérieurs à ceux des autres ministères, mais dont les compétences restent limitées.**

Proposition n° 19

Regrouper au niveau des missions au sens de la LOLF les structures en charge des politiques d'informatisation éclatées entre les différentes directions ou services

UN CHAMP DE COORDINATION À DÉFINIR

Compte tenu de la nécessaire souplesse dans la conduite opérationnelle des actions d'informatisation, votre président souligne le besoin de **définir précisément le champ de coordination**, aux niveaux tant interministériel que ministériel. Des priorités stratégiques ainsi définies pourront découler des choix d'organisation, et l'affectation de moyens spécifiques.

Les axes suivants ont été identifiés par votre président dans le champ plus spécifique de la coordination des politiques :

- coordonner les projets ;
- développer les plates-formes interministérielles à destination des administrations et *in fine* des usagers ;
- accompagner la conduite du changement par les agents publics.

LA COORDINATION ACCRUE DES PROJETS

A titre d'illustration de l'actuelle situation « kafkaïenne » de l'information de l'Etat par ministère, **30 systèmes informatiques des ressources humaines ont été développés dans les administrations centrales, alors que la base de données est largement commune.** Pareille situation ne facilite pas la **réponse à une question essentielle à la maîtrise des dépenses publiques : quel est le nombre exact d'agents de l'Etat ?**

Avec l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), relevant des services du Premier ministre, le rôle de l'ADAE vise ainsi à piloter la constitution d'un centre de ressources et, plus généralement, à permettre une gestion globale des crédits, dans le cadre de la fongibilité asymétrique prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le programme ADELE (plan 2004-2007 pour l'administration électronique) comporte un projet « ADELE 86 : système d'information des ressources humaines (SIRH) », destiné à mettre la gestion des ressources humaines en conformité avec les exigences de la LOLF et à la constitution d'un centre de ressources (*cf* infra, partie III-B).

Proposition n° 20

<p style="text-align: center;">Coordonner au niveau de l'ADAE la mise en place des systèmes informatiques de gestion des ressources humaines</p>

La coordination accrue des projets implique de **développer les échanges d'expériences entre administrations françaises et étrangères et avec le secteur privé**. A titre d'exemple, votre président observe que, pour accompagner le projet Copernic, il avait été constitué un « club des sages » regroupant des anciens fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que des chefs d'entreprises privées, c'est-à-dire des personnes susceptibles d'émettre des avis indépendants par rapport aux responsables des projets.

Afin d'encourager des projets particulièrement innovants et susceptibles de générer des gains de productivité élevés, votre président rappelle que **l'ADAE participe à l'instruction des dossiers éligibles au fonds pour la réforme de l'Etat (FRE)**, à l'instar des autres services interministériels en charge de la réforme de l'Etat et de la DGAFP.

L'ADAE doit ainsi pouvoir jouer un **rôle prospectif**, par exemple **pour l'achat et le renouvellement des licences**. Le remplacement de l'existant au cours des trois prochaines années représenterait un coût évalué à 300 millions d'euros, soit cinq fois les dépenses d'achats de licences au cours de la période, également triennale, 1999-2001 (sur la base du seul coût des licences, hors coûts de migration), après un fort investissement dans l'achat des dernières versions de Microsoft.

Lors de son audition par votre président, M. Jacques Sauret, directeur de l'ADAE, a observé que, compte tenu de l'enjeu financier dans les négociations à venir avec Microsoft, le Premier ministre avait annoncé que l'administration française pourrait recourir aux logiciels libres – à l'instar d'autres Etats, tel le Brésil. En tout état de cause, compte tenu des délais inhérents au déploiement de licences, **la décision de poursuivre ou non le partenariat avec Microsoft devra être prise d'ici la fin de l'année 2004**.

A l'étranger, la mise en place de plates-formes centralisées d'achat a permis des gains moyens de l'ordre de 20 %. En France, la négociation globale, menée avec Microsoft, pour l'ensemble des quelques 300.000 terminaux informatiques concernés permettrait de réaliser 3 millions d'euros d'économies dès 2004²⁸.

²⁸ Ces données chiffrées proviennent de l'audition par votre président de M. Laurent Sorbier, conseiller technique pour la société de l'information au cabinet du Premier ministre.

Proposition n° 21

Centraliser l'achat et le renouvellement des licences informatiques

LE DÉVELOPPEMENT DE PLATES-FORMES INTERMINISTÉRIELLES AU VU DES BESOINS DES ADMINISTRATIONS ET DES USAGERS

Pour réussir le passage à l'administration électronique, il incombe de sensibiliser les citoyens et les entreprises à l'utilisation d'Internet par des campagnes d'information, de mieux connaître l'état de l'administration électronique en France²⁹ et d'identifier les besoins des usagers – au regard desquels il faudra fixer des objectifs et des indicateurs de performance, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Dans son Livre blanc précité sur l'administration électronique, le MEDEF a insisté sur l'attention qui devait être portée aux entreprises parmi les usagers de l'administration, en prônant des solutions adaptées aux PME – ce qui, selon l'organisation patronale, n'aurait pas été le cas pour TéléTVA.

Proposition n° 22

Sensibiliser les citoyens et les entreprises à l'utilisation d'Internet et recenser leurs besoins

A cet égard, l'étude d'Accenture citée en première partie du présent rapport montre que **la majorité des citoyens utilisent Internet pour la recherche d'informations**, ce qui a incité à la mise en place de portails (tels que service-public.fr) qui doivent encore être généralisés (en particulier, dans le cadre du projet mon.service-public.fr). L'utilisation des formulaires en ligne, et plus généralement une offre de services interactifs, restent à développer et à encourager.

Les plates-formes interministérielles, dont la constitution est l'une des priorités de l'ADAE, visent notamment à favoriser la compatibilité des systèmes informatiques des administrations, ainsi qu'à développer de manière cohérente et coordonnée des projets de service accessibles en permanence à l'ensemble des usagers. Des exemples concrets sont présentés en troisième partie du présent rapport.

²⁹ A cet égard, l'ADAE a notamment succédé à la mission utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'administration de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE 3) pour la conduite d'une enquête annuelle sur l'état de l'Internet public. Un observatoire permanent a été mis en place dans le cadre du programme européen IDA (Interchange de données entre les administrations), permettant un accès à des informatisations actualisées sur le « e-gouvernement » dans chaque Etat membre de l'Union européenne.

Y A-T-IL UN PILOTE DANS L'AVION ?

Une autre question se pose au sujet de l'informatisation de l'Etat : y a-t-il un pilote dans l'avion ? En d'autres termes, à quel niveau les décisions sont-elles prises ?

UN PILOTAGE ADMINISTRATIF ?

LA QUESTION DU NIVEAU DE DIRECTION ET D'IMPULSION

Pour les responsables politiques, l'informatisation se résume essentiellement à des questions techniques à traiter par leur administration. Quant aux services administratifs censés piloter l'informatisation de leur ministère, ils ne « pèsent » pas suffisamment pour exercer l'autorité qui serait nécessaire.

M. Jean-Yves Latournerie, directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'intérieur, a indiqué qu'il était **le seul responsable d'un service ministériel d'information et de communication ayant le grade de directeur** et donc se situant à un niveau hiérarchique lui permettant de peser dans les décisions.

Sur le papier, les choses semblent pourtant bien organisées. Ainsi, en réponse au questionnaire adressé par votre président, le ministère de la justice rappelle que, depuis 1996, existe à la Chancellerie un échelon unique pour la définition de la politique informatique et pour sa conduite, la commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE), présidée par un magistrat et composée de représentants des Hautes juridictions et des directions d'administration centrale. Cette instance n'est cependant pas parvenue à imposer une station de travail type pour les magistrats.

Le défaut d'une autorité suffisante au ministère est à l'origine de cloisonnements et de résistances. Selon M. Claude Sapin, délégué aux systèmes d'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **aucune autorité administrative ou politique ne paraît, en situation d'imposer à deux directions du ministère de prendre le même logiciel pour la gestion des ressources humaines** (*cf supra*, partie II-A), ce qui souligne les graves inconvénients du défaut de pilotage d'une politique d'informatisation.

M. Claude Sapin, qui n'a pas le rang de directeur, observe que le secrétaire général du ministère n'est pas suffisamment saisi pour arbitrage et que la DPMA n'a pas, sur le fond, une compétence lui permettant de faire autorité.

Pour répondre à cette crise de l'autorité, M. Claude Sapin souligne que **l'arbitrage ne peut être attendu d'un fonctionnaire qui**

n'a pas le rang de directeur et qu'il faudrait à tout le moins promouvoir une autorité capable d'imposer certaines règles, par exemple une obligation de convergence des systèmes pour la gestion des ressources humaines des différentes directions. Le niveau hiérarchique du fonctionnaire responsable de l'informatisation d'un ministère ou d'une direction à réseau peut s'avérer déterminant, par exemple devant la perspective de mesures de régulation budgétaire³⁰.

Le poids hiérarchique des responsables informatiques des ministères doit être sans aucun doute renforcé, ainsi que le niveau de rattachement des délégations aux systèmes d'information (DSI).

Il paraît donc essentiel de promouvoir les services chargés de l'impulsion de la politique informatique du ministère, ainsi que leurs responsables, à un niveau susceptible de leur donner l'autorité administrative nécessaire.

Proposition n° 23

Promouvoir au niveau de directions les services chargés de l'impulsion de la politique informatique des ministères et au rang de directeur les responsables administratifs de ces services

**MIEUX CIBLER LES « VÉRITABLES » GRANDS PROJETS
POUR ÉVITER LES « GADGETS »**

Un meilleur pilotage administratif de l'informatisation devrait permettre **de mieux cibler les « véritables » grands projets, à distinguer des « gadgets »** essentiellement destinés à l'affichage, dont le coût est réel mais l'intérêt plutôt contestable.

De ce point de vue, on peut s'interroger, par exemple, sur l'opportunité du projet de carte de vie quotidienne, figurant parmi les mesures du plan gouvernemental pour l'administration électronique (plan ADELE 2004-2007).

L'objectif est de fournir aux utilisateurs un bouquet de services publics locaux à partir d'une carte (accès à la bibliothèque, au service des sports, au cinéma local, aux transports, à la cantine scolaire, à la crèche...).

Le lancement du projet a impliqué une dépense de 1,175 million d'euros en 2003, dont 600.000 euros supportés par la Caisse des dépôts et consignations.

³⁰ *La situation des responsables de services informatiques des ministères est donc à distinguer de celle des membres des comités de pilotage, généralement des directeurs d'administration centrale. Ces comités sont des structures souples et quasi-dépourvues de moyens propres, se réunissant quelques fois par an (voir supra, partie II-A).*

M. Philippe Lemoine, président du comité économie électronique du MEDEF, voit dans cette carte de vie quotidienne une certaine prédilection de l'administration électronique pour les seules personnes individuelles et aurait souhaité un « *recentrage vers les entreprises* » qui auraient joint leurs services à ceux des administrations locales.

Est-ce que l'accès à ces services publics locaux est aujourd'hui si difficile pour qu'il faille dès maintenant engager une telle dépense, dans le contexte budgétaire que l'on sait ? Ne faudrait-il pas, plutôt que de compiler les projets, qu'une autorité soit en mesure d'écarter les gadgets qui, pour un service qui n'apparaît pas vraiment indispensable (les services locaux sont déjà accessibles sans difficultés majeures), n'apportent pas de perspectives d'économies budgétaires ?

On peut, de la sorte, se demander si l'aboutissement d'une tel projet ne résulte pas de l'irresponsabilité financière.

OU UN PILOTAGE POLITIQUE ?

Plus globalement, les choix faits pour rapprocher les citoyens de l'administration, pour réformer l'Etat et pour favoriser les économies budgétaires devraient être politiques, alors que trop souvent les décisions sont prises par une administration mal identifiée.

L'ILLUSION TECHNOLOGIQUE OU LA DIMENSION OCCULTÉE

Ainsi, M. Antoine Brugidou, responsable du secteur public d'Accenture, s'est étonné, au cours d'une audition, de ce que, en France à la différence des pays anglo saxons, la dimension politique de l'information soit occultée. M. Pierre Audoin (Pierre Audoin consulting) a indiqué que les gouvernements successifs –toutes tendances confondues – avaient été victimes d'une « *illusion technologique* » qui tend à faire croire que la mise en place d'outils technologiques, et notamment des nouvelles technologies pouvait tenir lieu de politique d'informatisation et se substituer aux responsabilités des élus. Ceux-ci doivent d'abord évidemment décider des missions de l'administration et de l'ensemble des moyens d'organisation, de méthode, de gestion des ressources humaines. **Les technologies anciennes ou nouvelles ne sont que des « outils » d'accompagnement et de facilitation des tâches administratives. L'informatique n'est que l'un des moyens de remplir des objectifs de caractère politique. Elle doit donc être soumise à des choix politiques.**

Ceci suppose **l'émergence d'un nouveau regard sur l'informatisation** de l'Etat, qui ne doit plus être considérée comme une obscure question technique laissée à quelques spécialistes de rang plus

ou moins modeste. L'informatisation conditionne la conduite d'une politique, en lui donnant les moyens modernes de la réussite ou de l'échec. Elle peut permettre, par la réforme de l'Etat, un renforcement d'une politique d'économies budgétaires.

Proposition n° 24

Développer une autre communication sur les nouvelles technologies pour en finir avec une vision technique démobilisatrice

Une telle orientation ne peut réussir que si elle favorise l'accès de toutes les couches de la population à ces nouvelles technologies. A cet égard, l'information des citoyens sur les téléprocédures doit être ouverte à tous, et en particulier à ceux pour qui celles-ci pourraient apparaître trop complexes.

Proposition n° 25

Minorer le risque de « fracture numérique », en particulier par une information adéquate sur les nouvelles technologies

UN PILOTAGE POLITIQUE QUI RESTE À INSTAURER

Certes, le pilotage politique n'est pas toujours absent de la conduite de l'informatisation de l'Etat.

Ainsi, plusieurs réponses ministérielles témoignent de ce que les décisions prises par une autorité politique peuvent déboucher en France sur des applications informatiques, en raison de leur caractère juridiquement obligatoire.

Ainsi, le ministère de l'agriculture relève-t-il, au sujet du poids relatif de la construction européenne dans l'ensemble des missions des ministères, que « *c'est en effet ce facteur qui joue en premier lieu dans la prise de décision de tel ou tel projet* », citant à titre d'exemples ceux concernant la gestion des aides créées par le Conseil des ministres de l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune ou la base de données nationale de l'identification bovine.

Le ministère de la réforme de l'Etat souligne que le plan d'action communautaire « *e Europe 2005* » fait partie des éléments pris en compte lors de l'élaboration du plan français ADELE (administration électronique) lancé en février 2004, la France souhaitant ainsi contribuer à l'émergence d'une administration électronique européenne ainsi qu'à la convergence, à la compatibilité et à l'interopérabilité des systèmes d'information des pays membres.

A titre d'illustration de ce que les orientations politiques peuvent résulter de la définition de priorités politiques européennes ou nationales, on peut citer certaines applications, comme le fichier automatisé des empreintes digitales et celui des empreintes génétiques ou le système d'information Schengen (SIS), mettant en commun au sein de l'espace Schengen les données relatives aux personnes recherchées et à des véhicules et objets par les services concernés des Etats membres. La politique de sécurité publique voulue par les gouvernements suppose en effet l'abaissement des frontières au sein de l'Union européenne.

Cependant, **d'autres réponses ministérielles traduisent, au contraire, un manque de pilotage politique.** Ainsi, à propos de la préparation du budget informatique, le ministère de l'emploi indique que « *le premier travail consiste à recenser les besoins des bureaux de la sous direction des systèmes d'information* ». C'est au terme d'une longue et complexe procédure administrative que les arbitrages politiques sont donnés, sur la base des projets administratifs élaborés dans ces « bureaux ». Cette procédure manque donc de pilotage politique.

L'échec d'un projet peut avoir pour origine une insuffisante prise en considération de son incidence politique. Ainsi, M. Jacques Sauret, directeur de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) considère **l'échec d'Accord 2 comme symptomatique d'un mode de décision dans l'administration prenant mal en compte son caractère essentiellement politique et privilégiant son aspect technique.** Selon M. Jacques Sauret, qui a fait état de larges réticences de la direction de la comptabilité publique au projet, il aurait été préférable de reporter d'un an le déploiement d'Accord 2, pour laisser le temps nécessaire à un travail de concertation entre les autorités politiques concernées (gouvernement et parlement).

Dès lors qu'un projet informatique est conçu comme un moyen d'accompagnement d'une réforme importante pour l'Etat, en l'occurrence sa comptabilité, on ne peut pas comprendre que des services administratifs aient pu gêner sa mise en œuvre. Cette question est d'abord politique et concerne les élus. Quant aux modalités d'application, elles sont certes techniques, mais elles doivent cependant être déployées sous un contrôle politique attentif.

Le respect d'une date peut-il être considéré comme prioritaire par rapport au contenu du projet ? En l'occurrence, la décision sur l'éventuel report de date d'aboutissement du projet n'aurait éventuellement pu être prise que par une autorité politique, puisque celui-ci est lié à la date de mise en application complète de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il convient donc de « promouvoir » la décision politique, en affirmant sa prééminence.

Subordonner la stratégie informatique à des orientations politiques clairement définies

Cette promotion du politique doit, pour être effective, se traduire dans la structure du gouvernement. Le rang hiérarchique du ministre responsable de la politique d'informatisation de l'Etat est essentiel à son « poids » dans les arbitrages.

Proposition n° 27

Conférer le rang de ministre au membre du gouvernement chargé de la réforme de l'Etat et lui adjoindre un ministre délégué pour les nouvelles technologies

LES RÉTICENCES ADMINISTRATIVES

La décision, fut-elle prise par une autorité politique dotée d'un « poids » suffisant, doit ensuite être mise en œuvre fidèlement et avec une réactivité suffisante. Cette mise en œuvre n'est-elle pas, trop souvent, **ralentie, voire tenue en échec par la « machine administrative » ?**

Le ministère de la justice observe, dans sa réponse au questionnaire précité, que, pour un projet impliquant une dépense annuelle supérieure à trois millions d'euros, il faut au minimum :

- entre 12 et 18 mois pour élaborer des spécifications générales
- 1 an de procédure administrative pour la consultation « marchés publics »
- 1 an minimum pour la réalisation par une société externe
- 6 mois de travail sur site pilote
- la généralisation peut durer entre 1 et 3 années, selon le nombre de sites, les infrastructures à mettre à niveau, la population à former, les reprises de données à organiser.

Le ministère de l'intérieur indique, dans sa réponse au questionnaire précité, que ses délais, qui ont pu jusqu'à 1999-2000 être supérieurs à 4 années, peuvent être actuellement évalués à 3 années.

Pour sa part, le ministère de l'agriculture précise **qu'un projet lié à une volonté politique**, comme le système de gestion de la politique agricole commune **« ne peut souffrir aucun retard »**, malgré les fréquentes évolutions de la réglementation. *« Dans ce domaine, il n'y a donc aucun retard enregistré, mais la forte contrainte mise sur le prestataire se traduit nécessairement par une élévation des coûts de réalisation »*. Le ministère relève que, dans les autres domaines, les délais de réalisation *« sont souvent jugés trop longs par les services qui attendent les applications »*. Ces longs délais peuvent déboucher sur un

développement non coordonné d'applications locales, dans l'attente du déploiement de l'application nationale. Ce ministère, comme d'autres, souligne **la part importante prise par le développement des procédures administratives de mise en concurrence** (application du code des marchés publics).

La direction de l'aviation civile, au ministère de l'équipement, déplore, elle aussi, des délais « *souvent difficilement compatibles avec les échéances imposées à ou par les maîtrises d'ouvrage, lorsque, par exemple, les besoins nouveaux correspondent à des évolutions de réglementation* ».

Cette direction précise que le facteur de délai le plus important reste l'insuffisance de chefs de projet face aux impératifs croissants demandés ou créés par la modernisation de l'administration et, notamment, en raison de l'interdépendance grandissante des applications, de l'interconnexion, ce qui soulève d'ailleurs aussi un problème de sécurité.

L'application de la législation sur les fichiers, en particulier les procédures d'autorisation auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), sont aussi assez largement citées par les ministères. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dénonce une tendance naturelle de la CNIL à « *l'élargissement de ses compétences* » et estime que son interprétation des textes la conduit à « *intervenir dans le fonctionnement des services* ». Il dénonce une « *inflation* » de la taille des dossiers et considère que l'allongement des procédures n'est pas sans lien avec le retard de traitement des demandes d'avis par la CNIL, ce qui se répercute ensuite sur les délais d'aboutissement des projets.

Le ministère de l'agriculture affirme « *qu'il est difficile de trouver aujourd'hui à la CNIL l'assistance nécessaire* », pour répondre aux exigences de la loi. Ce ministère dénonce la lourdeur des procédures à suivre et, en particulier, la complexité des formulaires. Plusieurs ministères expriment cependant l'espoir que les modifications apportées par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 actualisant celle du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés apporte certaines simplifications, tout en attendant de recevoir les informations utiles en temps voulu.

Ce point mériterait sans aucun doute d'être approfondi par des investigations auprès de la CNIL.

Les délais de mise en œuvre ne sont pas exclusivement dus à la législation sur les fichiers ou au code des marchés publics. Ainsi, M. Laurent Sorbier, conseiller technique pour la société de l'information au cabinet du Premier ministre, reprenant une image évoquée ci-dessus et figurant dans le rapport de M. Thierry Carcenac³¹, souhaite parvenir à

³¹ « *Pour une administration électronique citoyenne – Contribution au débat* » Rapport au Premier ministre (avril 2001).

« *casser l'administration en silo* », c'est à dire la logique verticale, **pour passer à une « administration en réseau »**, qui privilégierait une logique horizontale, plus propice à la réactivité. A cet égard, M. Laurent Sorbier a regretté que la nouvelle architecture de la LOLF n'ait pas identifié l'effort de la Nation pour la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

Pour sa part, M. Claude Sapin, délégué aux systèmes d'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a évoqué au cours d'une audition les incontestables **résistances corporatistes** au sein du ministère, qui sont de nature à gêner de manière non négligeable le processus d'informatisation.

Pour expliquer l'inertie administrative, M. Pierre de La Coste traite, dans son rapport précité sur l'Hyper-République, du poids des procédures internes, notamment **l'ampleur excessive de certains projets**. Selon lui, l'expérience plaide pour qu'une opération un tant soit peu ambitieuse soit fractionnée en petits modules simples, chacun pouvant faire appel à des compétences différentes. Toutefois, le fractionnement d'un projet en modules différents peut se heurter à la législation et à la jurisprudence sur les marchés publics (question du fractionnement des marchés).

M. Pierre de La Coste déplore aussi **l'émiettement des personnels et des moyens**, indiquant qu'il ne lui a pas été possible, dans le cadre de son rapport, d'obtenir un compte global des personnels travaillant pour la mise en œuvre de l'administration électronique, et de savoir si leur nombre était suffisant ou non. Il note ainsi que l'émiettement conduit à l'émergence de « cellules Internet » ou de bureaux des nouvelles technologies qui n'atteignent pas une masse critique suffisante pour regrouper l'éventail et la disponibilité de compétences nécessaires pour mener à bien les projets.

Dans son Livre blanc sur l'administration électronique, publié en janvier 2004, le MEDEF a analysé les « ***réticences culturelles dans l'administration*** », qui sont d'abord, selon lui, des « *résistances au changement* ». Un changement de culture au sein des administrations serait nécessaire **pour que l'administration électronique soit un catalyseur de la réforme de l'Etat dans un souci de performance et de réduction des dépenses publiques**.

Pour le MEDEF, le développement de l'administration électronique suppose une acceptation de la circulation de l'information, de la transparence et de la culture de responsabilité. Ceci signifie *a contrario* que la crainte de la transparence pourrait constituer un frein.

On perçoit, à travers ces observations, que l'informatisation de l'Etat peut constituer un outil précieux pour sa réforme.

Le MEDEF souligne que la crainte de voir le nombre d'agents de l'Etat diminuer à la suite d'un renforcement de la productivité constitue un obstacle important au processus d'informatisation de l'Etat.

M. Jean-Noël Tronc, ancien conseiller technique pour la société de l'information dans le cabinet de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, confirmant ce dernier point, a fait, lui aussi, état de réticences administratives face au développement de certains projets, comme celui de Sésame Vitale. Il a aussi précisé que le projet de télédéclaration de l'impôt sur le revenu avait été reporté en raison de critiques, notamment internes, émises sur le risque d'inégalité d'accès à Internet. Par ailleurs, il a évoqué **la formation des administrateurs civils, dans laquelle l'approche des nouvelles technologies était insuffisante.**

Précisément, le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat a expliqué les résistances administratives par une insuffisance de préparation du personnel à l'introduction des nouvelles technologies, ce qui pose la question de la nécessaire association de celui-ci aux évolutions.

LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES PERSONNELS

LA PARTICIPATION DES PERSONNELS À LA DÉFINITION DES PROJETS

M. Pierre de La Coste, dans son rapport précité évoque des projets d'administration électronique suscités par la base et que la hiérarchie n'a su comprendre et encourager. Tel a été le cas de « *Adminet* », premier site juridique mettant en ligne le *Journal Officiel*, créé en dehors de tout cadre hiérarchique par un fonctionnaire issu des grands corps techniques.

L'insuffisance de dialogue peut aussi se manifester par **l'inadéquation du matériel aux tâches qui doivent être accomplies**, comme l'a justement noté M. Pierre de La Coste.

Ainsi, les personnels en charge du développement de nouveaux services interactifs ne bénéficient que rarement de politiques d'équipement informatique différenciées ou privilégiées par rapport à d'autres utilisateurs se limitant au traitement de texte et au courrier électronique.

L'insuffisante association des fonctionnaires à l'informatisation de l'Etat se traduit par des interrogations portant sur le devenir de leur poste de travail, leurs responsabilités au regard des dysfonctionnements éventuels, la crainte d'une surcharge de travail ou d'une période transitoire incertaine et le souci de préserver des avantages acquis.

C'est pourquoi M. Pierre de La Coste insiste sur la nécessité d'associer le personnel aux projets, en l'informant et le formant, et en montrant tout l'intérêt que le fonctionnaire pourra tirer d'un nouveau métier. Il souligne l'importance pour l'agent de savoir précisément jusqu'où il engage l'administration par ses courriers électroniques et de

quelle liberté il dispose dans ses réponses non validées par son supérieur hiérarchique. L'agent doit aussi connaître et comprendre les règles de protection des données personnelles. Il estime qu'une telle formation serait de nature à favoriser les bonnes relations entre les usagers et l'administration, évitant ainsi, par exemple, le risque de refus au guichet de formulaires issus d'Internet.

LA FORMATION

Sur un plan quantitatif, les ministères ont été invités à fournir leurs **statistiques de formation**. A la Chancellerie, la formation des agents utilisateurs (administration centrale et services déconcentrés) a concerné 11.434 stagiaires pour 21.074 jours de formation (soit 1,8 jour par stagiaire en moyenne). Au ministère de l'intérieur, les chiffres s'établissent respectivement à 16.105 et 35.225 (soit 2,19 jours par stagiaire).

La direction générale de l'aviation civile expose que ses agents travaillant sur des systèmes informatiques ou reliés au réseau ont bénéficié d'une journée obligatoire de formation et de sensibilisation à la sécurité informatique. A l'issue de cette journée, un test est effectué en vue de la délivrance d'un « *passport pour la sécurité informatique* ». Pour les agents qui manipulent des données sensibles, une journée complémentaire de formation est proposée.

Le plan du gouvernement pour l'administration électronique (ADELE 2004-2007) comporte des orientations pour la formation des agents publics à l'administration électronique. Ce plan, destiné à associer les agents à la construction d'une « *administration de service* », prévoit pour chaque entité administrative l'affectation, à enveloppe constante, de 20 % de ses crédits de formation pour favoriser sa mise en œuvre. Le plan ADELE prévoit en particulier la promotion de **cinq types d'actions de formation des fonctionnaires**, mises en place à partir de 2004 :

- formations à la direction de projet
- formations à la conduite du changement, destinées aux personnels d'encadrement
- formations à la conception de téléservices et à l'organisation des procédures
- formations à l'utilisation des systèmes d'information et au travail en réseau
- formations à l'évolution du droit lié au développement de l'administration électronique.

LES « SERVICES AUX AGENTS PUBLICS »

Le plan ADELE comprend aussi un dispositif destiné à valoriser la participation des agents publics à l'administration électronique, au travers, en particulier, de « **services aux agents publics** », et notamment :

- **l'accès en ligne à leur dossier administratif**, expérimenté en premier lieu par le ministère de l'éducation nationale pour les enseignants (« i-prof ») et pour les personnels administratifs (« mon dossier RH »). Ainsi, une information plus rapide et plus simple des personnels peut alléger la tâche des services de gestion des ressources humaines,

- **la carte d'agent public** permettant une identification dématérialisée des agents avec spécification de leurs droits (accès à certains locaux ou à certains services ; signature électronique de pièces...),

- **la carte d'achat public**, à destination d'agents habilités à effectuer des achats de faible montant, permettant de dématérialiser les différentes étapes du processus d'achat, tout en autorisant l'automatisation progressive des principaux contrôles sur la dépense et en accélérant le règlement des fournisseurs.

L'informatisation de l'Etat doit, outre des économies en termes d'emplois publics, fournir l'opportunité de « **redéploiements en qualité** » de tâches, comme le relève opportunément le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat. Les « redéploiements » en qualité sont **de nature à intéresser les agents publics à une informatisation** se donnant pour objectif « d'améliorer » l'Etat.

LA RÉFORME DES MÉTIERS

Il va s'agir, d'une part, de **développer les tâches et les métiers où la présence humaine est indispensable** (santé, enseignement, sécurité, accueil) et de **diminuer les tâches liées au « traitement du papier »** et, d'autre part, **d'alléger le coût global du service public** pour permettre d'investir dans de nouvelles priorités et/ou de diminuer la pression fiscale.

L'administration électronique, précise le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat, **permet de repenser l'aménagement du territoire**. Ainsi, **dans le domaine de la santé**, le système des urgences hospitalières doit être revu avec l'objectif de dégager le plus de moyens possibles vers l'intervention humaine médicale, en diminuant les tâches administratives du personnel soignant dans l'hôpital.

Il restera alors à s'assurer de la pertinence effective de ces redéploiements et de leur coût, l'objectif d'économies budgétaires ne devant pas être perdu de vue.

L'INTÉRESSEMENT AUX GAINS DE PRODUCTIVITÉ

Une association des personnels au processus d'informatisation de l'Etat devrait supposer aussi des **dispositifs d'intéressement aux gains de productivité réalisés**. M. Jean-Yves Latournerie, directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'intérieur, a évoqué ce point, lors de son audition (*cf encadré ci dessous*).

La prime informatique : une prime à « dépeussier »

M. Jean-Yves Latournerie évoque l'archaïsme de la prime informatique créée dans les années 1970, aux fins d'encourager l'accès à l'écran, pour les personnels justifiant d'une qualification reconnue et pratiquant des travaux informatiques dans un centre automatisé de traitement de l'informatique (CATI). Cette prime mensuelle peut s'élever jusqu'à 580 euros pour la catégorie A et jusqu'à 260 euros pour la catégorie B.

Cette prime est perçue au ministère de l'intérieur par 700 agents et au ministère des finances par 7.000.

Malgré la disparition de ces CATI, la prime est maintenue pour les personnels appartenant à certains services juridiquement considérés comme ayant la qualification de centre automatisé.

Cette situation est perçue comme injuste dans la mesure où des personnels effectuant des tâches comparables ne bénéficient pas tous du même traitement et entraîne donc des rigidités en termes de mobilité. On notera toutefois que la situation s'est améliorée en préfectures, la globalisation des crédits ayant permis aux préfets d'attribuer des primes dans des conditions de nature à mettre fin à cette disparité de traitement.

Selon M. Jean-Yves Latournerie, mieux vaudrait remplacer cette prime par un complément de rémunération lié au niveau de formation et à la mobilité de l'agent.

La direction générale de l'aviation civile indique que la prime informatique n'est aujourd'hui plus attribuée qu'à des personnels administratifs. Les fonctions informatiques sont considérées comme déjà rétribuées par des primes fonctionnelles perçues par les agents des corps techniques. Cette direction précise que si certains de ses agents continuent à percevoir la prime informatique du fait d'attributions passées, ils les perdront dès lors qu'ils changeront de poste. Elle souligne que le régime des primes informatiques est obsolète et constitue plus une source de rigidités que de souplesses.

Proposition n° 28

Réformer les conditions d'attribution des « primes informatiques », en particulier pour les lier au niveau de formation et à la mobilité des agents concernés.

UNE ÉVALUATION CRITIQUE DE LA GESTION PAR LES PERSONNELS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT

UNE FAIBLE EXTERNALISATION

UNE RÉTICENCE CULTURELLE

La réticence des administrations à recourir à des moyens externes a été notamment soulignée par M. Jean Mounet, président de la chambre syndicale des sociétés de service en informatique (SSII). Il a indiqué que si l'externalisation pouvait apporter des gains en termes de qualité, de productivité et de coût, elle demeurerait trop peu pratiquée par les administrations, marque d'une certaine « frilosité », et ce, contrairement à la culture anglo saxonne.

Il est significatif que, pour motiver le recours à des ressources extérieures pour la maintenance, les ministères de la culture et de la justice évoquent « *la faiblesse des moyens humains* ». Sans cette « faiblesse », l'externalisation n'aurait donc peut-être pas été envisagée.

Le ministère de l'agriculture justifie le retour à des moyens extérieurs par **l'inadéquation de ses agents aux contraintes nouvelles**. Il plaide aussi pour un équilibre entre ressources internes et ressources externes (*cf encadré ci-dessous*).

L'externalisation vue par le ministère de l'agriculture

« Cette évolution nécessite d'obtenir un équilibre délicat entre compétences techniques internes (suffisantes pour spécifier et juger de la crédibilité d'une offre ou d'une prise de position) et capacité à spécifier, conduire, procéder aux opérations de réception. Elle déplace la demande en personnels vers les profils d'expert technique, d'analyste et de chef de projet qu'il est difficile de mobiliser sur les seules ressources internes. Enfin, les enjeux et la taille des nouveaux projets induisent des à coups dans la demande de personnels, nécessitant réactivité et capacité à constituer rapidement de nouvelles équipes. Ce ne sont pas de manière évidente les caractéristiques majeures de la gestion du personnel des administrations ».

La perspective de devoir se soumettre aux procédures longues, lourdes et souvent complexes du code des marchés publics, en cas d'externalisation, peut provoquer un réel découragement. Les services pourront préférer recourir à des ressources internes plutôt que de subir des délais longs et préjudiciables. M. Jean Mounet, président de la Chambre syndicale des sociétés de services en informatique et ingénierie (SSII) a estimé que la récente réforme du code des marchés publics avait apporté de réels éléments de souplesse dans une procédure qui demeure complexe. Toutefois, il a regretté que, contrairement aux entreprises privées, les administrations semblent hésiter devant l'utilisation des marges d'appréciation qui leur étaient faites, par crainte de la faute.

Cependant, l'externalisation, il est vrai, ne constitue pas une garantie absolue de meilleure gestion, comme l'a relevé la Cour des

comptes dans sa communication effectuée à la demande de la commission des finances ³²sur la gestion du **Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA)**, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le CNASEA, chargé initialement d'assurer l'application des textes d'aide à l'aménagement des structures agricoles, a ensuite étendu son activité à la gestion d'autres aides agricoles et des prestations de services pour la gestion des fonds structurels européens. Présentant sa communication devant la commission des finances, M. Jean-François Carrez, président de la cinquième chambre a indiqué que la Cour des comptes notait *« les faiblesses du contrôle de gestion de performance et émettait par conséquent des doutes sur l'affirmation selon laquelle le CNASEA est plus rapide, plus efficace et moins coûteux que l'administration si elle intervenait directement. On a souvent justifié le recours au CNASEA par la nécessité de payer un certain nombre d'aides publiques impatientement attendues par leurs bénéficiaires ; or, le contrôle des délais de paiement n'est pas véritablement bien assuré dans le système actuel. De même, en matière de coûts, le suivi de la productivité est mal assuré »*.

LES PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS (PPP)

Nouvelle forme possible d'externalisation, la formule de **« partenariat public privé (PPP) »**, instituée par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, introduit en droit français un type de contrat inspiré du droit britannique. A la différence des marchés publics, ces contrats peuvent s'étendre sur le long terme, comprendre une prestation globale allant de la conception d'un bâtiment et de sa construction jusqu'à sa maintenance, et englober le montage juridique et financier des opérations. Avec les PPP, une entreprise privée pourra à la fois concevoir, construire et assurer la maintenance et la gestion des bâtiments publics, dans le cadre d'un contrat de long terme (15 ans par exemple) avec l'Etat. Le gouvernement compte notamment utiliser les PPP pour la construction et la maintenance des hôpitaux, des prisons, des commissariats et des casernes. Ce système aura l'avantage, au niveau budgétaire, d'étaler les charges de l'Etat sur une longue durée, le paiement des services fournis devant s'effectuer par un loyer mensuel ou annuel étalé sur la durée du contrat. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que *« la participation du privé permettra d'améliorer la gestion des équipements »* concernés.

Votre président s'interroge sur les risques inhérents à cette nouvelle formule. Si les PPP peuvent permettre un lissage des dépenses, cette facilité budgétaire est sans doute plus apparente que réelle, puisque le coût total de l'opération n'est pas minoré et que la « facilité de trésorerie » peut libérer des moyens pour l'engagement d'autres opérations et donc constituer une incitation à la dépense, voire un artifice

³² Voir le rapport d'information de notre collègue. Joël Bourdin n° 276 (2003-2004), page 52.

pour minorer les déficits publics au sens de Maastricht. Les loyers engendrés constitueront des charges fixes limitant d'autant la souplesse nécessaire pour les exercices suivants. Le PPP ne doit pas devenir un substitut à la nécessaire rigueur budgétaire.

Il n'est donc pas certain que cette nouvelle formule constitue, en toutes circonstances, une véritable solution.

DES CORPS DE FONCTIONNAIRES PEU VALORISÉS

Les fonctionnaires affectés à des tâches informatiques ne sont généralement pas valorisés.

M. Claude Sapin, délégué aux systèmes d'information du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que, hors externalisation, un peu plus de 6.000 agents du ministère sont affectés à des tâches informatiques (soit entre 6 et 7 %, mais 15 % à l'INSEE), ces chiffres étant comparables à ceux d'un établissement bancaire comme la Société générale.

M. Jean-Yves Latournerie, directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'intérieur a exposé que le recrutement de personnels techniques spécialisés titulaires, aussi bien que contractuels, s'avère souvent difficile compte tenu, en particulier, de la **faible attractivité de l'administration** dans ce domaine. En outre, le vivier de personnels dûment formés apparaît insuffisant. M. Jean-Yves Latournerie a cité l'exemple de trois concours qu'il a fallu organiser sur trois années pour recruter 130 fonctionnaires de catégorie B. Dans le but de faciliter la professionnalisation des compétences, le ministère étudie la création d'une filière unique de techniciens.

Les difficultés de mise en place d'une véritable filière informatique ont été exposées de la manière suivante par le ministère de l'emploi (*cf encadré ci-après*).

Les obstacles à la mise en œuvre d'une véritable filière informatique selon le ministère de l'emploi

« Les agents chargés de l'assistance informatique de proximité dans les services se consacrent essentiellement à des travaux qui présentent des aspects répétitifs ou peu valorisants. Les statuts de la fonction publique étant principalement axés sur les corps et les grades administratifs et non sur les compétences relatives aux métiers, ces agents ne disposent pas ou peu de possibilités d'évoluer selon un parcours professionnel attrayant. De ce fait, certains ont abandonné les fonctions informatiques qu'ils occupaient, préférant renoncer à leur prime de fonction informatique pour exercer des tâches administratives. C'est ainsi que des travaux relevant de la sécurité des systèmes par exemple, sont assurés dans certains sites par des agents non formés aux actions qu'ils entreprennent.

« Du fait des évolutions technologiques rapides, les agents chargés de l'assistance de proximité voient s'alourdir fortement leur charge de travail ainsi que les connaissances à acquérir.

« Quand il s'agit que la maîtrise d'ouvrage participe à la définition, au pilotage, à l'accompagnement et la prise en main des projets du système d'information, celle-ci

rencontre des difficultés à mener à bien les travaux requis, faute d'implication par les services eux-mêmes, mais aussi par manque de formation.

« Certains agents formés pour développer les outils d'intérêt local ne peuvent exercer leurs compétences car ils consacrent une part importante de leur activité à l'administration et à l'exploitation des serveurs régionaux.

« Les fonctions d'expertise permettant de soutenir l'évolution des compétences sont rares au sein du ministère, voire totalement absentes ».

De fait, M. Pierre de La Coste a exposé que **les « nouveaux métiers » ont dû se fondre dans des statuts de corps rigides et inadaptés à la réalité de leurs missions**. Les promotions obéissent à des procédures statutaires qui font rarement la part belle aux réalisations dans les domaines des technologies de l'information.

Il a ajouté que, *« de surcroît, les règles de recrutement de l'administration permettent de plus en plus difficilement de recruter des contractuels qui pourraient pallier les manques de compétences spécifiques des techniciens ou ingénieurs issus des corps d'Etat. Comme les administrations ne peuvent pas non plus faire travailler en régie à temps plein des personnels de sociétés de service en informatique et en ingénierie (SSII) (ce qui relèverait d'ailleurs de prêt illicite de main d'œuvre), elles ne peuvent pas ajuster leurs effectifs aux besoins ponctuels de compétences qui surviennent généralement lors de phases de mise en œuvre de projets importants ».*

La solution au problème posé ne semble pas en vue. Le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat estime en effet qu'une *« harmonisation semble difficile car tous les informaticiens n'exercent pas tous les mêmes métiers : expert réseau, développeurs, assistant utilisateurs... De plus, tous les départements ministériels ne sont pas logés à la même enseigne avec des statuts et des possibilités de recrutement différents ».*

CHAPITRE III

L'INFORMATISATION AU SERVICE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Pour examiner l'apport de l'informatisation à la réforme de l'Etat, la « grille de lecture » proposée par le cabinet « Accenture », paraît de nature à structurer l'analyse. Il s'agit de distinguer le « **front office** », qui signifie, à l'origine, « boutique », du « **back office** », qui signifie donc « arrière-boutique ». Ces expressions sont couramment appliquées, par analogie, aux systèmes informatiques, et, en particulier, à ceux de l'administration, pour désigner respectivement le **service aux usagers** et le **fonctionnement interne**.

Une sous-distinction peut être opérée pour le back-office, entre le « **back office métier** », qui recouvre les fonctions spécifiques aux « métiers » d'une administration, et le « **back office support** », qui désigne, en quelque sorte, l'« administration de l'administration ».

D'emblée, il convient de souligner que, **sous tous ces aspects, les progrès de l'informatisation de l'Etat ont fait l'objet d'une intéressante réappropriation par le politique** et d'une **nouvelle visibilité**, en particulier au travers du **programme « ADELE »**³³, lancé le 9 février 2004 à Lyon par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin.

Au total, il est apparu, au cours des investigations menées par votre président, que si le niveau et les ambitions des services aux usagers, du « front office », étaient assez satisfaisants, le « back office » recelait de très importantes marges d'améliorations.

POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DU SERVICE AUX USAGERS

Pour désigner les **services aux usagers**, le terme de « **front office** » est couramment employé, par opposition à celui de « back office » (*supra*). L'amélioration du service aux usagers est partie liée avec le développement de l'**administration électronique**, dont on s'accorde à parler dès lors qu'une information est saisie directement par l'utilisateur, ou pour l'utilisateur, sur un ordinateur relié à un réseau administratif - en pratique, aujourd'hui, via Internet.

³³ *Programme gouvernemental « ADministration ELEctronique 2004 / 2007 ».* Les 140 mesures du projet ADELE sont numérotées de « ADELE 1 » à « ADELE 140 ».

UN BILAN PLUTÔT POSITIF

D'une façon générale, les objectifs recherchés avec le développement de l'**administration électronique** -ou « **e-administration** »- sont divers. Il est possible de recenser :

- les simplifications administratives,
- l'amélioration du rendement des administrations -ce qui peut passer par une rationalisation des structures administratives-,
- le décloisonnement des territoires,
- la transparence et la lutte contre la corruption,
- le contrôle des administrations et des administrés.

Il apparaît que les orientations françaises sont caractéristiques d'un grand respect de l'utilisateur, dont la simplification de la vie administrative est autant recherchée que la préservation des libertés.

Le projet « ADELE », tout comme les programmes d'administration électronique avancés mis en place dans les pays développés, empruntent les directions suivantes :

- la **généralisation des formalités administratives « en ligne »** (couramment dénommées « **téléservices** » ou « **téléprocédures** ») ;

- la possibilité pour chacun d'accéder aux téléprocédures par un « **portail personnalisé** » accessible *via* Internet, permettant, le cas échéant, le **stockage de données personnelles** ;

- le développement de **dispositifs d'identification et d'authentification**, avec, notamment, la **signature électronique** ou les **cartes d'identité électroniques**.

LA FRANCE EN PHASE DE RATTRAPAGE POUR LA DIFFUSION DES TÉLÉPROCÉDURES

Un fossé numérique persistant

Certes, les progrès de l'administration électronique ne passent pas forcément par un accès privé ou public à Internet. Le projet de mise en place du numéro 3939 « Allo, service public », qui vise à permettre à toute personne d'obtenir en moins de trois minutes une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif, en atteste : l'administré ne fait que téléphoner, tandis que son interlocuteur est relié à Internet.

Il n'empêche, la diffusion de l'accès à Internet conditionne largement les progrès de l'administration en ligne, et à cet égard,

l'examen de la situation française fait apparaître un certain « **fossé numérique** ».

Comme cela a été exposé ci-dessus (*cf.* partie I – B), **le taux de pénétration d'Internet³⁴ est particulièrement faible en France, atteignant à peine 30 %.** Il est donc fondamental que le programme gouvernemental « **RE/SO³⁵ 2007** », vise précisément à « *mettre tous les Français qui le souhaitent en capacité d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique à l'horizon 2007* », ce qui implique de former tous les Français à l'usage des TIC, de veiller à l'aménagement numérique du territoire, et d'inciter les foyers et les entreprises à s'équiper.

Concernant ces dernières, le MEDEF a remis en janvier 2004 un livre blanc intitulé « *Propositions et recommandations du MEDEF en matière d'administration électronique* ». Il part du constat que les entreprises seraient moins bien traitées que les particuliers, vers lesquels le développement de l'administration électronique tendrait à s'orienter, alors même que le traitement des entreprises présente *a priori* moins de difficultés que celui des particuliers au regard des libertés.

Toutefois, compte tenu du développement actuel des téléprocédures en matières de déclarations sociales et fiscales (*infra*), votre président estime qu'il reste surtout à effectuer un important travail de promotion des téléservices à destination des entreprises, principalement auprès des PME.

L'essor des téléprocédures

Les téléprocédures, pierre angulaire de l'administration électronique

Après un **premier stade** de l'administration électronique, consistant en la mise à disposition d'**informations statiques**, et un **deuxième stade** consistant en la mise à disposition de **formulaires téléchargeables**, il est généralement observé que les **téléprocédures** (formalités administratives en ligne) constituent un **troisième stade de l'administration électronique**.

Le plan stratégique de l'administration électronique (PSAE)³⁶ prévoit que la totalité des procédures existantes pourront faire l'objet d'une téléprocédure en 2007.

³⁴ *Rapport entre le nombre d'utilisateurs réguliers d'Internet (c'est à dire se connectant au moins une fois par semaine à Internet) et la population totale.*

³⁵ « *Pour une République numérique dans la Société de l'information* », programme présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin.

³⁶ *L'ADAE, en concertation avec les ministères, a préparé un plan stratégique de l'administration électronique (PSAE) et un plan d'action de l'administration électronique pour la période 2004-2007, qui s'inscrit dans le*

Naturellement, **ces différents stades se chevauchent** selon les administrations et les formalités considérées ; par exemple, s'il est prévu que la totalité des formulaires administratifs devra être téléchargeables en 2005, de nombreuses téléprocédures ont déjà été développées.

Par ailleurs, l'Europe n'est plus indifférente à l'administration électronique, et elle entend favoriser l'accès dématérialisé aux services publics de base et aux marchés publics. Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, le Conseil a invité les Etats membres à organiser cet accès pour 2003. La Commission européenne, avec le programme « **e-Europe** », a établi une batterie d'indicateurs d'« administration en ligne » visant à mesurer les progrès accomplis dans la fourniture des services en ligne.

Pour les administrés, les **avantages des téléprocédures**, qui permettent d'**échanger à distance des informations avec une administration** afin d'accomplir une démarche, sont sensibles : **affranchissement des contraintes spatiales et temporelles, rapidité, et simplification**³⁷.

Outre certaines économies directes (papier, photocopies, affranchissement et déplacements), les administrations, quant à elles, trouvent également l'opportunité de rationaliser leurs structures et de réaliser d'importants gains de productivité, susceptibles de se traduire par un avantage financier immédiat pour l'administré (ou, indirectement, pour le contribuable), ou encore par une amélioration du service.

Le bilan honorable de la France en matière de téléprocédures

Comme votre président l'a précédemment exposé (*cf.* partie I – B), **le rang de la France, pour le nombre de procédures en ligne, est honorable : 12^{ème} mondial, et 7^{ème} européen** (notamment derrière les petits pays nordiques « avancés », ou certains pays, tels que l'Estonie, ayant abordé directement le « troisième stade »). Le 4 mai dernier, le cabinet « Accenture » a publié les résultats de sa cinquième étude³⁸ annuelle des **performances de 22 pays³⁹ du monde entier en matière de**

prolongement du programme RE/SO 2007 (supra). « ADELE » constitue une présentation du plan d'action.

³⁷ Ainsi, dans le rapport « *L'Hyper-République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* » (2003), Pierre de La Coste précise qu'un des objectifs de l'e-administration doit être de « *réduire la charge cognitive* » nécessaire au citoyen pour trouver ses interlocuteurs et la procédure qui le concerne.

³⁸ Etude intitulée « *Administration électronique : à la recherche de l'efficience* ».

³⁹ Dans l'ordre du classement : Canada, Singapour, États-unis, Australie, Danemark, Finlande, Suède, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique, Irlande, Japon, Allemagne, Norvège, Espagne, Malaisie, Italie, Mexique, Portugal, Brésil, Afrique du Sud.

gouvernement électronique. La France s'y classe en huitième position, après avoir été classée 12^{ème} en 2003 et en 2002.

Les enquêteurs d' « Accenture » se sont mis à la place des citoyens et des entreprises utilisant Internet pour examiner **206 services administratifs-types**. Afin de mesurer la performance des différents pays, leur évaluation des sites Internet des organismes publics a porté sur la « **maturité** » des services, qui pèse pour 70 % dans l'évaluation, et sur la « **gestion de la relation client** », qui y pèse pour 30 %.

Il est à noter que **la France a fait partie des rares pays dont la maturité des services a connu une plus forte progression en 2003-2004 qu'en 2002-2003.**

Par ailleurs, l'analyse de la **pratique des Français** fait ressortir **un fort taux d'utilisation de l'administration électronique (85 %)**. Cependant, le **contraste avec la faiblesse du taux de pénétration d'Internet (30 %)** fait de la France le pays le plus caractéristique d'une **situation qualifiée de « niche »** par le cabinet « Accenture ».

Quelques chiffres concernant l'administration électronique en France (mars 2004)

- **Plus de 200 téléservices publics** et 5.500 sites Internet publics, soit une hausse de 17 % depuis 2002 ;

- **plus de 90 % des formulaires administratifs sont disponibles « en ligne »**, contre 74 % en avril 2002 ; le programme « ADELE » vise 100 % de formulaires disponibles « en ligne » en 2005 ;

- près de 2 millions de visiteurs par mois consultent le site « service-public.fr », ce qui représente une augmentation de 54 % en un an ;

- plus de 600.000 Français ont **déclaré leurs impôts « en ligne »** en 2003 (5 fois plus qu'en 2002), et **plus de 1.250.000 Français en 2004**, soit deux fois plus qu'en 2003. Bercy résume : « *L'objectif du million de déclarations en ligne a donc été largement dépassé* ». Au total, ces télédéclarations ont concerné **18 %** des Français disposant d'Internet (soit 6,9 millions de foyers), et finalement **seulement 3,7 % des déclarations** (qui sont au nombre de 33,9 millions). Aux Etats-Unis, 53 millions de déclarations d'impôt sur 130 millions sont transmises en ligne, soit 40,8 %. Le Brésil affiche le taux spectaculaire de 92 % de déclarations d'impôts faites en ligne.

- 50 millions de cartes « SESAM-Vitale » ont été distribuées ;

- plus de 50 % des feuilles de soins sont traitées au travers de « SESAM-Vitale » (soit plus de 600 millions de feuilles maladie par an) ;

- la moitié des demandes de certificat de non-gage (plus de 2 millions de demandes par an) s'effectue désormais par Internet *via* le service téléc@rtegrise.

Pour mesurer le développement des téléprocédures, l'ADAE a suscité la mise en place, au sein des différents ministères, d'un indicateur nommé « **taux de dématérialisation** ».

Pour en apprécier la portée, il importera de distinguer, pour chacune des téléprocédures, entre les « primo entrants » (par exemple, les contribuables souscrivant leur première déclaration d'impôt par télédéclaration), et les autres usagers de la téléprocédure. En effet, il est

primordial que **l'objectif de taux d'utilisation par les « primo entrants » - parce qu'elle conditionne le développement durable d'une téléprocédure - soit particulièrement ambitieux** (par exemple, de l'ordre de 80 % pour la télédéclaration d'impôt sur le revenu).

LA MISE EN PLACE D'ESPACES ADMINISTRATIFS PERSONNALISÉS

Les programmes gouvernementaux d'administration électronique promeuvent généralement la possibilité pour chacun d'accéder aux téléprocédures *via un portail personnalisé sur Internet* permettant, le cas échéant, le **stockage de données personnelles**.

Le projet « ADELE » met ainsi l'accent sur le **développement du service personnalisé « mon.service-public.fr »**, qui doit permettre d'offrir aux usagers un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques mis en place par les administrations. Ce portail sera accessible à partir du site « **service-public.fr** », lancé en octobre 2000, qui regroupe tous les sites publics. Chaque usager qui le souhaite pourra ainsi adapter son espace administratif à ses besoins.

Dans une première étape, l'usager pourra choisir les rubriques qui l'intéressent, en **constituant un « panier » des informations administratives** qu'il souhaite se voir communiquées. Il pourra, à cette fin, mettre en place un système de rappels personnels, concernant, par exemple, la date limite de paiement de cotisations, ou les dates des vacances scolaires. Toutes les téléprocédures (déclaration d'impôt, demande d'extrait d'acte de naissance, inscription à des concours, etc.) lui seront accessibles par ce point d'entrée unique.

La seconde étape devrait constituer, après les informations en ligne, puis les formulaires téléchargeables, et, enfin, les téléprocédures, **le « Graal » de l'administration électronique : l'usager pourra créer un « compte personnel » dans lequel il stockera des informations le concernant afin de les réutiliser directement dans le cadre d'autres téléprocédures, limitant ainsi les démarches et les demandes de pièces justificatives** (par exemple, l'acte de naissance).

La constitution de cet espace administratif personnel **crystallise les espoirs et les craintes** liées au développement de l'administration électronique. C'est qu'elle doit permettre de résoudre la « quadrature du cercle » de l'e-administration, qui est **la conciliation de la mise à disposition de l'ensemble des administrations des données et documents déjà fournis à l'une d'entre elles, et l'absence de recours à une interconnexion des fichiers qui serait effectuée à l'insu de l'administré**, jugée par trop « orwellienne », notamment par la CNIL (*cf.* partie II – B).

En tout état de cause, **les termes de l'habilitations** figurant à l'article 3 **du projet de loi de simplification du droit**⁴⁰, dont l'objet est de permettre la mise en place de cet espace personnel, **sont de nature à garantir un absolu respect de la maîtrise de l'utilisateur sur ses données personnelles.**

En effet, le 4° du I de cet article propose de « *mettre à la disposition des usagers un dispositif leur donnant la possibilité de stocker sous forme électronique les documents et données les intéressant et susceptibles d'être transmis, sur leur instruction et sous leur responsabilité, aux destinataires qu'ils auront désignés* ».

L'AMÉLIORATION DES TECHNIQUES D'IDENTIFICATION

En cohérence avec les avancées précédentes, le développement de **dispositifs d'identification et d'authentification**, avec, notamment, la **signature électronique ou les cartes d'identité électroniques**, s'imposait.

En premier lieu, il est apparu que, lorsque les services publics développent un « téléservice », ils en assurent la sécurité juridique de manière autonome.

Aussi, l'article 3 du projet de loi de simplification du droit précité prévoit-il également l'adoption de mesures visant à « **assurer la sécurité des informations échangées entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives** ».

La mise en place d'un référentiel de sécurité

D'après l'exposé des motifs du projet de loi précité de simplification du droit, le gouvernement est ainsi habilité à prendre une ordonnance qui :

- met en place un **référentiel général de sécurité** dénommé « politique de référencement intersectoriel de sécurité » (**PRIS**), prévoyant plusieurs niveaux de sécurité possibles pour chaque service de sécurité offert, tels que l'identification, la signature, la confidentialité, l'archivage et l'horodatage ;
- oblige les autorités administratives qui proposent des téléservices à se conformer à un niveau de sécurité se référant à la PRIS ;
- oblige les prestataires de services de sécurité ainsi que les fournisseurs de produits de sécurité à respecter les exigences de la PRIS afin que les produits et services qu'ils offrent puissent être acceptés par les autorités administratives ;
- prévoit que l'utilisateur qui utilise un produit ainsi référencé pour effectuer une démarche administrative par voie électronique ne puisse voir sa demande refusée ;
- admet que la PRIS puisse être également utilisée pour la définition de politiques de sécurité ou de spécifications techniques par le secteur privé ;
- enfin, prévoit que la PRIS s'appliquera également dans les échanges d'informations par voie électronique entre autorités administratives.

⁴⁰ *Projet de loi n° 1504, XII^{ème} législature, voté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 juin 2004, et qui devrait être examiné par le Sénat au début de la session 2004-2005.*

Cette habilitation permettra la réalisation du projet « **ADELE 119 : Politique de référencement intersectorielle de sécurité (PRIS)** ». Le cadre juridique mis en place imposera ainsi aux administrations, pour chaque téléservice qu'elles proposent, de déterminer, sur la base de la PRIS, le niveau de sécurité requis, et l'utilisateur utilisant un outil référencé dans le cadre de la PRIS ne pourra se voir refuser l'accès à ce téléservice.

En second lieu, **la mise en place d'une carte d'identité électronique (CNIE) permettra de franchir une étape décisive dans l'identification et l'authentification des personnes vis à vis de l'administration (voire même des entreprises), en « sécurisant » leurs relations dématérialisées.**

Aussi, la mise en place de la CNIE constitue-t-elle un des projets phares du programme « ADELE » (*cf.* encadré ci-dessous).

La mise en place d'une carte nationale d'identité électronique

La carte nationale d'identité électronique a vocation à se substituer progressivement à la carte d'identité « classique ».

Elle permettra d'abord la **simplification et la « sécurisation » de la procédure de délivrance** du titre en collectant au niveau des mairies, lors du dépôt de la demande, dans un contexte dématérialisé, les données nécessaires à l'établissement des titres : état civil, photographie, empreintes (donnée biométrique), et signature. Il est à noter que les sous-préfectures seront ainsi progressivement déchargées d'une de leurs principales compétences (*infra*).

Outre les fonctions fondamentales de la carte nationale d'identité (attestation de l'état civil et de la nationalité), **la CNIE simplifiera l'obtention d'autres titres** (par exemple le passeport) dans des conditions de sécurité optimales, et **permettra à ses détenteurs de s'authentifier et de signer électroniquement.**

La future carte d'identité sera une carte à puce d'un format identique à celui des cartes bancaires et de la carte Vitale. **Ainsi, elle pourra être lue par tout lecteur de carte, et servir d'outil d'identification sécurisé dans le cadre de toute procédure dématérialisée.**

La CNIE étant un document de voyage au sein de l'espace économique européen, elle sera délivrée conformément aux recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Union européenne en matière d'éléments biométriques. Les modalités précises de fonctionnement de cette carte seront définies en stricte conformité avec les règles posées par la CNIL.

LA NÉCESSITÉ DE FAIRE BÉNÉFICIER L'USAGER DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

FAIRE ÉMERGER UN PRINCIPE D'ACTION...

Il importe que les usagers aient une incitation financière à l'usage des téléprocédures. La mise en place, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, d'une **réduction d'impôt sur le**

revenu⁴¹de dix euros au bénéfice des contribuables ayant effectué leur déclaration « en ligne » à partir de 2005 (déclaration afférente aux revenus de 2004) est excellente. **Votre président relève avec satisfaction que le projet de loi de finances pour 2005 (article 4) porte cette réduction d'impôt à vingt euros.** Il conviendrait d'étendre ce type de disposition à d'autres impôts et à la sphère sociale, particulièrement en faveur des PME.

En effet, une petite entreprise est susceptible d'utiliser une vingtaine de procédures financières dématérialisées, dont le succès serait assuré par un cumul d'incitations financières s'y rapportant.

Dans le communiqué de presse se rapportant à sa dernière étude annuelle portant sur l'« e-administration » (*supra*), le cabinet « Accenture » a noté : « *en ce qui concerne les internautes utilisateurs, il apparaît que les gains de temps et d'argent sont les deux principaux atouts du e-gouvernement. Ainsi, dans tous les pays à l'exception de la Suède, au moins 75 % des sondés déclarent qu'ils auraient davantage recours aux services publics en ligne s'ils étaient certains de gagner du temps, et 70 % d'entre eux affirment qu'ils les utiliseraient davantage s'il y avait des économies à la clé* », ce qui ne saurait surprendre.

Proposition n° 29

Adopter une politique d'incitation financière pour l'utilisation des téléservices « générateurs de revenus » pour l'Etat.

... ET L'ACCLIMATER

Pourtant il semblerait que la démarche « gagnant-gagnant » pour l'administration et les usagers ne constitue pas encore un axe incontournable de la politique du gouvernement en matière d'administration électronique.

Par exemple, le coût unitaire de fabrication de la carte nationale d'identité électronique ou du passeport électronique devant être majoré, il n'est pas *a priori* exclu d'y faire participer l'utilisateur. Plus précisément, il est envisagé de choisir entre la révision des prix facturés à l'utilisateur (la carte nationale d'identité est d'ailleurs gratuite depuis 1997), et l'institution d'un coût d'accès à la charge des acteurs économiques bénéficiaires.

En l'espèce, votre président estime que cette dernière direction est préférable. En toute hypothèse, **il conviendra de privilégier la gratuité ou une baisse tarifaire pour les usagers afin de les encourager à participer au développement de l'administration électronique.** Au pire, le *statu quo* tarifaire s'impose.

⁴¹ Article 36 de la loi de finances rectificative pour 2003.

Dans cette perspective, concernant le développement des différents outils de l'e-administration, **il serait tout particulièrement désastreux de faire prévaloir une logique strictement comptable au sein de chaque ministère, au risque de retarder des projets porteurs**, lorsque l'éventuel surcoût serait largement compensé par ce que les économistes appellent parfois les « externalités positives »⁴².

Proposition n° 30

Garantir à l'utilisateur la neutralité financière des progrès de l'administration électronique qui s'imposent à lui.

D'une façon générale, compte tenu de l'avancement relatif de la dématérialisation des services dits « générateurs de revenus », **le champ d'expérimentation des formules d'intéressement est, aujourd'hui, particulièrement vaste.**

En outre, il n'est pas indifférent de souligner que **le Conseil constitutionnel**, dans sa décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003 portant sur la loi de finances rectificative pour 2003, **n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution concernant l'article 36 introduisant la réduction de dix euros du montant de l'impôt sur le revenu** (*supra*).

D'aucuns avaient pourtant soutenu que cette disposition violait le principe d'égalité devant l'impôt (tout le monde n'ayant pas accès à Internet), alors que l'incitation n'est pas liée à la possession d'un ordinateur, puisque tout citoyen peut saisir les données le concernant à partir d'un accès public à Internet.

OPTIMISER LE RECOURS AUX MOYENS INFORMATIQUES POUR LES FONCTIONS DE « SUPPORT »

Les « fonctions support » peuvent être définies comme étant les fonctions non spécifiques au métier d'une administration (« l'administration de l'administration ») ; comme elles concernent le « back office », on parle volontiers de « back office support », par opposition au « back office métier » (supra).

UN IMPORTANT POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

Contrairement aux entreprises, qui agissent sous la pression de la concurrence, **l'administration n'a d'autre recours que sa propre mobilisation**, sous l'aiguillon du politique. C'est pourquoi, dans ce domaine, un certain retard des administrations par rapport aux

⁴² Ainsi, il est possible d'évoquer l'impact sur l'activité d'une éventuelle utilisation de la CNIE pour le commerce électronique, ou de la gratuité de la mise en ligne de certaines données publiques.

entreprises a pu être constaté (*supra*), même s'il devrait se combler partiellement grâce au **programme « ADELE »** (*supra*).

Si le potentiel de rationalisation des fonctions « support » de l'administration est important, il convient de garder à l'esprit que de nombreuses « résistances au changement » sont encore de nature à en contrarier la réalisation, et que le volontarisme et la pédagogie demeurent les clés du succès.

Les fonctions de support sont essentiellement la **gestion des ressources humaines**, la **gestion des matériels**, ainsi que la **chaîne budgétaire et comptable**.

Ces dernières années, les « **systèmes d'informations des ressources humaines** » (**SIRH**) se sont généralisés dans les entreprises, au sein desquelles les services des ressources humaines ont recouru de plus en plus fréquemment à Internet.

Les SIRH se sont avérés très favorables aux professionnels concernés, qui, déchargés d'une grande partie des contraintes administratives, ont pu recentrer leur activité sur leur « cœur de métier », c'est-à-dire le recrutement ou la gestion des carrières. Les administrations peuvent tirer du développement des SIRH des avantages comparables.

Concernant l'**achat public**, l'exemple de l'Italie doit retenir l'attention. Cette fonction y a fait l'objet d'une politique volontariste, avec la création d'un système électronique centralisé obligatoire pour les administrations, qui a engendré des économies particulièrement importantes.

Les gains ont ainsi atteint 30 % en Italie ; d'une façon générale, la mise en place de plates-formes centralisées d'achat a permis, à l'étranger, de réaliser des gains moyens de l'ordre de 20 %.

Quant à la **chaîne budgétaire et comptable**, la réforme commandée par la LOLF implique la mise en place de nouveaux logiciels, dont la définition est inopportunément soumise à bien des tribulations (cf. *supra* l'échec d'Accord II).

LA NÉCESSITÉ D'UN RECOURS SYSTÉMATISÉ ET RATIONALISÉ DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

Les fonctions de support, qu'il s'agisse des ressources humaines ou de la gestion financière, n'ont pas été privilégiées dans le développement de l'administration électronique.

De fait, **l'accent a longtemps été mis sur le service aux particuliers et aux entreprises, bref, sur le « front office », en se**

gardant de remettre en cause les métiers internes à l'administration.

RATIONALISER LES SYSTÈMES INFORMATIQUES DES RESSOURCES HUMAINES

Comme l'a précédemment exposé votre président, M. Jacques Sauret, président de l'ADAE, évoquant les facteurs de progrès de l'informatisation de l'Etat, a donné l'exemple topique des systèmes informatiques des ressources humaines (SIRH), dont trente ont été développés au sein des différents ministères. En particulier, six de ces systèmes ont été développés au profit du seul ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, où, ainsi, chaque direction dispose de son propre SIRH ! Pourtant, leurs bases de données sont largement communes.

Ce manque de méthode dans l'informatisation de la gestion des ressources humaines n'est sans doute pas étranger à l'incapacité de connaître avec précision le nombre d'agents publics de l'Etat, information qui serait pourtant indispensable à la maîtrise des dépenses publiques.

Fort opportunément, le programme « ADELE » comprend un projet unique piloté par la DGAFP⁴³, avec le soutien de l'ADAE. Il s'agit du projet « ADELE 86 : Systèmes d'Information des Ressources Humaines (SIRH) », qui devrait permettre d'engager des actions telles que la mise en conformité avec les exigences de la LOLF de la gestion des ressources humaines, ainsi que la constitution de « centres de ressources ».

Description du projet « ADELE 86 : Systèmes d'Information des Ressources Humaines »⁴⁴

« La maîtrise de la gestion des ressources humaines dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité des systèmes d'information (SIRH) sur lesquels elle s'appuie. Aux fonctions traditionnelles de gestion administrative et financière, individuelle et collective, s'ajoutent désormais de nouvelles fonctionnalités : gestion prévisionnelle, gestion individuelle et collective des compétences, gestion de la masse salariale (prévision de GVT, impact des mesures de GRH...). De nouveaux services sont proposés à des acteurs qui deviennent parties prenantes des systèmes et dont l'implication active est un gage de qualité des informations traitées : décideurs, agents, partenaires sociaux, autres administrations...

« De nombreux départements ministériels ont lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leurs systèmes d'information sur les ressources humaines avant même l'ouverture des débats sur la LOLF. L'ensemble des projets dans ce domaine devant être mené à leur terme avant la mise en application des principales dispositions de la nouvelle loi organique, il a paru indispensable de prévoir un groupe de travail interministériel afin

⁴³ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (service du Premier ministre).

⁴⁴ Source : site « www.adae.gouv.fr ».

d'apporter une aide méthodologique dans la réalisation des cahiers des charges, un appui pour la négociation avec les partenaires extérieurs et un outil de dialogue et d'échange entre les différents ministères.

« Par ailleurs, il est apparu nécessaire de renforcer l'action de la DGAFP, et notamment de l'observatoire de l'emploi public, en la dotant d'un infocentre permettant la consolidation des données issues des SIRH ou des infocentres ministériels. Cet infocentre permettra d'industrialiser les processus de pilotage national et de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les trois fonctions publiques.

« La mise en commun des expériences acquises par chaque ministère en matière de maîtrise d'ouvrage dans ce domaine devrait permettre d'harmoniser les concepts et les référentiels **pour pouvoir consolider les données à des fins de pilotage, mais aussi afin de limiter les coûts budgétaires associés au paramétrage des progiciels et réduire les délais de leur déploiement.**

« C'est donc pour répondre à ces attentes que le groupe de travail interministériel SIRH, réunissant les responsables des systèmes d'information sur les ressources humaines, a été mis en place en octobre 2002.

« Les travaux et productions du groupe de travail doivent donc répondre à un triple objectif : aider les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution de SIRH, harmoniser les systèmes et permettre une consolidation nationale, et faire collectivement des économies de temps et d'argent.

« Dans un premier temps, il s'agit donc de mettre en commun les expériences, d'harmoniser les concepts et les nomenclatures, de produire les référentiels communs et de définir le champ de ce qui pourrait être mutualisé en matière d'outils de SIRH (convention de prix, mise en commun de compétences en matière de paramétrage et d'intégration, développements communs...).

« Dans un deuxième temps, il faudra effectivement mettre en œuvre l'harmonisation des systèmes, la consolidation des données et la mutualisation des produits et des compétences ».

RATIONALISER LA FONCTION « ACHAT »

En matière d'achat public, d'après Pierre de La Coste dans le rapport⁴⁵ « L'Hyper-République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen », « *si un ministère, la défense, est pionnier, force est de constater qu'en France les efforts des administrations en ce domaine sont très hétérogènes, et qu'une entreprise doit se connecter à autant de portails que d'administrations pour voir les appels d'offres et y répondre, avec autant de procédures différentes* ».

Aussi, le projet « ADELE 80 : Dématérialisation et modernisation des procédures d'achat public », est-il particulièrement bienvenu. Ce dernier prévoit la mise en œuvre de

⁴⁵ Rapport remis à M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, le 10 janvier 2003.

l'obligation légale de dématérialisation de la réception des offres au 1^{er} janvier 2005, et la mutualisation du service lui-même, au travers d'une plate forme interministérielle commune aux services centraux et aux services déconcentrés.

ACCOMPAGNER LA MODERNISATION DES MÉTIERS DE L'ADMINISTRATION

La réforme du « back office » est souvent associée à des perspectives de diminutions d'effectifs, et, concernant le « **back office métiers** » (*supra*), qui touche le cœur des métiers de l'administration, les économies de personnel ont pu être présentées comme particulièrement attentatoires à la qualité, sinon à l'essence du service public.

Ainsi, malgré des réalisations encourageantes, **le « back office métiers » aurait vocation à demeurer le « parent pauvre » de l'informatisation de l'Etat.**

A cet égard, il n'est sans doute pas fortuit que la réforme du « back office » n'ait pas fait partie de la lettre de mission remise par M. Henri Plagnol, alors secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, à M. de La Coste pour la production de son rapport précité.

De fait, le « **back office métier** » - auquel correspond, par exemple, le **programme Copernic** (qui présente également une dimension de « front office ») - constitue encore, dans son ensemble, l'axe le moins développé de l'informatisation de l'Etat.

UNE RÉALISATION EXEMPLAIRE : LE PROGRAMME COPERNIC

Le « programme Copernic » est un service à compétence nationale chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié, créé par un arrêté du 12 novembre 2001. Il comporte trois axes de réalisation, précisés ci-après.

« TÉLÉIR »

La « déclaration en ligne » de l'impôt sur le revenu constitue aujourd'hui pour l'utilisateur un système relativement simple, souple et sécurisé⁴⁶, qui connaît un succès exponentiel (au point d'en devenir

⁴⁶ Une étude sur les meilleures pratiques de l'administration en ligne publiée en janvier dernier à la demande de la Commission européenne a félicité la France pour la déclaration de revenu en ligne (*Reorganisation of government back offices for better electronic public services - european good practices, janvier 2004*).

significatif), puisque **1.250.000 contribuables** se sont acquittés « en ligne », cette année 2004 de leurs obligations déclaratives⁴⁷.

Outre la déclaration proprement dite, elle permet de disposer de différents services associés : « aide en ligne » pour chaque rubrique, contrôle de cohérence entre les rubriques, accès à des notices adaptées au contexte, liens sur divers guides fiscaux, calcul de l'impôt à payer, assistance technique sous toutes ses formes, conversations « en ligne », messages électroniques, "hot line" téléphonique. Par ailleurs, un accusé de réception numéroté et horodaté est adressé lors du « dépôt en ligne ».

L'authentification de l'utilisateur s'effectue lors de sa première connexion à partir des éléments d'identification suivants : d'une part le numéro de « télédéclarant » et le numéro fiscal personnel figurant en bas de la déclaration des revenus de l'année, d'autre part le revenu fiscal de référence indiqué à la fin de l'avis d'impôt sur le revenu (reçu en général l'année précédente). Après vérification de ces éléments, un **certificat électronique** est délivré « en ligne » dans un délai de vingt secondes après l'authentification.

Le certificat permet à l'utilisateur de s'identifier et de s'authentifier à chaque connexion, et de **signer électroniquement** ses transmissions. Il permet de **faire accéder les échanges dématérialisés de données à un niveau de sécurité comparable à celui qui prévaut dans les échanges « papier »** à l'occasion, par exemple, de la présentation d'une pièce d'identité, ou de l'apposition d'une signature. En outre, le certificat permet à l'utilisateur de ne pas avoir à ressaisir systématiquement, lors de ses connexions ultérieures, les éléments qui lui ont permis de s'authentifier.

« TÉLÉTVA »

Il s'agit d'un service permettant de déclarer et de payer la TVA grâce à un échange informatique unique avec la direction générale des impôts (DGI). Cette téléprocédure est proposée depuis le 1^{er} mai 2001 aux trois millions de déclarants concernés, qui émettent seize millions de déclarations. Elle est obligatoire pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées au titre de l'exercice précédent sont supérieurs à 15 millions d'euros, et pour ceux qui relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE).

« ADÉLIE » : LE COMPTE FISCAL PROFESSIONNEL

« Adélie » a pour objectif de permettre la « consultation en ligne » des données déclaratives, des avis et des données de paiement des entreprises par les services de la direction générale des impôts (DGI) et par les entreprises qui se seront abonnées à ce service. Ces dernières y

⁴⁷ Cf. *supra* l'encadré intitulé « Quelques chiffres concernant l'administration électronique en France ».

accéderont à l'aide d'un **certificat**, et cette consultation demeurera possible même si les déclarations ou les avis d'impositions et les paiements n'ont pas donné lieu à télétransmission.

L'ACCÉLÉRATION NÉCESSAIRE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

UNE SITUATION CONTRASTÉE

L'incontestable effort global d'informatisation en direction des administrations mené ces dernières années ne doit pas occulter l'existence de situations fort contrastées.

Par exemple, l'administration des finances est spécialement avancée, avec les télédéclarations fiscales et le programme Copernic, malgré l'échec d'Accord II (*supra*).

Il en va de même, dans d'autres ministères, pour certains dossiers, tels que ceux du permis de conduire et du contrôle automatisé de la vitesse, ainsi que pour certains portails publics, ceux des ministères de la culture et des affaires étrangères constituant ainsi d'incontestables réussites.

Par ailleurs, certains projets, tels que celui de la carte nationale d'identité électronique, semblent particulièrement porteurs : la procédure de délivrance du titre, largement simplifiée, aura pour effet de délester progressivement les sous-préfectures de l'une de leurs principales compétences.

En revanche, ainsi que l'a relevé M. Jean Mounet, président de la chambre syndicale des sociétés de services en informatique et ingénierie (SSII), auditionné par votre président, **le retard est particulièrement accusé dans le secteur hospitalier (les dépenses informatiques ressortent à 1,5 % de la dépense hospitalière en France contre 8 % aux Etats Unis), dans le secteur social, ainsi que dans ceux de la justice et de l'éducation nationale.**

UNE MODERNISATION INCONTOURNABLE

L'époque où les progrès de l'informatisation de l'Etat, dans un contexte d'accroissement indéfini des effectifs de la fonction publique, étaient considérés comme une menace pour l'emploi des fonctionnaires, est en passe d'être révolue. En revanche, la logique de performance appliquée à l'Etat est devant nous, notamment avec le déploiement de la réforme budgétaire programmé par la LOLF.

Or, l'évolution du niveau des prélèvements obligatoire et de l'endettement commande une politique ambitieuse de réduction des effectifs qu'autorisent les départs massifs à la retraite qui auront lieu les dix prochaines années.

Aujourd'hui, l'urgence est donc à la recherche et à l'affichage systématiques des gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique, particulièrement pour le « back office métier », malgré l'ingratitude de la démarche.

En tout état de cause, la France sera forcée d'accélérer la réforme de son « back office » pour continuer à développer une administration électronique ambitieuse au service des citoyens et des entreprises, car la réorganisation des « back-offices » conditionne naturellement certaines améliorations des « front-offices ».

Ainsi, une étude sur les meilleures pratiques de l'administration en ligne publiée en janvier 2004 à la demande de la Commission européenne, intitulée « Reorganisation of government back offices for better electronic public services - european good practices », recommande de réduire et centraliser les fonctions administratives de « back offices » au profit d'une multiplication et d'une amélioration des services dans des « front-offices » décentralisés, proches des citoyens et des entreprises.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 juillet 2004, la commission a entendu la communication de M. Jean Arthuis, président, sur l'informatisation de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a exposé que, malgré l'énormité des sommes et des projets en jeu, l'informatisation était trop souvent considérée comme une question technique complexe et obscure, à laisser entre les mains de spécialistes. Il a ajouté que les enjeux devraient pourtant conduire à envisager cette question sous son aspect politique et que le Parlement était vraiment dans son rôle quand il se préoccupait de l'informatisation de l'Etat. Il a rappelé le cadre dans lequel intervenait sa communication, observant que le contrôle budgétaire avait été « sanctuarisé » par l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et élevé au « rang de priorité » par la commission des finances lors de son séminaire de Compiègne en février 2004.

Il a estimé préférable, dans un premier temps, pour le traitement d'un sujet particulièrement vaste, d'aborder la problématique générale de l'informatisation publique.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il avait procédé pour cela à l'audition de diverses personnalités, par exemple les conseillers pour la société de l'information de cabinets ministériels et des directeurs de services d'information et de communication de ministères, des représentants de sociétés d'audit ou de conseil, précisant en outre que des questionnaires assez complets avaient été adressés aux quinze principaux ministères, qu'il a remerciés pour la qualité de leurs réponses.

Il a proposé que, après la publication d'un « rapport d'étape », la commission poursuive dans une seconde phase son travail avec des investigations plus concrètes au moyen de « coups de projecteurs » sur certains ministères ou services de l'Etat, ce qui permettrait à chaque rapporteur spécial intéressé de participer à cette mission de contrôle. Il a suggéré, d'abord, d'évaluer l'effort financier de l'Etat pour son informatisation, puis de voir comment une meilleure coordination et un vrai pilotage politique seraient de nature à favoriser une meilleure maîtrise du processus et, enfin, de déterminer dans quelle mesure la réforme de l'Etat était subordonnée à une bonne informatisation.

M. Jean Arthuis, président, a exposé que la problématique de l'informatisation de l'Etat était ancienne puisqu'il avait existé dès 1967 un délégué à l'informatique, alors M. Robert Galley, chargé de mettre en œuvre le « Plan calcul ». Il a observé que les objectifs étaient cependant alors bien davantage liés à des préoccupations de politique industrielle,

le développement d'une industrie nationale de l'informatique, qu'à la volonté de moderniser l'administration par des outils nouveaux.

Il a précisé que des préoccupations de gestion étaient apparues dès les années 1980 dans certains ministères pilotes, comme celui des finances, où avaient été introduits de longue date des systèmes chargés d'automatiser le traitement de données économiques et fiscales.

M. Jean Arthuis, président, a observé que des structures administratives de coordination existaient également, qui avaient suscité des schémas directeurs informatiques au sein des ministères, comme celui de l'intérieur dès 1994.

A propos du sentiment de retard français, ressenti vers les années 1996 1997 au moment de l'apparition des nouvelles technologies et de la bulle Internet, il a formulé l'hypothèse selon laquelle la dépense informatique, d'un montant limité, serait restée alors sans doute trop concentrée sur quelques projets, dans certains ministères, sans avoir irrigué le fonctionnement de l'administration. Il a observé que la relation au citoyen n'était pas perçue en termes de service et que, à l'époque, la greffe informatique n'avait pas encore pris dans l'administration.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que, depuis, un effort de rattrapage avait été engagé, observant le caractère multiforme de la dépense informatique, puisqu'elle comprenait des équipements, des logiciels, de la maintenance, de la formation et de l'ingénierie, et que ses contours budgétaires restaient parfois flous, comme au ministère de l'intérieur, où les dépenses de formation des utilisateurs étaient, ainsi, à la charge du service du personnel et non du service de l'informatique.

Il a précisé qu'en 2003, les dépenses d'informatisation de l'Etat s'étaient élevées à 2,496 milliards d'euros et qu'elles représentaient ainsi 0,9 % des dépenses nettes du budget général, contre 2,2 milliards d'euros, soit 0,85 % des dépenses nettes en 2000. Il a estimé que la tendance depuis ces dernières années était donc à la constance dans l'effort et précisé que, parmi ces dépenses, celles de personnel représentaient 39 %, celles de logiciels 9 % du total, celles de matériels 27 % et celles consacrées aux réseaux 8 %, spécifiant que les prestations sous-traitées correspondaient à 17 % des dépenses informatiques de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, se félicitant de cette progression des crédits, a regretté que les crédits alloués à l'informatique n'étaient pas été exempts de toute régulation budgétaire en 2002 et 2003, puisque les dépenses informatiques représentaient 0,92 % du budget général en 2001, que leur part était tombée à 0,87 % en 2002, puis s'était légèrement redressée en 2003. Il a souligné que, comme au ministère de l'intérieur, les crédits informatiques étaient plus fortement « régulés » que les autres dépenses, ce qui expliquait le taux insuffisant de consommation des crédits, qui, hors chapitres globalisés et dépenses de personnel, s'élevait à 73,1 % en 2002 et à 81,9 % en 2003.

M. Jean Arthuis, président, a observé que les efforts variaient fortement d'un ministère à l'autre, puisqu'à Bercy, les dépenses informatiques représentaient 6 % des crédits du ministère. Il a évoqué l'engagement, lié à la mise en œuvre d'un contrat de performances, pris par M. Bruno Parent, directeur général des impôts (DGI), lors de son audition par la commission des finances le 13 juillet 2004, consistant à réduire les effectifs de 2.500 unités en trois ans, ce qui correspondait au non-remplacement d'environ un départ à la retraite sur deux. Il a ajouté que l'effort était également significatif au ministère de la défense, où les dépenses informatiques représentaient 1,9 % du total, et au ministère de l'équipement où ce chiffre s'élevait à 3,5 %, mais que l'effort paraissait très limité pour l'enseignement scolaire, où l'investissement informatique représentait 0,5 % des dépenses totales, au ministère de la santé et pour l'enseignement supérieur où ces pourcentages étaient respectivement de 0,3 % et de 0,4 %. Il a observé que les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et de l'équipement étaient ceux où la réforme des administrations avait le plus progressé et ceux où les effectifs avaient le plus diminué ces dernières années, précisant que l'investissement informatique pouvait y être mené à enveloppe budgétaire constante. Il a rappelé que M. Bruno Parent, directeur général des impôts (DGI), avait précisé, lors de son audition, que les contrats de performances avaient permis à la DGI d'échapper aux mesures de régulation budgétaire, y compris en ce qui concernait ces enveloppes informatiques, et que cet avantage constituait le corollaire des efforts de réduction des effectifs. Il a relevé que la démonstration inverse était vraie, notamment au sein du ministère de l'éducation nationale, où les gains de productivité apparaissaient plus limités.

Abordant ensuite les points de comparaisons tant avec les Etats étrangers qu'avec les autres administrations publiques françaises et les entreprises privées, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que, selon le cabinet Accenture, la France se caractérisait par un taux de pénétration d'Internet relativement faible, puisque moins de 30 % des Français se connectaient à Internet au moins une fois par semaine, contre 80 % en Suède ou 53 % au Royaume-Uni, mais aussi par un taux élevé de pénétration de l'administration électronique parmi les utilisateurs d'Internet (85 %).

Il a souligné que le palmarès établi par Accenture plaçait la France au 8^e rang sur 22 pour son administration électronique, ajoutant que l'Etat apparaissait plutôt en avance sur les autres administrations publiques, puisque sa part dans les investissements atteignait 60 %, contre 16 % pour les collectivités territoriales, 16 % pour le secteur social et 8 % pour le secteur de la santé. Il a estimé que la mutualisation avec les collectivités territoriales devait donc constituer une priorité, pour que l'informatisation devienne un vecteur de la réforme de l'Etat, au plus près des citoyens.

M. Jean Arthuis, président, se référant à une estimation de Pierre Audoin Consultants, a précisé que le secteur privé représentait 85 % des dépenses en technologies de l'information en France et que

l'ensemble des administrations n'avait donc réalisé que 15 % de cette dépense en 2003, chiffre qu'il a rapproché des 55 % de PIB représentant le montant total de la dépense publique. Il a toutefois relevé que le rythme de progression des dépenses publiques d'informatisation était deux à trois fois supérieur (4 % par an) à celui de l'ensemble des dépenses de l'Etat (1 % à 2 % par an).

Il a jugé que, d'une manière générale, l'inversion des priorités, du fonctionnement vers l'investissement, était susceptible d'enclencher un « chaînage vertueux » de substitution d'une catégorie à l'autre et que, tout particulièrement, le développement des investissements informatiques pouvait être à l'origine de la transformation d'une « administration de main-d'œuvre » vers une « administration de compétences ». Il a exposé qu'au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les gains de productivité engendrés par la mise en place de systèmes informatiques, permettant de fusionner de nombreuses applications existantes et évitant les doublons entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, s'établissaient à un peu plus de 1 % chaque année.

M. Jean Arthuis, président, a estimé possible pour le budget de l'Etat de tirer profit des dividendes de ces gains de productivité, car ceux-ci permettaient des économies de personnel, précisant que sans doute 1,14 % des effectifs budgétaires de Bercy seraient en conséquence supprimés en 2004. Il a précisé que la direction générale des impôts estimait, ainsi, que les gains issus de la seule procédure de télédéclaration des revenus s'élevaient à environ 140 ou 150 emplois, pour 1,25 million de télédéclarants.

Il a indiqué que, conscient de ces perspectives, le gouvernement évaluait les gains de productivité à attendre du développement de l'administration électronique à un montant compris entre 5 et 7 milliards d'euros par an à partir de 2007 et que les gains observés en France et à l'étranger sur les projets d'administration électronique dépasseraient en effet le plus souvent les 25 à 30 %, bien que, par prudence, le gouvernement ait retenu une approche de 7 à 10 %, ce taux s'appliquant aux seules dépenses de fonctionnement courant de l'Etat, soit environ 70 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que le retour sur investissement à attendre des dépenses informatiques était donc considérable, ce qui devait inciter à dépenser davantage en matière d'administration électronique, en portant l'effort de 0,9 % à 1 % du budget général, ajoutant qu'il convenait naturellement d'éviter le gaspillage et de privilégier les projets les plus performants. Il a souligné que la négociation des crédits informatiques entre la direction du budget et les services devait s'effectuer sur la base des gains de productivité attendus, qu'il s'agisse de la réduction du nombre d'agents, de la diminution de dépenses récurrentes ou au contraire de l'accroissement de recettes récurrentes.

Il a fait valoir que, dès lors que les retours sur investissement étaient démontrés, il convenait ensuite de « sanctuariser » ces crédits et

de prohiber tout gel ou annulation les concernant et que la maîtrise du processus d'informatisation requérait une coordination efficace des politiques conduites.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le gouvernement avait procédé à la rationalisation et au renforcement des structures de coordination interministérielle, aujourd'hui regroupées au sein de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), successeur en 2003 de l'Agence pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA).

Il a précisé que le rattachement de l'ADAE aux services du Premier ministre devrait lui donner l'autorité nécessaire pour coordonner les projets d'informatisation de l'Etat et que l'ADAE avait pu assister en 2004 aux conférences budgétaires, la confortant dans son rôle de coordinateur de la politique d'informatisation de l'Etat qui devait disposer d'une vue d'ensemble cohérente.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que les projets informatiques de l'administration souffraient d'un éclatement qui reproduisait les cloisonnements de l'administration entre ministères, voire entre les directions de certains ministères, citant en particulier le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Jugeant impératif de « casser l'administration en silos » pour dégager des gains de productivité, il a ajouté que les mêmes carences s'observaient au niveau local, chaque service déconcentré dépendant des orientations arrêtées au niveau central, qu'il s'agisse des choix d'équipement ou du développement des « applications métiers ». Il a précisé qu'il n'existait aucune commission départementale susceptible de conforter le préfet dans un rôle de coordinateur, jugeant souhaitable la mise en place d'agences régionales comme interfaces de l'ADAE pour répondre à ce défaut de coordination.

Il a regretté que près de 30 systèmes informatiques des ressources humaines aient été développés dans les administrations centrales, précisant que, avec l'appui des services du Premier ministre, le rôle de l'ADAE visait à piloter la constitution d'un centre de ressources et, plus généralement, à permettre une gestion globale des crédits, dans le cadre de la fongibilité asymétrique prévue par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Abordant le pilotage de la politique d'information et de communication, il a observé que le responsable des services d'information et de communication du ministère de l'intérieur était le seul responsable informatique d'un ministère ayant le grade de directeur, se situant donc à un niveau lui permettant de « compter » lorsque les arbitrages devaient être pris.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir que les arbitrages nécessaires ne pouvaient être valablement attendus de services et de fonctionnaires n'ayant pas une position hiérarchique suffisamment élevée. Il a proposé que les services ministériels chargés de l'impulsion

de la politique informatique soient érigés en directions et que les responsables administratifs de ces services aient le grade de directeur.

Il a exposé que plusieurs responsables de sociétés d'audit ou de conseil s'étaient étonnés, lors de leur audition, de ce qu'en France, contrairement à la situation qui prévalait dans les pays anglo-saxons, les gouvernements étaient victimes d'une « illusion technologique » selon laquelle la mise en place d'outils technologiques tenait lieu de politique d'informatisation et pouvait dispenser les politiques de leurs responsabilités alors qu'il leur appartenait de décider des missions de l'administration et des moyens qui doivent être mis en œuvre.

M. Jean Arthuis, président, a préconisé un nouveau regard sur l'informatisation de l'Etat, qui ne pouvait plus être considérée comme une « obscure question » du ressort de quelques techniciens de rang hiérarchique modeste et que, s'agissant d'une question politique, une autre communication soit mise en place pour en finir avec cette « vision technique démobilisatrice ».

Il a proposé que la stratégie informatique de l'Etat soit plus fortement subordonnée à des orientations politiques clairement définies. Il a souhaité ainsi que le rang de ministre soit conféré au membre du gouvernement chargé de la réforme de l'Etat et que lui soit adjoint un ministre délégué pour les nouvelles technologies et pour l'informatisation de l'Etat.

Traitant de la mise en œuvre des projets, il a observé que ceux conduits par une volonté politique forte, comme le système de gestion de la politique agricole commune, « ne pouvaient souffrir aucun retard », comme l'avait souligné le ministère de l'agriculture, celui-ci reconnaissant que, en dehors d'un contexte d'une telle nature, les délais étaient nécessairement plus longs.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué, parmi les explications fournies par les ministères au sujet des lenteurs administratives, l'application du code des marchés publics, qui supposait une procédure longue et complexe, ainsi que la mise en œuvre de la législation sur les données personnelles.

Il a fait valoir que certaines résistances pouvaient provenir d'interrogations d'agents publics sur le devenir de leur poste de travail et sur la crainte d'une surcharge de travail, d'une période transitoire incertaine ou encore du souci de préserver des avantages acquis, ajoutant que des « résistances corporatistes » pouvaient parfois bloquer un processus d'informatisation. Préconisant l'association des personnels à l'informatisation de l'Etat, il a relevé la préoccupation du secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat de privilégier la préparation des agents aux nouvelles technologies et leur association aussi étroite que possible aux évolutions.

M. Jean Arthuis, président, soulignant l'importance de la formation pour permettre aux agents de percevoir tout l'intérêt qu'ils pourraient tirer du profil de leur nouveau métier, a précisé que le plan du

gouvernement pour l'administration électronique prévoyait, pour chaque entité administrative, l'affectation, à enveloppe constante, de 20 % de ses crédits de formation à la préparation des agents à l'administration électronique.

Abordant ensuite le thème de l'évaluation critique de la gestion des personnels informatiques de l'Etat, il s'est interrogé sur la « frilosité » de l'administration française devant l'externalisation, contrairement à la situation dans les pays anglo saxons. Il a relevé que le recours à des moyens externes, souvent limité par la crainte de devoir « affronter » le code des marchés publics, n'était envisagé que pour pallier la faiblesse des ressources internes, et non comme un moyen de réaliser des économies.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que les corps de fonctionnaires affectés à l'informatique n'apparaissaient pas valorisés : les « nouveaux métiers » avaient dû se fondre dans des statuts rigides et donc inadaptés à la réalité de leurs missions, les promotions obéissant à des procédures statutaires qui n'intégraient pas les réalisations accomplies dans les domaines des technologies de l'information.

Traitant ensuite de l'apport de l'informatisation à la réforme de l'Etat, il s'est référé à la « grille de lecture » proposée par le cabinet Accenture, distinguant le service rendu à l'utilisateur, dit « front office », du développement d'applications spécifiques aux métiers et à la fonction administrative, le « back office ».

Concernant les services rendus aux usagers, **M. Jean Arthuis, président,** a observé que les orientations françaises tendaient à concilier la simplification de la vie administrative avec la préservation des libertés et que les formalités administratives en ligne permettaient de s'affranchir des contraintes spatiales et temporelles, tout en gagnant en rapidité, voire en simplicité. Jugeant la diffusion de l'accès à Internet comme une condition déterminante des progrès de l'administration en ligne, il a estimé fondamental que le programme gouvernemental vise à mettre tous les Français qui le souhaitent en capacité d'accéder à Internet et à l'administration électronique d'ici à l'horizon 2007. Jugeant également important que les usagers bénéficient d'une incitation financière à l'usage des téléprocédures, il a rappelé la mise en place, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, d'une réduction d'impôt sur le revenu de dix euros en faveur des télédéclarants, souhaitant élargir des mesures d'une telle nature à d'autres impôts et à la sphère sociale, particulièrement en direction des PME. Il a rappelé l'objectif gouvernemental prévoyant que 100 % des procédures administratives puissent faire l'objet d'une téléprocédure en 2007 et cité plusieurs exemples significatifs de l'état d'avancement de ce programme.

M. Jean Arthuis, président, a ainsi précisé qu'il existait aujourd'hui plus de 200 téléservices publics, que plus de 90 % des formulaires administratifs étaient disponibles en ligne, contre 74 % en avril 2002, et que le programme « ADELE » visait 100 % de formulaires disponibles en ligne à fin 2005. Il a ajouté que plus de 600.000 Français avaient déclaré leur impôt sur le revenu en ligne en 2003, soit 5 fois plus

qu'en 2002, et que ce chiffre avait été porté à 1.250.000 Français en 2004. Il a observé que ces télédéclarations de 2004 avaient concerné 18 % des Français disposant d'Internet, soit 6,9 millions de foyers, et finalement seulement 3,7 % des déclarations au nombre de 33,9 millions. Il a indiqué qu'aux Etats-Unis, 53 millions de déclarations d'impôt sur 130 millions étaient transmises en ligne, soit 40,8 %. Il a ajouté que plus de 50 % des feuilles de soins étaient traitées au travers de « SESAM Vitale », soit plus de 600 millions de feuilles maladie par an, et que la moitié des demandes de certificat de non-gage, soit plus de 2 millions de demandes par an, s'effectuait désormais par Internet via le service « téléc@rtegrise ».

Evoquant ensuite les applications spécifiques aux métiers, dites « back office », **M. Jean Arthuis, président**, a exposé que celles-ci correspondaient, par exemple, au système Copernic, qui se traduisait auprès des usagers par les services TéléIR ou TéléTVA, ajoutant à ce sujet que M. Bruno Parent, directeur général des impôts, avait rappelé à la commission qu'il serait sans doute difficile d'accroître sensiblement le nombre de télédéclarations à la TVA. Il a souligné que des efforts étaient néanmoins entrepris pour convaincre les entreprises de procéder par télédéclaration, en faisant valoir les économies possibles en termes de jours de valeur, et donc de trésorerie, pour les redevables.

Il a souligné par ailleurs que certains projets semblaient particulièrement porteurs, donnant l'exemple du projet de carte nationale d'identité électronique (CNIE), qui permettait de simplifier la procédure de délivrance du titre en collectant au niveau des mairies, lors du dépôt de la demande, les données nécessaires à son établissement. Il a observé que les sous-préfectures seraient progressivement déchargées d'une de leurs principales compétences et que la délivrance de la carte d'identité électronique serait beaucoup plus rapide.

M. Jean Arthuis, président, a cependant noté que de nombreux secteurs accusaient un retard manifeste, citant les hôpitaux, pour lesquels les dépenses d'informatique ne recouvraient que 1,5 % de la dépense hospitalière en France contre 8 % aux Etats-Unis, ainsi que le secteur social, la justice et l'éducation nationale.

Evoquant le projet de loi relatif à l'assurance maladie, il a estimé que l'un des problèmes majeurs à traiter était celui de l'administration des hôpitaux, où, à défaut d'une bonne transmission des informations en temps utile, analyses médicales et radiographies étaient trop fréquemment « dupliquées », jugeant que le remède ne résidait pas tant dans une réforme législative que dans un développement de l'informatisation de ces établissements de soins.

A propos des difficultés rencontrées dans le développement du projet Accord 2, **M. Jean Arthuis, président**, a déploré que, pour respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2006 prévue pour la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le choix ait été fait de se limiter à des adaptations de l'ancien système. Il s'est interrogé sur les difficultés prévisibles du contrôle budgétaire, pour

lequel la nouvelle nomenclature coexisterait avec une présentation quelque peu obsolète des dépenses de l'Etat.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a réaffirmé que l'enjeu de l'informatisation de l'Etat était de réaliser des économies budgétaires tout en réformant l'Etat et en le rapprochant des citoyens, soulignant son caractère réellement politique et non simplement technique. Il a donc souhaité que la commission poursuive ses investigations sur ce sujet central au moment où la LOLF serait mise en œuvre.

Puis un large débat s'est instauré.

M. Gérard Braun, faisant référence à ses propres travaux de contrôle sur « l'e-administration », s'est réjoui des efforts du gouvernement pour le développement de l'administration électronique, a exprimé la crainte que les usagers « ne suivent pas » et a préconisé la promotion de l'usage d'Internet par les personnes privées et par les entreprises. Il s'est étonné de ce que certaines perceptions des impôts n'acceptent pas les paiements par carte bancaire.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la population ne percevait pas toujours l'informatisation comme un vecteur de simplification des formalités administratives, préconisant en conséquence une communication plus claire sur les téléprocédures ainsi que des mesures d'incitation à celles-ci.

M. Gérard Braun a souligné le caractère positif que comporterait l'octroi de quelques jours de délais supplémentaires de paiement de la TVA au profit des télédéclarants, ce qui leur apporterait un avantage de trésorerie appréciable. Il a considéré que, grâce à l'action des opérateurs, le recours à Internet devrait connaître un développement non négligeable.

M. Joël Bourdin a exposé que la plupart des Etats du Canada étaient plus informatisés que la France. Il a suggéré de faire valoir, pour promouvoir le développement de l'informatisation, non seulement les gains de productivité, mais encore l'amélioration du service rendu à l'utilisateur « sur leur faim », et qu'ainsi, de ce fait, le maire était encore trop souvent interrogé sur diverses procédures administratives ne relevant pas des compétences des communes.

M. Jean Arthuis, président, a regretté le fait que, fréquemment, des mesures de gel ou d'annulation de crédits pour l'informatique retardent des projets et a réaffirmé la nécessité de « sanctuariser » ces crédits, afin de ne pas remettre en cause les améliorations de productivité de l'administration. Se référant, à titre d'exemple, au projet de carte nationale d'identité électronique, il a

précisé que les mairies des communes les plus peuplées, comme par exemple les communes sièges de cantons ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pourraient servir de guichet pour l'accomplissement de diverses formalités administratives. Il a considéré que l'informatisation de l'Etat était aussi importante que la mise en œuvre de la loi organique précitée relative aux lois de finances, en particulier parce que cette dernière ne pourrait être pleinement appliquée sans cette informatisation.

Après avoir relevé les avancées enregistrées en France lors du lancement du Minitel, **M. François Marc** a regretté l'actuel retard de la France par rapport à nombre de ses partenaires, tout en estimant que celui-ci pourrait être comblé, citant à titre d'exemples des domaines comme ceux de l'état civil et des élections. Il s'est interrogé sur les difficultés de la mise en place d'Accord 2 et a demandé quel serait le coût final des dispositions qui seraient prises pour y porter remède.

M. Jean Arthuis, président, a reconnu que le Minitel avait en France contribué au ralentissement de l'accès à Internet. Il a indiqué, au sujet d'Accord 2, qu'il n'y avait pas de dérapage financier puisque les dispositions nécessaires n'étaient pas définitivement arrêtées, exprimant son souhait de disposer d'une meilleure information à ce sujet. Il a regretté que l'administration ait, dans cette affaire, privilégié le respect de l'échéance de 2006, sans suffisamment percevoir l'importance politique du contenu du projet. Il a craint que les orientations en préparation s'avèrent trop coûteuses.

A **M. François Marc** qui évoquait la complexité de cette opération, **M. Jean Arthuis, président**, a répondu qu'il appartenait d'abord aux responsables politiques d'exprimer leur choix.

M. Roger Besse a évoqué les difficultés d'accès à l'Internet à haut débit dans les départements les moins peuplés, indiquant que la couverture des communes concernées n'était généralement obtenue qu'après d'âpres négociations avec les opérateurs, peu intéressés par le bénéfice financier potentiel d'une telle extension de la couverture. Il a suggéré que soit étudiée l'informatisation du cadastre, précisant que dans une petite commune, la gestion manuelle de celui-ci pouvait occuper un agent, alors même que, dans le département du Cantal, l'informatisation des 290 communes avait été évaluée à 8.000 euros.

M. Jean Arthuis, président, admettant que les opérateurs se situaient dans une logique marchande, a ajouté qu'ils attendaient des pouvoirs publics une participation financière aux investissements. Estimant que France Telecom avait fait de réels efforts, il a considéré que la couverture des zones d'ombre relevait d'une politique d'aménagement du territoire. Sur l'informatisation du cadastre, il a précisé que celle-ci se heurterait à des incohérences entre les données de l'INSEE et celles du service du cadastre.

M. Aymeri de Montesquiou a observé que l'informatisation publique au Canada et en Nouvelle-Zélande, très avancée, avait permis une contraction du nombre d'agents. Il a souligné la dimension sociale

de l'informatisation puisqu'elle permettrait aux fonctionnaires d'effectuer un travail plus gratifiant.

M. Jean Arthuis, président, a invité les commissaires à intégrer, dans leur rapport spécial sur la prochaine loi de finances, un « coup de projecteur » sur l'informatisation dans leur secteur de compétence. Il a aussi souligné l'importance de l'association des fonctionnaires au processus d'informatisation.

M. Paul Girod a évoqué la mise en place d'un moteur de recherche commun à toutes les administrations afin de faciliter la quête d'informations par les usagers.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le portail « mon.service public.fr » permettrait à chacun un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques des administrations et que le numéro de téléphone unique « allo, service public », le 3939, devrait permettre d'obtenir, en trois minutes, une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement, précisant que ces innovations seraient de nature à faciliter les relations entre l'administration et le public.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président,** a mis en relief le caractère globalement positif des évolutions en cours et souligné, à nouveau, l'enjeu politique de l'informatisation de l'Etat.

La commission a alors donné acte à M. Jean Arthuis, président, de sa communication et décidé à l'unanimité d'autoriser sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE - PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ Jeudi 6 mai 2004

M. Antoine BRUGIDOU	Responsable secteur public ACCENTURE
M. Laurent SORBIER	Conseiller technique pour la société de l'information au cabinet du Premier ministre
M. Jean MOUNET	Président de la Chambre syndicale professionnelle des sociétés de services et d'ingénierie informatique et des éditeurs de logiciels (SSII)

➤ Jeudi 13 mai 2004

M. Pierre AUDOUIN	Pierre Audouin Consultants (PAC)
--------------------------	----------------------------------

➤ Mardi 25 mai 2004

M. Claude SAPIN	Délégué aux systèmes d'information au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)
------------------------	--

➤ Jeudi 27 mai 2004

M. Jean-Noël TRONC	Ancien conseiller technique pour la société de l'information dans le cabinet de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre (juin 2000 à mai 2002). Directeur de la stratégie et de la marque Orange France
M. Jean-Pierre CORNIOU	Président du conseil d'administration du CIGREF (Club Informatique des Grandes entreprises Françaises)
M. Pierre de La COSTE	Auteur d'un rapport au premier ministre sur « l'hyper République » (janvier 2003)

➤ Mercredi 9 juin 2004

M. Jean-Yves LATOURNERIE	Directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'intérieur
---------------------------------	--

➤ Jeudi 17 juin 2004

M. Jacques SAURET	Directeur de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)
M. Philippe LEMOINE	Président du comité économie électronique au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

➤ Mardi 13 juillet 2004

M. Lionel BEFFRE	Conseiller budgétaire du ministre de l'intérieur
M. Jean-Yves LATOURNERIE (2 ^{ème} audition)	Directeur des systèmes d'information et de communication au ministère de l'intérieur