

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Rapporteurs spéciaux : MM. François MARC et Michel MOREIGNE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
I. UNE MISSION AUX FINALITÉS MULTIPLES	7
A. UNE MISSION REGROUPANT LES CRÉDITS DE FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	7
B. DES DÉPENSES EN HAUSSE DE PLUS DE 10 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT	7
II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI N'EST PAS ENCORE DÉFINITIVEMENT STABILISÉE	9
A. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES.....	9
1. <i>Le rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels au sein d'un nouveau budget annexe</i>	9
2. <i>Le regroupement des crédits des organismes chargés d'une mission d'évaluation prospective</i>	9
3. <i>Le transfert des crédits de la Commission interministérielle de la politique immobilière</i>	10
4. <i>D'autres ajustements mineurs</i>	10
B. LES AUTRES CHANGEMENTS PROPOSÉS OU ENVISAGEABLES	10
1. <i>Le transfert de certains crédits à d'autres missions</i>	11
2. <i>L'identification dans un programme spécifique des crédits concourant à la défense et à la protection des libertés</i>	11
PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	15
I. UN REGROUPEMENT D' ACTIONS DIVERSES	15
A. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI DOIT ENCORE GAGNER EN TRANSPARENCE.....	15
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION ET SOUS- ACTION	20
II. UN PLAFOND D'EMPLOIS QUASI-CONSTANT	24
A. UN SOLDE NET DE 6 SUPPRESSIONS D'EMPLOIS	24
B. DES MESURES CATÉGORIELLES ET EXCEPTIONNELLES À HAUTEUR DE 1,41 MILLION D'EUROS	26

III. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE NETTEMENT AMÉLIORÉE	26
A. DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE PERFORMANCE COUVRANT UNE PART ACCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME.....	26
B. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE BIEN RENSEIGNÉS.....	28
 PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	29
 I. LA DESCRIPTION DU PROGRAMME : LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE LA FONCTION PUBLIQUE	29
A. UN PROGRAMME REGROUPANT LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	29
B. LA PRÉSENTATION DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS DU PROGRAMME.....	30
 II. UN IMPORTANT RÉAMÉNAGEMENT DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	32
A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES : UNE SIMPLIFICATION UTILE MAIS RADICALE	32
B. LA DIMINUTION DU NOMBRE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE PERFORMANCE CORRESPONDANT AUX CRÉDITS D'INTERVENTIONS DE LA DGAFP	33
 AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES	35
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ADOPTION D'UN ARTICLE 47 bis (nouveau)	39
 EXAMEN EN COMMISSION	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Afin de clarifier la finalité des différents crédits de la mission, il vous est proposé **un amendement tendant à créer un programme « Protection des droits et des libertés fondamentales »**, lequel regrouperait les crédits de différentes autorités administratives indépendantes relevant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

2. Une **présentation des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » par sous-action**, telle qu'elle figurait dans le bleu budgétaire annexé au projet de loi de finances initiale pour 2006, **améliorerait encore la justification des dépenses au premier euro (JPE)**.

3. La **forte augmentation des crédits d'action sociale interministérielle** traduit une priorité gouvernementale dans le dialogue social avec les organisations représentatives de fonctionnaires, mais aussi la compensation par le budget de l'Etat du prélèvement qui était opéré auparavant sur le fonds de roulement de la Mutualité Fonction Publique (MFP).

4. Dans le cadre de la mise en place du Centre d'analyse stratégique, le regroupement budgétaire de l'ensemble des crédits relevant de la fonction prospective de l'Etat correspond à une clarification utile. Mais cette réforme doit à présent se traduire par des économies d'échelle.

5. La **simplification des objectifs et indicateurs de performance du programme 148 « Fonction publique »** ne doit pas occulter la **nécessité d'une certaine stabilité des outils de mesure de la performance**.

6. **Les crédits correspondant aux fonds spéciaux ont été stabilisés par rapport à l'année 2006**, à un niveau compatible avec les dépenses prévisibles, alors que ce poste budgétaire a été chroniquement sous-doté en loi de finances initiale jusqu'en 2005 inclus.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ainsi modifiés.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MISSION AUX FINALITÉS MULTIPLES

A. UNE MISSION REGROUPEANT LES CRÉDITS DE FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

La mission « Direction de l'action du gouvernement » (DAG) est, par nature, difficilement compatible avec la définition d'une politique publique au sens des dispositions du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), aux termes desquelles « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

La mission DAG tend en fait à regrouper un ensemble de crédits relevant des services du Premier ministre, correspondant à des fonctions d'état-major de la politique gouvernementale ou à des actions interministérielles à caractère transversal.

Compte tenu de la spécificité de la mission, ses crédits ne s'élèvent qu'à 532,01 millions d'euros en crédits de paiement (558,80 millions d'euros en autorisations d'engagement), répartis entre **deux programmes** :

- le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** (358,27 millions d'euros en crédits de paiement et 383,70 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;

- le **programme 148 « Fonction publique »** (173,73 millions d'euros en crédits de paiement et 175,10 millions d'euros en autorisations d'engagement).

Du fait de l'hétérogénéité de la mission, le secrétaire général du gouvernement est responsable des deux programmes 129 et 148.

B. DES DÉPENSES EN HAUSSE DE PLUS DE 10 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT

L'évolution des crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2006 doit prendre en compte des différences de périmètre :

- d'une part, **les crédits de l'action n° 5 « Information administrative »** (soit 30,59 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006) **ont été transférés vers la mission « Publications officielles et information administrative »** suite à la décision n° 2005-530 DC du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006 : en effet, la Documentation française et les Centres interministériels de

renseignements administratifs (CIRA), qui relevaient précédemment de la mission « Direction de l'action du gouvernement », ont été regroupés en 2006 avec la direction des Journaux officiels dans le budget annexe unique de la mission « Publications officielles et information administrative »¹ ;

- d'autre part, les crédits de la Commission interministérielle de la politique immobilière (CIPI) qui relevaient de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme 129 éponyme (soit 21,38 millions d'euros en crédits de paiement et 17,50 millions d'euros en autorisations d'engagement dans la loi de finances initiale pour 2006) ont été transférés au programme 722 « Dépenses immobilières des ministères » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- *a contrario*, 1 million d'euros correspondant à des frais d'interprétation du Conseil de l'Union européenne, auparavant pris en charge par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont été transférés sur l'action n° 3 « Coordination de l'action européenne » du programme 129.

A périmètre constant, par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, **les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » augmentent de 9,9 % en crédits de paiement** et de 14,3 % en autorisations d'engagement.

Au sein de la mission, les crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » progressent de 3,4 % en crédits de paiement et de 9,3 % en autorisations d'engagement.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent toutefois la nécessité de **relativiser la hausse des crédits du programme 129** : la réévaluation des effectifs de la Médiature de la République, ainsi que des dépenses immobilières et de location des services du Premier ministre, correspondent à des opérations de sincérité budgétaire qui se traduisent par une augmentation de plus de 3 % des dépenses du programme en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La seule véritable augmentation des crédits du programme concerne les nécessaires opérations d'investissement, retracées en autorisations d'engagement, conduites par le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) pour sécuriser les systèmes informatiques.

En revanche, **la hausse des crédits du programme « Fonction publique » (+ 26,2 % en crédits de paiement et + 27,2 % en autorisations d'engagement) répond à une volonté politique de revalorisation des crédits d'action sociale interministérielle**, mais aussi à l'abondement par le budget général de l'Etat (à hauteur de 14,5 millions d'euros) d'aides aux familles qui, traditionnellement sous-dotées en loi de finances initiale, étaient abondées par un prélèvement sur le fonds de roulement de la Mutualité Fonction Publique (MFP).

¹ Voir l'analyse de ces crédits par notre collègue Bernard Véra dans son rapport spécial sur la mission « Publications officielles et information administrative ».

A périmètre constant, en tenant compte que le budget de l'Etat prend le relais du prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP sans que cette opération budgétaire ne se traduise par des prestations supplémentaires pour les agents de la fonction publique, les dépenses retracées par le programme 148 « Fonction publique » augmentent de 15,6 % en crédits de paiement et de 16,7 % en autorisations d'engagement.

II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI N'EST PAS ENCORE DÉFINITIVEMENT STABILISÉE

A. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux observent que plusieurs **changements de périmètre** sont intervenus par rapport à la maquette de la mission dans la loi de finances initiale pour 2006.

1. Le rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels au sein d'un nouveau budget annexe

Tout d'abord, comme il a été rappelé plus haut, les crédits de l'action n° 5 « Information administrative » (soit 30,59 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006), correspondant aux moyens de la Documentation française et des CIRA, ont été transférés vers la mission « Publications officielles et information administrative ».

Vos rapporteurs spéciaux, et tout particulièrement votre ancien rapporteur spécial des crédits des services du Premier ministre, auteur d'un rapport d'information sur la Documentation française¹, **ne contestent pas le bien-fondé du rapprochement entre les Journaux officiels et la Documentation française** : il existe une complémentarité des missions et des moyens entre ces deux institutions, dans le cadre de la réforme en cours de la Documentation française et notamment du retour à l'équilibre du compte de commerce qui retrace ses activités d'éditeur commercial.

2. Le regroupement des crédits des organismes chargés d'une mission d'évaluation prospective

Par ailleurs, les sous-actions de l'action n° 4 « Coordination sectorielle » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », relatives au Conseil d'orientation des retraites, au Conseil d'analyse économique et au Conseil d'analyse de la société, ont été transférées vers l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129, laquelle regroupait les crédits du Plan devenu le Centre d'analyse stratégique.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 394 (2003-2004).*

Ainsi, **les organismes chargés de fonctions de stratégie et de prospective** (Centre d'analyse stratégique ou CAS, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse de la société et Conseil d'orientation de l'emploi) **sont désormais retracés dans une action unique, conformément aux recommandations exprimées par vos rapporteurs spéciaux** lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, puis dans leur rapport de contrôle budgétaire sur le CAS¹.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette lisibilité accrue de la maquette budgétaire afin d'identifier l'ensemble des moyens concourant aux fonctions prospectives de l'Etat, conformément à une approche de la nouvelle maquette budgétaire sur la finalité des crédits qui répond aux principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

3. Le transfert des crédits de la Commission interministérielle de la politique immobilière

Les crédits de la sous-action « Commission interministérielle de la politique immobilière » (CIPI) de l'action n 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme éponyme sont supprimés et rattachés au programme 722 « Dépenses immobilières des ministères » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Cette évolution de la maquette budgétaire apparaît également cohérente avec le principe d'une répartition « lolfienne » des crédits selon leur destination et la politique publique à laquelle ils concourent.

4. D'autres ajustements mineurs

Par ailleurs, les crédits de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et de l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), qui figuraient dans l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, sont retracés, dans le présent projet de loi de finances, dans l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du même programme.

B. LES AUTRES CHANGEMENTS PROPOSÉS OU ENVISAGEABLES

Dans la mesure où la maquette budgétaire n'est donc pas encore définitivement stabilisée, vos rapporteurs spéciaux estiment que **des progrès peuvent encore être accomplis**.

¹ Sénat, rapport d'information n° 387 (2005-2006).

1. Le transfert de certains crédits à d'autres missions

Comme l'an passé, vos rapporteurs spéciaux s'étonnent que les seuls **crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales** (SGAR) relèvent de l'action n° 10 « Soutien » du programme 129, alors que les autres dépenses afférentes aux secrétariats généraux aux affaires régionales sont retracées dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Par ailleurs, certains crédits de la mission participent de l' « Action extérieure de l'Etat » et pourraient être rattachés à la mission éponyme, même si leur caractère interministériel ou transversal peut également plaider pour leur maintien dans la présente mission :

- les dépenses afférentes au Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), constituant l'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » du programme 129 ;

- éventuellement, les subventions versées à deux organismes de recherche, l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), retracées dans l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129.

Par ailleurs, les crédits d'intervention de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) forment désormais le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Il serait donc souhaitable que les moyens de personnel et de fonctionnement de la CIVS, actuellement inscrits à l'action n° 6 « Instances indépendantes » du programme 129 soient également rattachés, à l'instar des crédits d'intervention de la CIVS, au programme « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

2. L'identification dans un programme spécifique des crédits concourant à la défense et à la protection des libertés

Un **amendement est proposé** afin d'identifier **dans un programme spécifique**, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », les crédits de plusieurs autorités administratives indépendantes qui concourent à la **défense et à la protection des droits et des libertés fondamentales**.

Dans la maquette du présent projet de loi de finances déposé par le gouvernement, ces dépenses relèvent du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », alors qu'elles ne relèvent manifestement pas des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale. En revanche, le programme qu'il est proposé de créer serait conforme à la définition posée par

l'article 7 de la LOLF : « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Le présent amendement correspond à une démarche commune avec notre collègue Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, dans la pleine continuité des propositions faites par notre collègue Patrice Gélard, dans son rapport d'information de juin 2006 sur les AAI au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation¹.

Les crédits suivants, dont les montants sont identiques en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, seraient transférés vers le programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » :

- au sein de l'action n° 6 « Instances indépendantes » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les sous-actions n° 3 « Commission d'accès aux documents administratifs » (550.000 euros de crédits inscrits en titre 2) et « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé » (210.000 euros de crédits inscrits en titre 2 et 495.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 7 « Médiateur » du programme 129 (10,97 millions d'euros de crédits, dont 5,71 millions d'euros de crédits en titre 2 et 5,26 millions d'euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 8 « Défense et protection des libertés » du programme 129, formée des sous-actions « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité » (490.000 euros de crédits sur le titre 2 et 80.000 euros sur les autres titres), « Commission consultative du secret de la défense nationale » (130.000 euros de crédits sur le titre 2 et 70.000 euros sur les autres titres) et « Commission nationale de déontologie de la sécurité » (400.000 euros de crédits sur le titre 2 et 380.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » du programme 129 (33,94 millions d'euros de crédits, dont 17,94 millions d'euros de crédits en titre 2 et 16 millions d'euros sur les autres titres)

Le nouveau programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » serait par conséquent constitué de trois actions :

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » (dépenses du titre 2 : 5,71 millions d'euros, autres titres : 5,26 millions d'euros) ;

- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (dépenses du titre 2 : 17,94 millions d'euros, autres titres : 16 millions d'euros) ;

¹ Sénat, rapport d'information n° 404 (2005-2006).

- Action n° 3 : « Protection des libertés fondamentales » (dépenses du titre 2 : 1,78 million d'euros, autres titres : 1,025 million d'euros). Cette action comporterait les sous-actions suivantes : « Commission d'accès aux documents administratifs », « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé », « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », « Commission consultative du secret de la défense nationale » et « Commission nationale de déontologie de la sécurité ».

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur l'architecture de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**

- **Constituer un programme** « Protection des droits et des libertés fondamentales » **regroupant les crédits de différentes autorités administratives indépendantes** relevant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».
- Dans le cadre de la mise en place du Centre d'analyse stratégique, le regroupement budgétaire de l'ensemble des crédits relevant de la fonction prospective de l'Etat est salué par vos rapporteurs spéciaux.
- Transférer à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » les crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales.
- Transférer les crédits de personnel de fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations au programme « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe une date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A cette date du 10 octobre 2006, **95 %** des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

I. UN REGROUPEMENT D' ACTIONS DIVERSES

A. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI DOIT ENCORE GAGNER EN TRANSPARENCE

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (358,27 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances) regroupe un **ensemble divers de onze actions, correspondant principalement à des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale.**

De substantiels progrès ont été opérés pour la justification au premier euro des crédits de certaines actions, en particulier l'action n° 10 « Soutien » du programme 129. En revanche, **la présentation des crédits par sous-action** peut encore être améliorée. En particulier, la répartition par sous-action qui **figurait dans le « bleu budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2006 a cette année disparu**, alors que ce document était d'autant plus utile qu'il avait permis de relever certaines erreurs et imprécisions. Les éléments de comparaison sur l'évolution des crédits ne sont pas non plus détaillés au-delà des sous-actions.

En outre, l'absence de ventilation systématique par sous-action ne facilite pas l'exercice du pouvoir d'amendement par le Parlement¹, puisqu'elle n'a pas permis, sur la seule base du « bleu » budgétaire, de préparer un amendement de création d'un programme « Autorités administratives indépendantes » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Il a été répondu à vos rapporteurs spéciaux que l'application Farandole, utilisée par les différents ministères pour la confection des projets annuels de performances ne prévoit, pour les services du Premier ministre comme pour les autres ministères, qu'une présentation par action et non par sous-action. **Il serait souhaitable que, à l'avenir, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie permettent que l'application Farandole puisse être détaillée au niveau des sous-actions.**

Suite à la demande expresse de vos rapporteurs spéciaux, la répartition des crédits par sous-action vous est présentée ci-après.

¹ *Un parlementaire serait de même dans l'impossibilité de présenter un amendement exact de réduction des dépenses de personnel de telle ou telle instance qui constituerait une sous-action du programme : si les informations sur le nombre et la structure des emplois publics sont bien détaillées par sous-action, les montants correspondants qui relèvent du titre 2 ne figurent pas, sauf exceptions, dans la justification des crédits au premier euro.*

**Répartition du plafond des dépenses du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »
par destination et par titre**

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE)

(en millions d'euros)

Intitulé	Autorisations d'engagement				
	titre 2 *	titre 3	titre 5	titre 6	total
<i>Action 01 : Coordination du travail gouvernemental</i>	32,390000	9,030000	0,000000	9,810000	51,230000
dont sous action : Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés	17,810000	2,900000	-	-	20,710000
dont sous action : Secrétariat général de l'administration	0,470000	-	-	-	0,470000
dont sous action : Secrétariat général du Gouvernement	5,760000	0,130000	-	9,810000	15,700000
dont sous action : Service d'information du Gouvernement	5,850000	6,000000	-	-	11,850000
dont sous action : Commissions rattachées aux services centraux	2,500000	-	-	-	2,500000
<i>Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense</i>	25,870000	64,233974	53,077400	1,816000	144,997374
dont sous action : Secrétariat général à la défense nationale	25,870000	22,543974	53,077400	1,816000	103,307374
dont sous action : GIC + DGSE (fonds spéciaux)	-	41,690000	-	-	41,690000
<i>Action 03 : Coordination de la politique européenne (SGAE)</i>	8,450000	2,381180	0,000000	0,000000	10,831180
<i>Action 04 : Coordination sectorielle</i>	16,290000	0,000000	0,000000	0,000000	16,290000
dont sous action : Direction générale de l'administration et de la fonction publique	9,740000	-	-	-	9,740000
Réserve interministérielle (administrateurs civils)	1,000000	-	-	-	1,000000
dont sous action : Direction du développement des médias	5,550000	-	-	-	5,550000
<i>Action 06 : Instances indépendantes</i>	3,630000	0,525000	0,000000	0,000000	4,155000
dont sous action : Commission d'indemnisation des victimes de spoliations	2,570000	-	-	-	2,570000
dont sous action : Commission nationale consultative des Droits de l'Homme	0,300000	-	-	-	0,300000
dont sous action : Commission d'accès aux documents administratifs	0,550000	-	-	-	0,550000
dont sous action : Comité consultatif national d'éthique	0,210000	0,495000	-	-	0,705000
dont sous action : Commission de vérification des fonds spéciaux	-	0,030000	-	-	0,030000
<i>Action 07 : Médiateur</i>	5,710000	4,970000	0,290000	0,000000	10,970000
dont sous action : Médiateur	5,710000	4,970000	0,290000	-	10,970000
<i>Action 08 : Défense et protection des libertés</i>	1,020000	0,530000	0,000000	0,000000	1,550000
dont sous action : Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	0,490000	0,080000	-	-	0,570000
dont sous action : Commission consultative du secret de la défense nationale	0,130000	0,070000	-	-	0,200000
dont sous action : Commission nationale de déontologie de la sécurité	0,400000	0,380000	-	-	0,780000

Intitulé	Autorisations d'engagement				
	titre 2 *	titre 3	titre 5	titre 6	total
Action 09 : Conseil supérieur de l'audiovisuel	17,940000	15,970000	0,030000	0,000000	33,940000
dont sous action : Conseil supérieur de l'audiovisuel	17,940000	15,970000	0,030000	-	33,940000
Action 10 : Soutien	37,603071	38,555559	7,946000	0,070000	84,174630
dont sous action : Direction des services administratifs et financiers	32,823071	38,555559	7,946000	0,070000	79,394630
dont sous action : Secrétariats généraux aux affaires régionales	4,780000	-	-	-	4,780000
Action 11 : Stratégie et prospective	13,600000	6,818068	0,000000	5,140000	25,558068
dont sous action : Centre d'analyse stratégique	12,130000	5,868068	-	3,410000	21,408068
dont sous action : Conseil d'analyse économique	0,570000	0,170000	-	-	0,740000
dont sous action : Conseil d'orientation des retraites	0,900000	0,680000	-	-	1,580000
dont sous action : Conseil d'analyse de la société	-	0,100000	-	-	0,100000
dont sous action : IFRI - IRIS	-	-	-	1,730000	1,730000
Total	162,503071	143,013781	61,343400	16,836000	383,696252

* Les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » sont comprises dans le titre 2.

**Répartition du plafond des dépenses du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »
par destination et par titre**

CREDITS DE PAIEMENT (CP)

(en millions d'euros)

Intitulé	Crédits de paiement				
	titre 2 *	titre 3	titre 5	titre 6	total
<i>Action 01 : Coordination du travail gouvernemental</i>	32,390000	9,030000	0,000000	9,810000	51,230000
dont sous action : Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés	17,810000	2,900000	-	-	20,710000
dont sous action : Secrétariat général de l'administration	0,470000	-	-	-	0,470000
dont sous action : Secrétariat général du Gouvernement	5,760000	0,130000	-	9,810000	15,700000
dont sous action : Service d'information du Gouvernement	5,850000	6,000000	-	-	11,850000
dont sous action : Commissions rattachées aux services centraux	2,500000	-	-	-	2,500000
<i>Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense</i>	25,870000	64,233974	28,077400	1,816000	119,997374
dont sous action : Secrétariat général à la défense nationale	25,870000	22,543974	28,077400	1,816000	78,307374
dont sous action : GIC + DGSE (fonds spéciaux)	0,000000	41,690000	-	-	41,690000
<i>Action 03 : Coordination de la politique européenne (SGAE)</i>	8,450000	2,381180	0,000000	0,000000	10,831180
<i>Action 04 : Coordination sectorielle</i>	16,290000	0,000000	0,000000	0,000000	16,290000
dont sous action : Direction générale de l'administration et de la fonction publique	9,740000	-	-	-	9,740000
Réserve interministérielle (administrateurs civils)	1,000000	-	-	-	1,000000
dont sous action : Direction du développement des médias	5,550000	-	-	-	5,550000
<i>Action 06 : Instances indépendantes</i>	3,630000	0,525000	0,000000	0,000000	4,155000
dont sous action : Commission d'indemnisation des victimes de spoliations	2,570000	-	-	-	2,570000
dont sous action : Commission nationale consultative des Droits de l'Homme	0,300000	-	-	-	0,300000
dont sous action : Commission d'accès aux documents administratifs	0,550000	-	-	-	0,550000
dont sous action : Comité consultatif national d'éthique	0,210000	0,495000	-	-	0,705000
dont sous action : Commission de vérification des fonds spéciaux	-	0,030000	-	-	0,030000
<i>Action 07 : Médiateur</i>	5,710000	4,970000	0,290000	0,000000	10,970000
dont sous action : Médiateur	5,710000	4,970000	0,290000	-	10,970000
<i>Action 08 : Défense et protection des libertés</i>	1,020000	0,530000	0,000000	0,000000	1,550000
dont sous action : Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	0,490000	0,080000	-	-	0,570000
dont sous action : Commission consultative du secret de la défense nationale	0,130000	0,070000	-	-	0,200000
dont sous action : Commission nationale de déontologie de la sécurité	0,400000	0,380000	-	-	0,780000

Intitulé	Crédits de paiement				
	titre 2 *	titre 3	titre 5	titre 6	total
Action 09 : Conseil supérieur de l'audiovisuel	17,940000	15,970000	0,030000	0,000000	33,940000
dont sous action : Conseil supérieur de l'audiovisuel	17,940000	15,970000	0,030000	-	33,940000
Action 10 : Soutien	37,603071	37,925648	8,154000	0,070000	83,752719
dont sous action : Direction des services administratifs et financiers	32,823071	37,925648	8,154000	0,070000	78,972719
dont sous action : Secrétariats généraux aux affaires régionales	4,780000	-	-	-	4,780000
Action 11 : Stratégie et prospective	13,600000	6,818068	0,000000	5,140000	25,558068
dont sous action : Centre d'analyse stratégique	12,130000	5,868068	-	3,410000	21,408068
dont sous action : Conseil d'analyse économique	0,570000	0,170000	-	-	0,740000
dont sous action : Conseil d'orientation des retraites	0,900000	0,680000	-	-	1,580000
dont sous action : Conseil d'analyse de la société	-	0,100000	-	-	0,100000
dont sous action : IFRI - IRIS	-	-	-	1,730000	1,730000
Total	162,503071	142,383870	36,551400	16,836000	358,274341

* Les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » sont comprises dans le titre 2.

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION ET SOUS-ACTION

L'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » (51,23 millions d'euros) regroupe les crédits des cabinets du Premier ministre et de ministres rattachés, du secrétariat général du gouvernement, du service d'information du gouvernement, de « *commissions rattachés aux services centraux* »¹, ainsi que des subventions aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté.

L'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » (120,00 millions d'euros en crédits de paiement) correspond aux crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN ; 73,12 millions d'euros), ainsi qu'aux fonds spéciaux (41,69 millions d'euros) et au groupement interministériel de contrôle (5,19 millions d'euros), chargé des interceptions de sécurité.

Si les crédits de paiement du SGDN sont stables par rapport à la loi de finances pour 2006, l'augmentation de plus de 24 millions d'euros des autorisations d'engagement demandées pour 2007² traduit la poursuite d'importants programmes d'investissement liés à une mise aux normes de sécurité : il est prévu le lancement, en 2007, d'un programme interministériel de développement des produits de sécurité informatique (35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement).

S'agissant des **fonds spéciaux**, dont les crédits demandés pour 2007 sont stables par rapport à l'année 2006, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **l'exécution budgétaire en 2006 témoigne de réels progrès en matière de sincérité budgétaire** après des années de sous-évaluation en loi de finances initiale. En effet, à la date du 30 septembre 2006, le seul abondement après l'adoption de la loi de finances initiale (à hauteur de 2.888.800 euros³), a permis à l'un des attributaires des fonds spéciaux, le groupement interministériel de contrôle, d'apurer des arriérés au titre des interceptions de sécurité effectuées par les opérateurs de téléphonie mobile. Aucune ouverture de crédits exceptionnels par décret de dépenses accidentelles n'avait été

¹ Dans la mesure où, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient déploré que la liste de ces commissions et instances ne figurât pas dans le « bleu » budgétaire, **ils se réjouissent des précisions apportées** sur ce point dans le « bleu » budgétaire annexé au présent projet de loi de finances (p. 22) : il s'agit des crédits du secrétariat général de la mer, de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, de la commission supérieure de codification et de la commission des archives constitutionnelles de la Cinquième République.

² Les dépenses d'investissement du SGDN s'élèvent à 53,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,08 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances.

³ Cet abondement opéré par un décret de transfert en date du 26 mai 2006, à partir de crédits en provenance de programmes relevant des ministères de la défense, de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

opérée fin septembre 2006, alors que, en 2005, trois décrets de dépenses accidentelles ont été ouverts à ce titre pour un montant de 19.770 660 euros.

L'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » retrace les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), soit 10,83 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, en hausse de 2,55 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, du fait notamment du transfert vers cette action de frais d'interprétation du Conseil de l'Union européenne précédemment assumés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (à hauteur de 1 million d'euros) et de la préparation de la présidence française de l'Union européenne (soit des dépenses supplémentaires de 250.000 euros).

L'action n° 4 « Coordination sectorielle » (16,29 millions d'euros) correspond aux crédits de rémunération de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP¹) et de la direction du développement des médias (DDM).

L'action n° 5 « Information administrative » n'est plus dotée, compte tenu du transfert des crédits de la Documentation française et des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) vers la mission « Publications officielles et information administrative »².

L'action n° 6 « Instances indépendantes » (4,155 millions d'euros, en légère hausse de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006) regroupe les crédits de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du comité consultatif national d'éthique (CNCE) et de la commission de vérification des fonds spéciaux.

L'action n° 7 « Médiateur » (10,97 millions d'euros) correspond aux moyens alloués au Médiateur de la République³.

La progression de la dotation proposée dans le présent projet de loi de finances (+ 28,4 %) traduit une meilleure prise en compte des personnels dont dispose effectivement le Médiateur de la République, conformément à la définition des plafonds d'emplois par la LOLF : selon les données figurant dans le « bleu » budgétaires, le nombre d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) des services du Médiateur de la République doit augmenter de 33 (dans la loi de finances initiale pour 2006) à 87, dont 27 contractuels,

¹ Dont 1 million d'euros correspondant à la réserve interministérielle des administrateurs civils.

² Voir supra le paragraphe II A 1 de la première partie « Présentation générale de la mission ».

³ Vos rapporteurs spéciaux estiment d'ailleurs que la dénomination « Médiateur de la République » serait plus claire, dans un contexte d'essor des différents dispositifs de médiation, notamment dans la sphère publique.

dans le présent projet de loi de finances, alors qu'il n'est proposé de financer que trois nouveaux emplois budgétaires¹.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que la LOLF se traduise par une plus grande transparence s'agissant des ETPT des services du Médiateur de la République. Par ailleurs, lors de leur entretien avec M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, au siège de l'institution, ils ont pu apprécier les économies de fonctionnement qui ont pu être opérées, notamment par le recours systématique à la procédure des appels d'offre sur les achats. A cet égard, ils ont décidé de conduire un **contrôle budgétaire à la Médiature de la République, en 2007, en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF.**

L'action n° 8 « Défense et protection des libertés » (1,55 million d'euros) retrace les dépenses de trois autorités : la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Le montant des crédits du CNCIS figurant dans le bleu budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2006 était erroné : vos rapporteurs spéciaux observent que cette erreur n'a pas pu être corrigée dans les tableaux récapitulatifs des crédits votés en loi de finances initiale pour 2006, tel qu'il apparaît (p. 9) dans le bleu budgétaire annexé au présent projet de loi de finances. Selon les informations apportées à vos rapporteurs spéciaux par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, ces sommes ont été affectées à la sous-action « Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés » de l'action n° 1 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

L'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) est dotée de 33,94 millions d'euros (- 0,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006).

¹ Selon les précisions apportées dans les réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux, le Médiateur de la République fait état de « trois créations de poste en 2006 :

« - celui de délégué général, existant mais non budgété,

« - un poste de chargé de mission pour le suivi de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées,

« - un poste de spécialiste des questions pénitentiaires pour le suivi et le développement de la médiation dans les prisons. (Il est à noter qu'une diminution des violences a été constatée dans tous les établissements où cette médiation est expérimentée, et notamment à la prison des Baumettes, à Marseille).

« A ces trois créations de poste, s'ajoutent deux transformations concernant des personnels mis à disposition par la caisse primaire d'assurance-maladie (CPAM) qui sont, à partir de 2006, remplacés par des contractuels ».

Dans la continuité des observations qu'avait effectuées votre ancien rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre lors de sa mission de contrôle budgétaire du CSA¹, il convient de relever que le maintien des moyens du CSA ne correspond pas à l'alourdissement de ses missions, dans le cadre du déploiement de la Télévision Numérique Terrestre (TNT), ou des missions nouvelles qui pourraient lui être conférées suite à l'adoption du projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, déposé au Sénat le 26 juillet 2006, et dont l'examen en première lecture se déroulera à compter du lundi 20 novembre 2006.

Les dépenses de **l'action n° 10 « Soutien »** s'élèvent à 83,75 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 11,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, et à 84,17 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 7,6 % par rapport à 2006. L'action soutien comprend les crédits de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) et ceux relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR).

Les dépenses inscrites au titre de l'action n° 10 « Soutien » correspondent principalement à des opérations d'investissement ou de renouvellement de fournitures, dont les montants peuvent être soumis à de fortes variations d'une année sur l'autre. Leur évolution est donc volatile : ainsi, les dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2006 avaient diminué de 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005). En outre, l'augmentation proposée pour 2007 traduit un effort de transparence sur les dépenses immobilières et les frais de location.

L'action n° 11 « Stratégie et prospective » regroupe :

- les dépenses du Centre d'analyse stratégique (CAS), issu de la transformation en mars 2006 du Commissariat général du Plan (CGP), y compris les crédits du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ;

- les moyens d'autres organismes prospectifs : le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), du Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Conseil d'analyse de la société ;

- les subventions allouées à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

¹ Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004) : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : Garantir les moyens d'une ambition ».

Lors de leur mission de contrôle budgétaire du CAS¹, conduite en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux avaient pris bonne note que le regroupement, au sein d'une même action, des crédits du CAS, CAE et du COR et du Conseil d'analyse de la société devait conduire à des économies budgétaires fondées sur la mutualisation des moyens :

« Vos rapporteurs spéciaux se demandent si la constitution du comité d'orientation ne constitue pas une étape intermédiaire vers une coordination plus étroite, voire la fusion à terme, du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société, qui restent actuellement indépendants du CAS.

« Quelle que soit la formule institutionnelle retenue, il semble en revanche acquis que le rapprochement du COR et du CAE avec le CAS se traduise par des économies budgétaires.

« Ainsi, lors de son audition, le 17 mai 2006, par nos collègues de la commission des affaires économiques et de la délégation pour la planification, Mme Sophie Boissard, directrice générale du CAS a observé que « si le COR ne ressortit pas budgétairement du centre, [elle] a précisé désirer que ce dernier se transforme progressivement en « maison des conseils » intégrant sur une seule plate-forme l'ensemble des structures nationales d'analyse et de prospective, le rapatriement en son sein des crédits consacrés au COR et au CAE dès 2007 devant à cet égard se traduire par une économie pour le budget de l'Etat »².

« Vos rapporteurs spéciaux rappellent que, dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits du COR et du CAE s'élèvent respectivement à 0,8 et 0,4 million d'euros ».

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux observent, certes, un effort budgétaire sur les crédits de fonctionnement du CAE : en diminution de 17.000 euros, ceux-ci s'élèvent à 173.000 euros dans le présent projet de loi de finances. **Il convient toutefois de traduire par des économies budgétaires plus importantes le rapprochement institutionnel entre les organes de l'Etat à vocation prospective**, pour que la mise en place du CAS permette effectivement une rationalisation de l'organisation administrative.

II. UN PLAFOND D'EMPLOIS QUASI-CONSTANT

A. UN SOLDE NET DE 6 SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

Le programme 129 est le seul programme de la mission auquel sont rattachés des emplois publics : les dépenses de personnel inscrites au titre 2

¹ Sénat, rapport d'information n° 387 (2005-2006).

² Sénat, bulletin des commissions, numéro en date du 20 mai 2006, p. 6.207.

s'élèvent à 162,5 millions d'euros, soit 45,4 % des dépenses du programme et **30,5 % des dépenses de la mission.**

La structure des emplois fait apparaître une forte représentation des emplois de catégorie A (25,6 % des emplois équivalents temps plein travaillé, ETPT, du programme), compte tenu des fonctions d'état-major du programme. *A contrario* la répartition des emplois par action place en tête l'action soutien 10-129 (562,76 ETP, soit 22,2 % des effectifs du programme) dont la majorité des effectifs (61 %, hors contractuels) est constituée d'agents de catégorie C.

Selon la présentation très claire et détaillée du bleu, le programme représente **2.531 emplois équivalent temps plein (ETP)**, correspondant à un **solde net de 6 suppressions d'emplois à périmètre constant (- 0,24 %)**¹ : 21 suppressions d'emplois et 15 créations d'emplois sont proposées.

Les suppressions d'emplois concernent principalement la direction de la Documentation française (6 ETPT, dans le cadre du plan pluriannuel de consolidation) le Centre d'analyse stratégique (4 ETPT, conformément à l'objectif d'une évolution des activités de cet organisme issu de l'ancien Plan), la direction du développement des médias (4 ETPT) et la direction des services administratifs et financiers (4 ETPT).

Les créations d'emplois ont pour objet de renforcer des services d'état-major employant un nombre limité d'ETPT, notamment dans les autorités administratives indépendantes : 2 ETPT au Comité consultatif national d'éthique, 1 ETPT à la Commission nationale de déontologie de la sécurité ainsi qu'à la Commission d'accès aux documents administratifs. S'il est proposé de diminuer les effectifs du CAS à hauteur de 4 ETPT, le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation pour l'emploi, plus étroitement associés aux travaux du CAS, bénéficient chacun de la création de 1 ETPT.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent **un certain flou dans la présentation de l'évolution des emplois du Médiateur de la République** : si l'information sur le nombre d'ETPT de cette institution marque un louable effort de sincérité budgétaire, ils regrettent que les deux postes créées à la Médiature de la République (nonobstant un poste nouvellement pourvu), selon les informations communiquées dans les réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux, ne soient pas retracés dans le bleu budgétaire au titre du solde des créations et des suppressions d'emplois. Vos rapporteurs spéciaux ont pris bonne note que des informations leur seraient apportées sur ce point en séance publique.

¹ Le transfert de l'action n° 5 « Information administrative » (dont les moyens de la Documentation française) vers la mission « Publications officielles et informations administratives », porte sur 415 ETPT.

B. DES MESURES CATÉGORIELLES ET EXCEPTIONNELLES À HAUTEUR DE 1,41 MILLION D'EUROS

Le bleu budgétaire précise que **les mesures catégorielles et exceptionnelles proposées pour 2007 s'élèvent à 1,41 million d'euros** :

- au titre des mesures catégorielles (330.000 euros), 110.000 euros relèvent du protocole d'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique, et 220.000 euros sont destinés à financer des transformations d'emplois ou des fusions de corps de catégorie A ;

- les mesures exceptionnelles (1,08 million d'euros) comportent la couverture de dépenses liées à un changement de cabinet (0,5 million d'euros) et le maintien de la rémunération des trois membres sortants du CSA dont le mandat arrive à échéance en 2007 (0,58 million d'euros), conformément à la réglementation applicable au CSA.

III. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE NETTEMENT AMÉLIORÉE

A. DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE PERFORMANCE COUVRANT UNE PART ACCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné que, si l'activité de certains services (comme le secrétariat général du gouvernement ou le secrétariat général des affaires européennes) se prêtait difficilement à une mesure de la performance, **il convenait que les objectifs et indicateurs de performance couvrent de manière plus exhaustive les principales dépenses du programme**. Ils avaient notamment souhaité que l'activité d'autorités administratives indépendantes telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Médiateur de la République, ainsi que celle du Secrétariat général de la défense nationale, soient retracées par des objectifs et indicateurs de performance.

A cet égard, **ils se félicitent de la mise en place de nouveaux objectifs de performance** relatifs à certaines actions qui représentent des parts significatives de l'ensemble des dépenses du programme :

- l'objectif n° 3 « Favoriser l'accessibilité au droit », associé à l'action 7-129 « Médiateur » (3,1 % des dépenses du programme en crédits de paiement), est mesuré par un indicateur relatif au pourcentage de dossiers traités en moins de 130 jours ;

- l'objectif n° 4, rattaché à l'action 11-129 « Stratégie et prospective » (7,1 % des dépenses du programme), vise à « Eclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue », sur la base de deux indicateurs (le respect des délais fixés au Centre d'analyse stratégique, ou CAS, pour la publication de ses travaux, d'une part, le nombre de visites du site Internet, d'autre part), dans la continuité des observations constantes de vos rapporteurs spéciaux sur la nécessité que l'activité du nouveau CAS se fonde sur des objectifs et indicateurs de performance¹ ;

- l'objectif n° 5 « Améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'Etat » retrace une activité certes non exclusive, mais fondamentale, du Secrétariat général de la défense nationale (20,4 % des dépenses du programme en crédits de paiement).

- l'objectif n° 6 « Accélérer la diffusion de la TNT² », transversal au programme, concerne à la fois le Conseil supérieur de l'audiovisuel (9,5 % des dépenses du programme) et la direction d'administration centrale des services du Premier ministre en charge de la définition de la politique gouvernementale des médias, la direction du développement des médias (1,5 % des dépenses du programme) : cet objectif mesure le pourcentage de la population ayant accès à la TNT et le taux d'équipement des ménages en appareils de réception de la TNT.

Votre ancien rapporteur spécial des crédits des Services généraux du Premier ministre se félicite tout particulièrement de la mise en place d'un objectif de performance relatif au CSA, conformément à la proposition qu'il avait effectuée en ce sens lors de sa mission de contrôle budgétaire du CSA³.

Vos rapporteurs spéciaux observent toutefois que, à terme, l'ensemble de la population française aura accès à la TNT : il convient donc d'envisager dès à présent des objectifs de performance complémentaires pouvant mesurer, de manière pérenne, l'activité du CSA.

¹ Cf. Sénat, rapport d'information n° 387 (2005-2006) : « Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF qui se traduit par l'importance accrue accordée à une logique de performance de l'action publique, les objectifs opérationnels auxquels doit s'astreindre le CAS ont une traduction précise : la formulation d'objectifs et d'indicateurs de performance, au vu de priorités préalablement définies, afin de mesurer de l'efficacité de la dépense publique.

« A cet égard, vos rapporteurs spéciaux observent que le budget du CAS (19 millions d'euros) représente une part non négligeable (4,8 %) des dépenses de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Il leur apparaît donc souhaitable qu'un objectif de performance soit défini pour le CAS, ce qui n'était pas le cas dans le projet de loi de finances pour 2006.

« Parmi les critères susceptibles d'être retenus, il ne s'agirait bien évidemment pas de fixer des objectifs quantitatifs, exprimés en nombre de rapports ou de réunions. Vos rapporteurs spéciaux se sont plutôt interrogés sur la possibilité d'analyser l'utilisation des travaux du CAS par les usagers et les administrations, ou encore sur les conditions de traitement des demandes adressées au CAS » (*op. cit.*, pp. 14-15).

² Télévision numérique terrestre.

³ Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004).

B. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE BIEN RENSEIGNÉS

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, tous les objectifs et indicateurs de performance n'avaient pas été renseignés, qu'il s'agisse des données réalisées, des prévisions ou des cibles à atteindre.

Cette situation pouvait être tolérée à court terme, dans un contexte de mise en place de la LOLF : si tous les objectifs et indicateurs de performance avaient été renseignés dès la première année, cela aurait signifié que les services du Premier ministre auraient réutilisé des données déjà disponibles alors que, dans de nombreux cas, la performance *stricto sensu* n'était pas mesurée par l'administration.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux observent avec satisfaction que, **dès l'examen du présent projet de loi de finances, l'ensemble des données prévisionnelles et des cibles à atteindre sont renseignés.**

Toutefois, afin de reconstituer des séries d'analyse à long terme, ils encouragent les services de l'Etat à reconstituer les données réalisées pour les années antérieures à 2006.

Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »

- Rendre effective la justification des crédits au premier euro pour l'ensemble des sous-actions du programme, en distinguant les dépenses du personnel du titre 2 et les dépenses relevant des autres titres ; à cette fin, rétablir le tableau récapitulatif de la répartition des dépenses du programme par sous-action qui figurait dans le « bleu » budgétaire annexé au projet de loi de finances initiale pour 2006.
- La définition de nouveaux objectifs et indicateurs de performance relatifs au Médiateur de la République, au Conseil supérieur de l'audiovisuel et au Secrétariat général de la défense nationale, que demandaient vos rapporteurs spéciaux, permet une couverture plus exhaustive de l'ensemble des dépenses du programme.
- Les crédits correspondant aux fonds spéciaux ont été stabilisés par rapport à l'année 2006, à un niveau compatible avec les dépenses prévisibles, alors que ce poste budgétaire a été chroniquement sous-doté en loi de finances initiale jusqu'en 2005 inclus.
- La réévaluation des emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) des services du Médiateur de la République marque un effort de transparence budgétaire, en application des principes de la LOLF.
- Amplifier les économies budgétaires attendues du rapprochement entre le Centre d'analyse stratégique, le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation des retraites.

PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

I. LA DESCRIPTION DU PROGRAMME : LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. UN PROGRAMME REGROUPEANT LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les dépenses du programme 148 « Fonction publique » s'élèvent à 173,73 millions d'euros en crédits de paiement (175,1 millions d'euros en autorisations d'engagement) dans le présent projet de loi de finances.

Le programme 148 **regroupe les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**. La DGAFP est mise à disposition du ministre chargé de la fonction publique pour exercer une action interministérielle dans le domaine statutaire, de la préparation et de la conduite du dialogue social interne à la fonction publique et de coordination du pilotage des ressources humaines par les différents ministères.

Vos rapporteurs spéciaux observent que, dans la continuité des propositions formulées par votre ancien rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre lors de son contrôle budgétaire de la DGAFP¹, il leur a été indiqué, en réponse à leur questionnaire budgétaire, que *« la DGAFP [est] en train d'expertiser différentes hypothèses de réorientation de son action, notamment pour mieux impulser la réforme de la fonction publique et pour renforcer son intervention dans la conduite de la réforme globale de la gestion publique résultant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. La DGAFP [entend] notamment jouer un triple rôle de pilotage général, de prestation de services et de régulation d'un système de fonction publique devant conjuguer une plus grande liberté des responsables de la conduite des politiques publiques avec le respect des principes posés par le statut général des fonctionnaires.*

« Ces hypothèses ont été confirmées par le ministre de la fonction publique, dans sa communication en Conseil des ministres du 14 novembre [2005] au cours de laquelle il a présenté les objectifs du Gouvernement en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat :

« - développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;

¹ Sénat, rapport d'information n° 441 (2004-2005).

« - renforcement de la déconcentration ; mise en œuvre d'une politique de fusion de corps et de promotion de la mobilité¹ ;

« - adaptation des procédures de recrutement ;

« - amélioration de la gestion des carrières et modernisation de la gestion des rémunérations.

« Certains de ces objectifs ont été repris dans l'accord signé le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique.

« Parallèlement, chaque ministère a été invité à se doter d'un schéma stratégique de gestion de ses ressources humaines pour mettre en œuvre ces objectifs. Des conférences de gestion des ressources humaines ont été prévues à titre expérimental afin d'assurer une cohérence d'ensemble ».

B. LA PRÉSENTATION DES ACTIONS ET SOUS-ACTIONS DU PROGRAMME

Les crédits d'intervention de la DGAFP sont regroupés en deux actions, relatives respectivement à la formation des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle.

L'action n° 1 « Formation des fonctionnaires » (71,64 millions d'euros, en baisse de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006) regroupe principalement les crédits des écoles de formation sur lesquelles la DGAFP exerce une tutelle administrative, juridique et financière : l'Ecole nationale d'administration (ENA ; 31,50 millions d'euros, en hausse de 2 % par rapport à 2006) et les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (32,61 millions d'euros, en augmentation de 0,3 % par rapport à 2006).

Concernant l'ENA, la réforme de la scolarité s'est poursuivie, « en rebâtissant [celle-ci] autour de trois stages consacrés à l'administration des territoires, à l'Europe et à la gestion dans la perspective de la réforme de l'Etat et en diversifiant les terrains de stage en y incluant l'entreprise », selon les réponses apportées à vos rapporteurs spéciaux dans leur questionnaire budgétaire.

Afin de conforter le rôle de la DGAFP vis-à-vis de l'ENA, il est réitéré la proposition, déjà formulée par votre rapporteur spécial à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire des moyens de la DGAFP², de **mettre en place un contrat d'établissement définissant des objectifs** (pédagogiques, financiers) **et en mesurant les résultats**.

¹ A cet égard, il a été précisé à vos rapporteurs spéciaux que « pour les seuls ministères pilotes [de la réforme], 73 corps seront regroupés en 2006 en 27 nouveaux corps concernant 82.000 fonctionnaires ».

² Sénat, rapport d'information n° 441 (2004-2005) : « La DGAFP. Quel pilotage pour la fonction publique ? ».

L'action 1-180 « Formation des fonctionnaires » du programme 180 comporte également des crédits de formation interministérielle (2,35 millions d'euros, en diminution de 1,12 million d'euros par rapport à 2006) et de communication et d'études (1,8 million d'euros, en hausse de 0,3 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2006) et les subventions aux organisations syndicales allouées par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (2,18 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2006).

L'action n° 2 « Action sociale interministérielle » (102,09 millions d'euros en crédits de paiement, 103,46 millions d'euros en autorisations d'engagement) recouvre les actions suivantes :

- l'aide aux familles (54,6 millions d'euros) apportée sous différentes formes :

. le chèque-vacances (36,7 millions d'euros),

. le chèque emploi service universel, mis en place en 2006 pour la prise en charge d'une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois ans (17,75 millions d'euros) ;

. l'aide à domicile par l'octroi de titres emplois services (à hauteur de 0,15 million d'euros), mise en place à titre expérimental en 2005, correspondant à une prise en charge partielle de services d'aides à la personne pour des agents de l'Etat placés dans des situations particulières (grossesse, hospitalisation, horaires atypiques, formation éloignée, handicap) ;

- l'aide aux retraités (27,43 millions d'euros), laquelle correspond en une aide ménagère à domicile (25,50 millions d'euros) et en une participation au fonds d'allocation personnalisée à l'autonomie (1,93 million d'euros) ;

- des aides au logement (9,47 millions d'euros), comprenant deux dispositifs : d'une part, l'aide à l'installation et des prêts à l'installation des personnels de l'Etat (AIP-PIP; 6,97 millions d'euros); d'autre part, le dispositif de garantie du paiement des loyers et des charges appelé LOCA-PASS, étendu pour la première fois à une large échelle dans la fonction publique (2,5 millions d'euros de dépenses prévisionnelles, pour 30.000 bénéficiaires) ;

- des crédits alloués aux sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) (1,7 million d'euros), afin de compenser les inégalités de dotation des différents ministères en matière d'action sociale (pour les séjours d'enfants, les sorties culturelles et sportives...) ;

- des crédits d'investissement (8,9 millions d'euros en crédits de paiement et 10,26 millions d'euros en autorisations d'engagement) correspondant à la poursuite de la remise aux normes des restaurants inter administratifs : ces dépenses sont en nette augmentation par rapport à l'année 2006, où elles ne s'élevaient qu'à 2 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux observent que **l'augmentation de plus de 15 millions d'euros des dispositifs d'aide aux familles correspond à l'inscription de ces dépenses au budget général de l'Etat, et non plus par prélèvement sur le fonds de roulement de la Mutualité Fonction Publique** fin 2006 (à hauteur de 14,45 millions d'euros en 2006). Au demeurant, le niveau prévisionnel du fonds de roulement de la MFP en fin d'année 2006 (soit 4,45 millions d'euros) n'aurait plus permis plus de recourir, en 2007, à cette procédure d'abondement extra-budgétaire.

L'évolution à la hausse de la plupart des autres postes d'action sociale interministérielle correspond, en revanche, à une volonté politique de développer de nouvelles prestations, dans le cadre notamment du volet social des accords conclus le 25 janvier 2006 entre le ministre de la fonction publique et plusieurs organisations syndicales. **Il est ainsi proposé d'augmenter les aides au logement de 1,9 million d'euros et l'aide aux retraités de 10,3 millions d'euros.**

II. UN IMPORTANT RÉAMÉNAGEMENT DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES : UNE SIMPLIFICATION UTILE MAIS RADICALE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, vos rapporteurs spéciaux avaient observé que **les objectifs et indicateurs de performance du programme 148 étaient globalement satisfaisants, notamment en ce qui concerne l'action n° 1 « Formation des fonctionnaires », sous réserve toutefois de plusieurs aménagements :**

- mieux mesurer la performance de la formation délivrée par l'ENA ;
- concernant la formation dans les IRA, les objectifs et indicateurs étaient trop nombreux et, s'agissant du mesure du coût de la formation par élève, les indicateurs comportaient des risques de biais tendant à l'augmentation des effectifs, pour bénéficier d'économies d'échelle, ou à la suppression de certaines prestations ; enfin, s'agissant de l'indicateur associé à l'objectif n° 6 visant à réduire les délais de recrutement, vos rapporteurs spéciaux doutaient que les IRA disposent des leviers d'action nécessaires.

A cet égard, **les modifications opérées dans le présent projet de loi de finances répondent notamment à ces observations :** il a été procédé à la suppression de trois objectifs et quatre indicateurs, à savoir les objectifs et les indicateurs relatifs à l'amélioration de la formation dans les IRA, à la réduction des délais de recrutement des agents formés dans les IRA et à la formation continue. Les deux premiers objectifs et indicateurs relatifs aux IRA ont été intégrés dans la fiche « opérateur » du PAP dédiée aux instituts : il

s'agit en effet d'informations utiles, mais ne relevant pas de l'analyse de la performance *stricto sensu*.

En revanche, vos rapporteurs spéciaux regrettent qu'ait été supprimé l'objectif « Améliorer la formation délivrée dans les IRA », dont l'indicateur associé était une enquête annuelle auprès des administrations d'accueil et des anciens élèves. Ils estiment qu'il s'agissait d'un très bon indicateur de qualité de service, lequel pourrait d'ailleurs inspirer un indicateur analogue pour l'ENA fondé sur une enquête également conduite auprès des élèves et anciens élèves et des administrations d'accueil, notamment en fin de scolarité.

Une pénurie d'objectifs et d'indicateurs semble s'être substituée à un trop grand nombre d'outils de mesure de la performance.

B. LA DIMINUTION DU NOMBRE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE PERFORMANCE CORRESPONDANT AUX CRÉDITS D'INTERVENTIONS DE LA DGAFP

La même volonté de simplification des objectifs et indicateurs de performance peut être observée en ce qui concerne les crédits d'intervention de la DGAFP, comme il l'a été précisé à vos rapporteurs spéciaux dans la réponse à leurs questionnaires budgétaires :

« En ce qui concerne le volet rattaché aux activités de régulation et d'état-major de la DGAFP, l'objectif relatif à la déconcentration de la gestion des corps a été supprimé. Il pourrait être remplacé lors du prochain exercice par un objectif dédié à la réduction du nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'Etat et des établissements publics administratifs au titre que la rénovation de l'architecture statutaire contribue à la déconcentration de la gestion.

« Les deux objectifs relatifs à l'emploi public et à la reconnaissance des résultats et leurs indicateurs associés sont rassemblés dorénavant au sein d'un unique objectif intitulé « Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique » (...) Il peut être envisagé au cours des prochains exercices de substituer cet indicateur par un nouvel indicateur qualitatif portant sur le plan de GRH¹ des ministères dont le schéma stratégique et les conférences de GRH seront une composante (...).

« En ce qui concerne l'action sociale interministérielle, l'objectif relatif à la déconcentration des crédits d'action sociale a été remplacé par un objectif relatif à l'optimisation du prix de revient des repas produits et distribués par les restaurants inter administratifs. L'indicateur est actuellement limité à la région Centre. Cette expérimentation doit contribuer à la mise en place des conditions nécessaires et favorables à la poursuite de la déconcentration de l'action sociale. Il a également été procédé compte tenu de la mise en place de nouvelles prestations sociales en 2006 à l'extension de

¹ Gestion des ressources humaines.

l'objectif dédié aux coûts de gestion associés aux prestations sociales à l'ensemble des prestataires qui seraient susceptibles d'être chargés de ces fonctions de gestion. Cet indicateur était initialement réduit au seul coût de gestion des prestations gérées par la Mutualité Fonction Publique. Ces deux objectifs ont été regroupés au sein d'un même objectif intitulé « Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle ». Par ailleurs, un indicateur portant sur le chèque emploi service universel pourrait être mis en place à compter de 2008 ».

Vos rapporteurs spéciaux observent que les objectifs et indicateurs de performance doivent être suffisamment stables d'une année sur l'autre, pour permettre des comparaisons à moyen et long termes : les évolutions opérées cette année, comme celles déjà envisagées pour l'avenir, ne s'inscrivent pas suffisamment en ce sens.

De même que pour la formation des fonctionnaires, la simplification des objectifs et indicateurs de performance, si elle était nécessaire, aurait pu être conduite de manière moins brutale : l'analyse pluriannuelle des objectifs et des indicateurs de performance doit permettre, à terme, de sélectionner ceux qui s'avèrent les plus pertinents.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 148 « Fonction publique »**

- La forte augmentation des crédits d'action sociale interministérielle traduit une priorité gouvernementale dans le dialogue social avec les organisations représentatives de fonctionnaires, mais aussi la compensation par le budget de l'Etat du prélèvement qui était opéré auparavant sur le fonds de roulement de la Mutualité Fonction Publique (MFP).
- Le recentrage des activités de la DGAFP sur la réforme de la gestion publique répond aux préconisations formulées à l'issue de la mission de contrôle budgétaire de la DGAFP, présentée par votre rapporteur spécial en juin 2005.
- La simplification des objectifs et indicateurs de performance ne doit pas occulter la nécessité d'une certaine stabilité des outils de mesure de la performance.
- Il convient de mettre en place un contrat d'établissement à l'ENA en définissant les objectifs et mesurant ses résultats, parallèlement à la définition d'un objectif de performance relatif à la qualité de la formation.

**AMENDEMENT ADOPTÉ
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

A M E N D E M E N T

**présenté par
MM. MARC, MOREIGNE au nom de la commission des finances**

ARTICLE 34
état B

I. Créer le programme :

Défense et protection des droits et des libertés fondamentales

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental		47 715 000		47 715 000
Dont Titre 2		25 430 000		25 430 000
Fonction publique				
Dont titre 2				
Défense et protection des droits et des libertés fondamentales	47 715 000			47 715 000
Dont titre 2	25 430 000			25 430 000
TOTAL	47 715 000	47 715 000	47 715 000	47 715 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet d'identifier **dans un programme spécifique**, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », les crédits de plusieurs autorités administratives indépendantes qui concourent à la **défense et à la protection des droits et des libertés fondamentales**.

Dans la maquette du présent projet de loi de finances déposé par le gouvernement, ces dépenses relèvent du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », alors qu'elles ne relèvent manifestement pas des

fonctions d'état-major de l'action gouvernementale. En revanche, le programme qu'il est proposé de créer serait conforme à la définition posée par l'article 7 de la LOLF : « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Le présent amendement correspond à une démarche commune avec notre collègue Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, dans la pleine continuité des propositions faites par notre collègue Patrice Gélard, dans son rapport d'information de juin 2006 sur les AAI au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation¹.

Les crédits suivants, dont les montants sont identiques en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, seraient transférés vers le programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » :

- au sein de l'action n° 6 « Instances indépendantes » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les sous-actions n° 3 « Commission d'accès aux documents administratifs » (550.000 euros de crédits inscrits en titre 2) et « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé » (210.000 euros de crédits inscrits en titre 2 et 495.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 7 « Médiateur » du programme 129 (10,97 millions d'euros de crédits, dont 5,71 millions d'euros de crédits en titre 2 et 5,26 millions d'euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 8 « Défense et protection des libertés » du programme 129, formée des sous-actions « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité » (490.000 euros de crédits sur le titre 2 et 80.000 euros sur les autres titres), « Commission consultative du secret de la défense nationale » (130.000 euros de crédits sur le titre 2 et 70.000 euros sur les autres titres) et « Commission nationale de déontologie de la sécurité » (400.000 euros de crédits sur le titre 2 et 380.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » du programme 129 (33,94 millions d'euros de crédits, dont 17,94 millions d'euros de crédits en titre 2 et 16 millions d'euros sur les autres titres)

Le nouveau programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » serait par conséquent constitué de trois actions :

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » (dépenses du titre 2 : 5,71 millions d'euros, autres titres : 5,26 millions d'euros) ;

- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (dépenses du titre 2 : 17,94 millions d'euros, autres titres : 16 millions d'euros) ;

¹ Sénat, rapport d'information n° 404 (2005-2006).

- Action n° 3 : « Protection des libertés fondamentales » (dépenses du titre 2 : 1,78 million d'euros, autres titres : 1,025 million d'euros). Cette action comporterait les sous-actions suivantes : « Commission d'accès aux documents administratifs », « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé », « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », « Commission consultative du secret de la défense nationale » et « Commission nationale de déontologie de la sécurité ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ADOPTION D'UN ARTICLE 47 *bis* (nouveau)

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du gouvernement, un amendement **majorant, à titre non reconductible, de 753.000 euros** les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », selon la répartition suivante :

- 23.500 euros sur l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme éponyme ;
- 70.000 euros sur l'action n° 7 « Médiateur » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 660.000 euros sur l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements **minorant** les crédits de paiement et les autorisations d'engagement :

- sur l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial, contre l'avis du gouvernement, un amendement de réduction des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », à hauteur de 2.885.000 euros (dont 2.570.000 euros de crédits inscrits au titre 2), correspondant aux **dépenses de personnel et de fonctionnement de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS)** : il s'agit de **rattacher les crédits de cette commission à la mission « Ancien combattants, mémoire et liens avec la nation » dont relèvent les crédits gérés par la CIVS** ; en conséquence de ce changement de maquette budgétaire que préconisaient déjà vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », les crédits de la mission « Ancien combattants, mémoire et liens avec la nation » ont été majorés à due concurrence par un amendement du gouvernement adopté en seconde délibération ;

- sur l'initiative de notre collègue député Georges Tron, rapporteur spécial, avec l'avis favorable du gouvernement, **un amendement de réduction des crédits du programme « Fonction publique », à hauteur de 600.000 euros, afin de maintenir les crédits alloués à l'École nationale**

d'administration (ENA) au même niveau que l'an dernier, alors que le projet de loi de finances déposé par le gouvernement proposait une augmentation de 2 % ; il s'agit d'inciter à une meilleure gestion de l'ENA compte tenu de la diminution de la taille des promotions et de son installation à Strasbourg.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un nouvel amendement **minorant de 2.409.134 euros** les crédits de la présente mission, afin de **gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération**. Cette minoration est ainsi répartie : 1.280.572 euros sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » et 1.128.562 euros sur le programme « Fonction publique ».

III. ARTICLE 47 bis RATTACHÉ À LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Sur l'initiative de notre collègue député Georges Tron, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, l'article 47 bis rattaché à la mission « Direction de l'action du gouvernement » afin de **mieux connaître les effectifs de la fonction publique et les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences** :

« Le gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'Etat. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'Etat ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Il est proposé à votre commission de confirmer sa position favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », ainsi modifiés par l'Assemblée nationale, et d'adopter sans modification l'article 47 bis (nouveau) rattaché à la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**examen du rapport spécial de MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « **Direction de l'action du gouvernement** ».

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut salué la présence de Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au nom de la commission des lois, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a indiqué que la mission « Direction de l'action du gouvernement » correspondait au regroupement de la plupart des crédits relevant des services du Premier ministre et concourant soit à des fonctions d'état-major de la politique gouvernementale, soit à des actions interministérielles à caractère transversal.

En ce sens, il a précisé que la mission présentait un caractère exceptionnel au regard des dispositions de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lesquelles une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Il a ajouté que, si la direction de l'action du gouvernement ne saurait constituer une politique publique stricto sensu, il était néanmoins nécessaire que ces dépenses soient retracées dans le projet de loi de finances.

Telle pouvait être la justification de la constitution de la présente mission.

S'agissant des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2007, il a noté que ceux-ci s'élevaient à 532 millions d'euros en crédits de paiement, et à 559 millions d'euros en autorisations d'engagement, répartis entre deux programmes.

Il a observé que les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » atteignaient 358 millions d'euros en crédits de paiement et 384 millions d'euros en autorisations d'engagement. Il a précisé que ce programme comprenait, notamment, les crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), pour 78 millions d'euros en crédits de paiement, des fonds spéciaux, pour 42 millions d'euros, du Centre d'analyse stratégique à hauteur de 21 millions d'euros, de plusieurs autorités administratives indépendantes - comme le Médiateur de la République, pour 11 millions d'euros et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), pour 34 millions d'euros - ainsi que de directions d'administration centrale relevant des services du Premier ministre.

Concernant le programme « Fonction publique », doté de 174 millions d'euros en crédits de paiement et 175 millions d'euros en autorisations d'engagement, il a précisé que celui-ci comportait les dépenses

de formation de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et des cinq Instituts régionaux d'administration, ainsi que des crédits d'action sociale interministérielle.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a observé que la maquette budgétaire pouvait être améliorée. En particulier, il a souligné que le programme « Coordination du travail gouvernemental » regroupait les crédits d'autorités administratives indépendantes (AAI) qui ne relevaient pas véritablement de fonctions d'état-major de l'action gouvernementale : le CSA, le Médiateur de la République, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE).

Aussi a-t-il proposé à la commission d'adopter un amendement, dont il a souligné qu'il avait été élaboré en concertation avec Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au nom de la commission des lois, qui tendrait à créer, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », un nouveau programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales », constitué des crédits de ces AAI.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au nom de la commission des lois, a déclaré qu'elle approuvait pleinement cette initiative et annoncé qu'elle proposerait, à nouveau, à la commission des lois d'adopter un amendement tendant à créer un programme regroupant les crédits des AAI relevant des services du Premier ministre. Elle a ajouté qu'en 2005, lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2006, la commission des finances avait retiré, au profit de l'amendement de la commission des lois, un amendement qui visait déjà à inscrire les crédits du CSA dans un programme spécifique.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que, lors de l'examen en 2005 des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », le Sénat avait adopté l'amendement de la commission des lois, mais que la commission mixte paritaire n'avait pas suivi la position du Sénat.

Puis **M. François Marc, rapporteur spécial**, poursuivant la présentation des crédits de la mission, a souligné qu'un véritable effort de transparence avait été accompli. Dans ce contexte, il n'était que d'autant plus regrettable que le bleu budgétaire ne comportât plus la répartition des crédits par sous-actions, alors que celle-ci correspondait au niveau pertinent d'analyse des évolutions budgétaires. Il a d'autant plus déploré cette situation que la présentation par sous-actions avait permis de relever, en 2005, un certain nombre d'imprécisions, voire d'erreurs.

Il a précisé que cette répartition, demandée expressément aux services du Premier ministre, figurait en pages 14 à 16 de la note de présentation. Il a souhaité qu'à l'avenir, les « bleus » budgétaires comportent cette information.

Il a cité la réponse du gouvernement pour justifier la « disparition » de ces données : « l'application Farandole, utilisée par les différents ministères pour la confection des projets annuels de performances ne prévoit, pour les services du Premier ministre comme pour les autres ministères, qu'une présentation par action et non par sous action ». Il a souhaité que les services de Bercy adaptent leurs applications informatiques, la justification des crédits au premier euro rendant indispensable de disposer de telles données de base lors de la préparation, puis de l'examen du budget.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ensuite détaillé l'évolution des dotations budgétaires, en indiquant que l'analyse d'ensemble était rendue difficile par les changements de périmètre, mais aussi par les réévaluations de certaines dépenses.

S'agissant des modifications dans la maquette budgétaire, il a relevé que les crédits de la Documentation française, ainsi que ceux des centres interministériels de renseignements administratifs, les CIRA, avaient été regroupés avec ceux des Journaux officiels, sous la forme d'un nouveau budget annexe constitutif de la mission « Publications officielles et information administrative ». Il a estimé que ce rapprochement institutionnel soulignait la complémentarité de leurs missions, dans la continuité des observations qu'il avait formulées dans son rapport de contrôle budgétaire de juin 2004 (n° 394 – 2003-2004) sur les crédits de la Documentation française.

Puis il a relevé que les effectifs des services du Médiateur de la République, ainsi que les dépenses immobilières et de location des services du Premier ministre, avaient été réévalués à la hausse. Il s'est félicité de ces « opérations de vérité budgétaire », tout en observant qu'elles brouillaient la lecture de l'évolution des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », puisqu'à périmètre constant, les crédits de ce programme étaient stables. Il a ajouté que quelques économies étaient par ailleurs proposées : le solde net des créations et des suppressions d'emplois s'établissait à moins six emplois.

En revanche, il a souligné que l'augmentation des dépenses d'action sociale interministérielle du programme « Fonction publique » était réelle. Ces dépenses consistent, notamment, en des chèques vacances, des aides ménagères à domicile et des aides au logement, en partie gérés par la Mutualité Fonction Publique (MFP).

Il a rappelé que, jusqu'en 2006, ces dépenses étaient traditionnellement sous-dotées en loi de finances initiale et qu'un prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP permettait de couvrir intégralement les besoins de financement. En 2005, il avait souligné, avec M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, que le niveau du fonds de roulement de la MFP ne permettrait plus de reconduire une telle opération en 2007. De fait, il a observé qu'un abondement du budget général de l'Etat, à hauteur de 14,5 millions d'euros, venait en compensation de l'absence de prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP en 2007.

Il a montré que, si l'on faisait abstraction de cette opération de redéploiement budgétaire, les dépenses d'action sociale interministérielle progressaient de plus de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, soit une hausse de 31 %. Il a précisé que les aides au logement et les aides aux retraités étaient les principaux postes en augmentation.

M. François Marc, rapporteur spécial, a expliqué que cette hausse s'inscrivait dans le cadre des accords conclus le 25 janvier 2006 entre le ministère de la fonction publique et les organisations syndicales. A titre personnel, il s'est demandé si la progression des crédits d'action sociale interministérielle n'était pas une alternative à une moindre revalorisation du point de la fonction publique.

Dans le cadre de la création du Centre d'analyse stratégique (CAS), « né des cendres de l'ancien Commissariat général du Plan », il s'est posé la question de savoir quelles seraient les économies d'échelle qui résulteraient effectivement du rapprochement avec les autres organismes prospectifs, notamment le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation des retraites. Il a rappelé qu'il avait déjà posé ces questions lors du contrôle budgétaire qu'il avait conduit au premier semestre de l'année 2006, avec M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, sur les crédits du Centre d'analyse stratégique, et qui avait donné lieu au rapport n° 387 (2005-2006).

Enfin, il a présenté l'amendement proposé à la commission, tendant à créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Sous réserve de ces observations, **MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux**, ont proposé l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ainsi modifiés.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut remercié MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux, pour la clarté de leur présentation, un débat s'est instauré.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au nom de la commission des lois, a rappelé que la présentation des crédits de la mission par sous-actions avait conduit, en effet, à relever des imprécisions ou des erreurs dans la programmation.

Elle a précisé que les accords salariaux conclus le 25 janvier 2006 dans la fonction publique avaient permis une revalorisation du point d'indice de 1 %.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur les économies budgétaires qui pourraient résulter du regroupement de l'Ecole nationale d'administration (ENA) sur un seul site.

M. François Marc a répondu que, sur l'initiative du député Louis Giscard d'Estaing, les membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale avaient adopté un amendement réduisant d'1 million d'euros la dotation budgétaire de l'ENA.

Il a précisé que cet amendement avait été motivé par l'installation de l'ensemble des services de l'ENA à Strasbourg, ainsi que par la diminution de la taille des promotions.

A la demande de **M. Jean Arthuis, président**, il a indiqué qu'il poserait la question du versement, ou non, d'indemnités de sujétions dont bénéficieraient certains personnels mis à disposition du Premier ministre, et qui figureraient dans les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, l'amendement présenté par les rapporteurs spéciaux, elle a **décidé à l'unanimité de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ainsi modifiés.**

Réunie le **jeudi 23 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et adopté sans modification l'article 47 bis (nouveau).**