

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
PREMIÈRE PARTIE : 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 RESPONSABLES DE PROGRAMME AUX COMPÉTENCES TRANSVERSALES	8
II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE FORTEMENT ÉVOLUTIVE	8
A. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : UN REFORMATAGE	8
1. <i>Le transfert du programme « Fonction publique » vers une autre mission et la création du programme « Présidence française de l'Union européenne »</i>	8
2. <i>Des modifications internes au programme « Coordination du travail gouvernemental »</i>	9
B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE	9
1. <i>Le transfert de certains crédits à d'autres missions ou au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »</i>	9
2. <i>L'identification dans un programme spécifique des crédits concourant à la défense et à la protection des libertés</i>	10
DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	13
I. UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE DE CRÉDITS	13
A. UNE JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO NETTEMENT AMÉLIORÉE	13
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION ET SOUS- ACTION	13
1. <i>Une part importantes des dépenses de coordination du travail gouvernemental stricto sensu</i>	13
a) « Coordination du travail gouvernemental » (action n° 1) : la proposition de supprimer le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics	14
b) La coordination de l'action gouvernementale en matière de sécurité (action n° 2) : la poursuite des actions engagées	15
c) La coordination de la politique européenne (action n° 3) : la proposition d'un transfert du SGAE vers le programme « Présidence française de l'Union européenne »	17
2. <i>Les autres actions du programme 129 : un ensemble hétéroclite</i>	18

II. UN PLAFOND D'EMPLOIS QUASI-CONSTANT	21
A. UN SOLDE NET D'UNE SUPPRESSION D'EMPLOIS	21
B. DES MESURES GÉNÉRALES ET CATÉGORIELLES À HAUTEUR DE 0,64 MILLION D'EUROS	22
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES INSTRUMENTS AFFINÉS	22
A. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE COUVRANT UNE PART ACCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME.....	22
B. DES INDICATEURS MODIFIÉS EN FONCTION DES RÉSULTATS ET DES RISQUES D'INTERPRÉTATION BIAISÉE	- 26 -
TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »	- 29 -
I. UN PROGRAMME AD HOC POUR FINANCER LES DÉPENSES LIÉES À LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	- 29 -
A. LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENJEU MAJEUR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DE NOTRE PAYS	- 29 -
B. UNE VENTILATION PAR ACTION EN FONCTION DES CATÉGORIES DE DÉPENSES.....	- 30 -
II. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME QUI APPELLE DES PRÉCISIONS	- 32 -
A. UN MONTANT ÉLEVÉ DE DÉPENSES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉTAILLÉES.....	- 32 -
1. <i>Un budget important (120 millions d'euros en CP et 190 millions d'euros en AE) en nette hausse par rapport aux précédentes présidences françaises</i>	- 32 -
2. <i>Des précisions souhaitables</i>	- 34 -
B. MESURER LA PERFORMANCE DES ACTIONS ENVISAGÉES : DES MARGES DE PROGRESSION	- 35 -
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	- 37 -
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	45
EXAMEN EN COMMISSION	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Afin de clarifier la finalité des différents crédits de la mission, **créer par amendement 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. **Transférer par amendement les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)** du programme « Coordination du travail gouvernemental » vers le programme « Présidence française de l'Union européenne ».

3. **Supprimer, par amendement, les crédits du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics**, dont les missions d'audit sont aujourd'hui exercées par la Cour des comptes.

4. **Détailler le coût précis des dépenses prévues pour la présidence française de l'Union européenne** (190 millions d'euros d'autorisations d'engagement), **dont le niveau est élevé par rapport aux précédentes présidences françaises de l'Union**.

Détailler notamment les budgets de la communication et de la sécurité, et fournir une liste précise des manifestations qu'organisera la France.

5. Rationaliser les organismes prospectifs placés auprès du Premier ministre, alors que la création du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques se traduit dans l'immédiat par des dépenses supplémentaires à hauteur de 3,75 millions d'euros.

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.

PREMIÈRE PARTIE :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MISSION AUX FINALITÉS MULTIPLES

A. UNE MISSION REGROUPANT 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.

En outre, dans le projet de loi de finances pour 2008, il a été créé un programme « Présidence française de l'Union européenne ». Ce programme regroupe les dépenses de fonctionnement devant être engagées par la France qui assurera la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

Compte tenu de la spécificité de la mission, ses crédits ne s'élèvent qu'à 528,24 millions d'euros en crédits de paiement (621,50 millions d'euros en autorisations d'engagement), répartis entre deux programmes :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (408,24 millions d'euros en crédits de paiement et 431,50 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;

- le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » (120 millions d'euros en crédits de paiement et 190 millions d'euros en autorisations d'engagement).

B. DES RESPONSABLES DE PROGRAMME AUX COMPÉTENCES TRANSVERSALES

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement, est responsable du programme 129, compte tenu de la grande hétérogénéité des crédits du programme. Toutefois, la gestion quotidienne relève, de fait, de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, et vos rapporteurs spéciaux se demandent s'il ne serait pas cohérent que le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre devienne, à l'avenir, le responsable de programme. La mise en œuvre de la LOLF peut impliquer une modification des hiérarchies administratives.

M. Claude Blanchemaison, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, est le responsable du programme 306. Le choix d'un fonctionnaire ayant rang d'ambassadeur, nommé à un poste spécialement créé par un décret du 15 juin 2007, témoigne de l'attention portée par le gouvernement au bon déroulement de la présidence française de l'Union européenne. Le secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne est placé sous l'autorité directe du Premier ministre.

II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE FORTEMENT ÉVOLUTIVE

A. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : UN REFORMATAGE

Les importants changements de périmètre de la mission « Direction de l'action du gouvernement », par rapport à la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2007, correspondent de fait à un **reformatage de la mission**.

1. Le transfert du programme « Fonction publique » vers une autre mission et la création du programme « Présidence française de l'Union européenne »

L'architecture globale de la mission « Direction de l'action du gouvernement » est fortement modifiée par le transfert d'un des deux programmes vers une autre mission, et la création d'un nouveau programme.

Le programme 148 « Fonction Publique », qui relevait jusqu'en 2007 de la mission « Direction de l'action du gouvernement », est désormais rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ce transfert traduit la création du ministère du budget, des comptes et de la fonction publique, suite à la formation du nouveau gouvernement.

Le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » a été créé au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement » pour regrouper l'ensemble des crédits nécessaires au financement des manifestations qui seront organisées par la France pendant sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

2. Des modifications internes au programme « Coordination du travail gouvernemental »

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » fait par ailleurs l'objet de plusieurs modifications internes importantes :

- l'action n° 1 (« Coordination du travail gouvernemental ») regroupe les crédits des cabinets du Premier ministre et des secrétaires d'Etat délégués et prend donc en compte les changements intervenus dans la composition du gouvernement, notamment la création du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ainsi que celle du haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, tous deux rattachés au Premier ministre ;

- trois nouvelles actions traduisent des transferts vers le programme 129 : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), ainsi que l'Ordre de la Légion d'honneur et l'Ordre de la Libération qui relevaient auparavant du programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » de la mission « Justice ».

Le rattachement de la HALDE au programme 129 correspond à une demande formulée par les parlementaires ; son rattachement direct au Premier ministre est conforme à son positionnement institutionnel et à la nature de ses missions. S'agissant de l'Ordre de la Légion d'honneur et l'Ordre de la Libération, le changement de maquette budgétaire a été opéré à leur demande.

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE ENCORE PERFECTIBLE

1. Le transfert de certains crédits à d'autres missions ou au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »

Comme en 2005 et en 2006, vos rapporteurs spéciaux déplorent que les **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 ».

Il n'est toutefois pas proposé d'amendement en ce sens aux crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », car les nouvelles règles d'amendements budgétaires prévues par la LOLF autorisent des transferts de

crédits entre programmes d'une même mission, mais pas entre programmes relevant de missions différentes.

Par ailleurs, les moyens de personnel et de fonctionnement de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) relèvent désormais du 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 ». Ce transfert provient d'un amendement au projet de loi de finances initiale pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial. Vos rapporteurs spéciaux avaient préconisé une telle évolution, qui a permis de regrouper dans un même programme les crédits de la CIVS et les moyens dont dispose cette commission.

Enfin, certains crédits du programme 129 participent de l'action extérieure de l'Etat, en particulier les dépenses afférentes au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), constituant l'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » du programme 129.

Afin que le SGAE soit, à l'avenir, rattaché au ministère des affaires étrangères, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement transférant les crédits** correspondants (soit 13,3 millions d'euros) du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » **au programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »**. Cette modification de la maquette budgétaire se justifie également par le rôle qu'est appelé à jouer le SGAE dans la préparation de la présidence française de l'Union européenne, et dont rend compte le renforcement de ses moyens, en hausse de 2,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, soit une création de 13 emplois temps plein travaillés (ETPT), dont 6 postes contractuels.

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

Comme l'an passé, 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**¹.

¹ Deux amendements identiques au projet de loi de finances initiale pour 2007 – l'un de votre commission des finances, l'autre présenté par notre collègue Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois – avaient déjà été adoptés par le Sénat afin de créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » qui aurait regroupé les crédits des AAI relevant du programme 129. Ces amendements n'avaient pas été retenus par la commission mixte paritaire.

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 s'inscrit dans la 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° 2 « Commission d'accès aux documents administratifs » (599.000 euros de crédits inscrits en titre 2) et n° 3 « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé » (209.000 euros de crédits inscrits en titre 2 et 657.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 7 « Médiateur » du programme 129 (11.044.500 euros de crédits, dont 5,59 millions d'euros de crédits en titre 2 et 5.454.500 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 » (489.000 euros de crédits sur le titre 2 et 82.000 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 » (391.000 euros de crédits sur le titre 2 et 361.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (34,63 millions d'euros de crédits, dont 18,73 millions d'euros de crédits en titre 2 et 15,90 millions d'euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 12 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme 129 (11,6 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros en titre 2 et 6,4 millions sur les autres titres).

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

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

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » (dépenses du titre 2 : 5,59 millions d'euros, autres titres : 5.454.500 euros) ;

- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (dépenses du titre 2 : 18,73 millions d'euros, autres titres : 15,90 millions d'euros) ;

- Action n° 3 : « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme 129 (dépenses du titre 2 : 5,2 millions d'euros, autres titres : 6,4 millions).

- Action n° 4 : « Protection des libertés fondamentales » (dépenses du titre 2 : 1.818.000 euros, autres titres : 1.170.000 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 ».

- **Transférer** du programme « Coordination du travail gouvernemental » **au programme « Présidence française de l'Union européenne » les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).**

- Transférer à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » les crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales.

- Envisager de nommer comme responsable du programme « Coordination du travail gouvernemental » le directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, et non plus le secrétaire général du gouvernement.

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 2007, **90 %** des réponses seulement étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

DEUXIÈME PARTIE :

PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

I. UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE DE CRÉDITS

A. UNE JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO NETTEMENT AMÉLIORÉE

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (408,24 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances) regroupe un **ensemble divers de quatorze actions, correspondant principalement à des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale.**

Vos rapporteurs spéciaux saluent les réels progrès accomplis pour la justification au premier euro des crédits. En particulier, la répartition par sous-action, qui ne figurait pas dans le « bleu budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2007, est présentée de manière détaillée dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008¹.

La description des actions et des crédits est également plus complète, même si le montant de certaines dépenses – correspond à un niveau de crédits de inférieur à celui des sous-actions – a dû être précisé à vos rapporteurs spéciaux. C'est par exemple le cas du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dont les crédits relèvent de la sous-action n° 4 « Commissions rattachées aux services centraux » de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental ».

En particulier, par rapport au PAP 2007, un effort de transparence est à saluer pour la description des crédits des actions n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » et n° 3 « Coordination de la politique européenne ».

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

1. Une part importantes des dépenses de coordination du travail gouvernemental stricto sensu

Représentant au total 196,8 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 (soit 48 % des dépenses du programme), les actions n^{os} 1, 2 et 3 correspondent aux dépenses de coordination du travail gouvernemental *stricto sensu*.

¹ La description des crédits par sous-action figure pp. 49 et 50 du PAP 2008.

a) « *Coordination du travail gouvernemental* » (action n° 1) : la proposition de supprimer le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

L'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » (49,99 millions d'euros en AE et en CP) regroupe les crédits des cabinets du Premier ministre et de ministres rattachés, du secrétariat général du gouvernement, du service d'information du gouvernement ainsi que de « *commissions rattachés aux services centraux* ».

Parmi ces commissions figurent le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre¹, votre commission des finances avait préconisé la suppression du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Réunissant des élus nationaux, des représentants des administrations nationales, des corps de contrôle, des collectivités territoriales et des organisations syndicales, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics publie trois à quatre enquêtes chaque année. Parmi les sujets récents traités, peuvent être cités les indicateurs de résultats des administrations, ainsi que la notation et l'évaluation des fonctionnaires.

Si le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a joué un rôle historique significatif à la Libération et pendant les Trente Glorieuses, il est apparu que ses missions avaient aujourd'hui vocation à être exercées par la Cour des comptes. D'ores et déjà, le Comité d'enquête est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et ses travaux sont régis par le code des juridictions financières.

Il vous est ainsi proposé un **amendement de suppression des crédits du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, soit 216.300 euros** répartis comme suit :

- 200.300 euros en dépenses de personnel (titre 2) correspondant à un ETPT de fonctionnaire de catégorie A et 1,8 ETPT de fonctionnaire de catégorie C ;

- 16.000 euros sur les autres titres : il s'agit principalement de frais de déplacement (15.000 euros) et accessoirement de frais de représentation (1.000 euros), relevant de l'action n° 10 « Soutien » ; la ventilation des dépenses de l'action « Soutien » ne figure pas dans le PAP 2008 et les

¹ L'enquête de la Cour des comptes a donné lieu, le 14 février 2007, à une audition pour suite à donner organisée par votre commission des finances. Cette audition a été ouverte aux membres de la commission des lois, ainsi qu'à la presse. L'enquête de la Cour des comptes figure en annexe du rapport d'information n° 244 (2006-2007) de vos rapporteurs spéciaux au nom de la commission des finances.

diminutions de crédits proposées correspondent à des estimations, sur la base des crédits alloués en 2006 et en 2007. Ces baisses de dépenses semblent d'autant plus justifiées que, à la fin du premier semestre de l'année 2007, l'enveloppe annuelle de 15.000 euros allouée pour les frais de déplacement n'avait pas été consommée tandis que, à cette date, le montant des frais de représentation engagés s'élevait à 440 euros.

b) La coordination de l'action gouvernementale en matière de sécurité (action n° 2) : la poursuite des actions engagées

L'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » (133,56 millions d'euros en crédits de paiement) correspond aux crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN ; 88,16 millions d'euros), ainsi qu'aux fonds spéciaux et aux dépenses du groupement interministériel de contrôle chargé des interceptions de sécurité (45,4 millions d'euros).

(1) La poursuite des programmes d'investissement du Secrétariat général de la défense nationale

La mise en œuvre des programmes d'investissement, notamment de sécurisation des systèmes de communication gouvernementale (*cf. encadré ci-dessous*), ainsi que la réintégration sur le budget du SGDN, en 2006, de dépenses de personnel du titre 2, se traduisent par une forte augmentation, à moyen terme, de ses crédits de paiement (de moins de 57 millions d'euros en 2005 à plus de 88 millions d'euros en 2008).

Le plafond d'emplois du SGDN en 2008 est ainsi quasi-stable par rapport à l'an passé : 363,5 emplois équivalents temps plein (ETPT) sont prévus dans le présent projet de loi de finances, soit une hausse de 1 ETPT par rapport à 2007.

**Les travaux du SGDN visant au renforcement
de la sécurisation des communications gouvernementales**

« Les travaux de la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat (PSE) visent à fournir aux plus hautes autorités de l'Etat, aux autorités publiques et aux autres acteurs de la conduite des situations d'urgence et des crises, des moyens sécurisés dont le fonctionnement doit être assuré en toutes circonstances. Parmi les projets prioritaires, dont la plupart sont réalisés avec le concours du centre de transmissions gouvernemental (CTG), on compte :

« -la réalisation d'un intranet interministériel à haut débit, moyen sécurisé d'échange en temps réel d'informations classifiées de défense (ISIS) : homologué au niveau confidentiel défense depuis novembre 2006, il est opérationnel (130 postes installés en juin 2007) sur 10 sites parisiens qui constituent le périmètre pilote ; le déploiement se généralisera ensuite à l'ensemble des acteurs gouvernementaux, puis aux autorités déconcentrées. Il apportera de nombreux services (portail d'accès, base documentaire, outils de gestion de crise...), appelés à être enrichis au fil des besoins (visiophonie, outils d'aide à la décision) ;

« -la modernisation du réseau téléphonique RIMBAUD destinée à maintenir la très haute disponibilité des liaisons entre les responsables gouvernementaux ;

« -homologuée au niveau confidentiel défense et s'appuyant sur le réseau RIMBAUD, la messagerie autonome gouvernementale de défense et d'autorité (MAGDA v2) fournit un service interministériel de messagerie sécurisée ; interconnectée au système ISIS, elle équipe l'ensemble des ministères et a débuté son déploiement dans des centres opérationnels de province (la zone de défense nord, zone pilote, a été équipée en juin 2007) ainsi qu'auprès d'opérateurs de la chaîne de sûreté nucléaire ;

« -le renouvellement, depuis l'automne 2006, des postes mobiles GSM chiffants du réseau de téléphonie mobile sécurisée RITMOS au profit des hautes autorités ;

« -la participation au développement, conduit par le ministère de la défense, d'une cryptophonie de nouvelle génération visant à remplacer, à un haut niveau de confidentialité, les postes fixes Rimbaud et mobiles Ritmos ;

« -diverses études visant à améliorer les moyens fixes et mobiles de transmission mis à la disposition du Président de la République et du Premier ministre, à élargir le champ de l'interopérabilité civilo-militaire aux échelons centraux et territoriaux et à moderniser les connexions existantes.

« Outre sa participation à ces programmes, le centre de transmissions gouvernemental a notamment assuré :

« -la préparation et la notification du marché relatif au futur système de messagerie sécurisée (SIMS) interministérielle ;

« -la réalisation d'une passerelle entre le système de messagerie autonome gouvernemental de défense et d'autorités (MAGDA V2) et le système de messagerie interministérielle (SMI) ;

« -l'acquisition de nouveaux équipements de téléphonie destinés aux voyages officiels du Président de la République ;

« -la réalisation et la mise en service d'une passerelle d'accès aux réseaux de téléphonie sécurisée au profit du Premier ministre (accès unifié).

« En 2006, le CTG a traité 1 700 000 messages en transit interministériel ou destinés à ses abonnés directs (Elysée, Matignon, SGDN,...). Il a participé à 47 déplacements du Président de la République (dont 26 à l'étranger) et à 70 déplacements du Premier ministre (dont 12 à l'étranger).

« En 2007, après l'arrêt du réseau radiotélégraphique assurant une desserte particulière au profit d'attachés de défense, le CTG participe ou réalise notamment :

« -la mise en service expérimentale du futur système de messagerie (SIMS) ;

« -le déploiement parisien et la supervision du fonctionnement opérationnel des abonnés de l'intranet interministériel pour la synergie gouvernementale (ISIS) ;

« -l'expérimentation de dispositifs de visioconférence au profit d'autorités gouvernementales et pour les déplacements du Président ;

« -la mise à niveau de ses infrastructures pour recevoir les nouveaux systèmes (SIMS et ISIS notamment). En particulier, la réfection du centre de secours sera totalement réalisée au 1^{er} octobre 2007 ».

Source : SGDN (réponse au questionnaire budgétaire)

(2) Fonds spéciaux : vers un retour au droit commun budgétaire

S'agissant des **fonds spéciaux, l'exécution budgétaire à la fin du premier semestre de l'année 2007 témoigne d'un retour au droit commun en matière de sincérité budgétaire**, après des années de sous-évaluation en loi de finances initiale.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale 2007 s'élevaient à 41.690.000 euros. Après déduction de la quote-part de la réserve de précaution décidée par le gouvernement, les crédits disponibles ont atteint 40.215.000 euros.

Au premier semestre de l'année 2007, les fonds spéciaux ont été abondés d'un montant de 1.233.917 euros au profit de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) suite à :

- un décret de transfert n° 2007-518 en date du 5 avril 2007 d'un montant de 300.000 euros, à partir de crédits en provenance du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » relevant du ministère des affaires étrangères et européennes,

- un mouvement de crédits d'un montant de 933.917 euros effectué en juillet 2007 à partir du budget opérationnel de programme « Secrétariat général de la défense nationale » du programme 129, au titre du centre interministériel de renseignement.

Fin septembre 2007, les fonds spéciaux n'avaient fait l'objet d'aucune ouverture de crédits exceptionnels par décret de dépenses accidentelles.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une stabilité des crédits destinés aux organismes destinataires des fonds spéciaux, à l'exception du groupement interministériel de contrôle dont le budget est porté de 5,19 millions d'euros à 9 millions d'euros. Cette augmentation correspond à des opérations d'investissements nécessitées par l'évolution des technologies de communications électroniques.

c) La coordination de la politique européenne (action n° 3) : la proposition d'un transfert du SGAE vers le programme « Présidence française de l'Union européenne »

L'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » retrace les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), soit 13,318 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,258 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 2,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Cette augmentation traduit la **création de 13 postes supplémentaires**, dont 6 postes contractuels, dans le cadre notamment de la présidence française de l'Union européenne. Le plafond d'emplois du SGAE serait ainsi porté à 156 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT).

Le rôle éminent que joue le SGAE dans la préparation de la présidence française de l'Union européenne, pour laquelle il avait d'ailleurs bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 250.000 euros dans la loi de finances initiale pour 2007, conforte vos rapporteurs spéciaux dans leur proposition de transférer les crédits du SGAE vers le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »¹.

2. Les autres actions du programme 129 : un ensemble hétéroclite

Les actions n^{os} 4 à 14 du programme 129 regroupent un ensemble disparate d'actions, dont le seul point commun est le rattachement des structures qu'elles financent aux services du Premier ministre.

L'action n^o 4 « Coordination sectorielle » (19,18 millions d'euros) correspond aux crédits de rémunération de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction du développement des médias (DDM).

L'augmentation des crédits proposée dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 (à hauteur de 3 millions d'euros) traduit le financement public de France Télé Numérique.

France Télé Numérique, qui regroupe les principales chaînes hertziennes (France Télévisions, Arte France, TF1, Canal +, M6), est un groupement d'intérêt public, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ayant pour objet de permettre le passage de la voie hertzienne au mode analogique dans la diffusion des services de télévision.

Les premières opérations ne sont envisagées que fin 2008. **Il est toutefois prévu, dès l'an prochain, un budget de communication et pour couvrir les frais généraux, à propos duquel vos rapporteurs spéciaux souhaitent disposer de précisions** concernant les dépenses.

L'action n^o 5 « Information administrative » n'est plus dotée depuis 2007, 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 ».

Un toilettage de la maquette budgétaire apparaît nécessaire, en supprimant cette action du programme 129.

L'action n^o 6 « Instances indépendantes » (1,771 millions d'euros, en hausse de 12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007) regroupe les crédits de la commission nationale consultative des droits de l'homme

¹ Voir ci-dessus, dans la partie « Présentation générale de la mission » (paragraphe II B 1), l'amendement présenté par vos rapporteurs spéciaux visant à transférer les crédits du SGAE du programme 129 au programme 306.

(CNC DH), 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 de la République » (11,05 millions d'euros, en très légère diminution de 0,3 % par rapport à 2007) correspond aux moyens alloués au Médiateur de la République.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que cette action, auparavant appelée « Médiateur », ait été requalifiée du nom exact de l'autorité administrative indépendante (AAI) : il s'agissait d'une proposition qu'ils avaient formulée à deux reprises dans leurs rapports spéciaux, en 2005 et en 2006.

L'action n° 8 « Défense et protection des libertés » (1.523.000 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).

L'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) est dotée de 34,63 millions d'euros (+ 2,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007).

Ce renforcement, néanmoins limité, des capacités opérationnelles du CSA s'inscrit 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. Le CSA a besoin de moyens supplémentaires, pour faire face à l'alourdissement de ses missions, dans le cadre du déploiement de la Télévision Numérique Terrestre (TNT), puis de la mise en œuvre de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

L'action n° 10 « Soutien » regroupe 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 crédits proposés dans la loi de finances initiale pour 2008 s'élèvent à 78,55 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Ces dépenses 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 : la baisse envisagée en 2008 fait ainsi suite à une nette hausse en 2007, de plus de 11 %.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004).*

L'action n° 11 « Stratégie et prospective » regroupe, à hauteur de 29,59 millions d'euros en crédits de paiement :

- les dépenses du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ;

- les crédits du Centre d'analyse stratégique (CAS) et d'autres organismes prospectifs : le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le 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).

Lors de leur mission de contrôle budgétaire du CAS¹, vos rapporteurs spéciaux s'étaient demandé 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 »*.

A cette fin, vos rapporteurs spéciaux observent que la création du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques devrait être l'occasion d'opérer un nécessaire travail de rationalisation des institutions exerçant une mission prospective.

Nonobstant les rémunérations des membres du cabinet du **secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques**, inscrites au titre 2 des dépenses de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental », la constitution du secrétariat d'Etat se traduit dans l'immédiat par **l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 3,75 millions d'euros** :

- 750.000 euros en dépenses de personnel ;

- 3 millions d'euros en crédits de fonctionnement pour *« réaliser des études d'évaluation portant en priorité sur des grands programmes d'intervention »*, selon les précisions laconiques du PAP 2008².

S'agissant de l'**action n° 12 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité »**, il est proposé de maintenir, en 2008, les crédits de cette autorité administrative indépendante (AAI) au même au même niveau qu'en 2007, soit 11,6 millions d'euros.

Selon vos rapporteurs spéciaux, cette logique de reconduction de moyens ne correspond pas à la montée en puissance de la HALDE, qui a enregistré 3.500 réclamations au cours du seul premier semestre de l'année

¹ Sénat, rapport d'information n° 387 (2005-2006). Citation p. 16.

² Citation du PAP, p. 70.

2007, contre 4.058 demandes durant l'ensemble de l'année 2006, et 1.410 réclamations en 2005.

L'action n° 13 « **Ordre de la Légion d'honneur** » (22,67 millions d'euros en crédits de paiement et 22,87 millions d'euros en autorisations d'engagement) retrace une subvention pour charges de service public versée à la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur, laquelle gère trois ordres nationaux (la Légion d'honneur, la Médaille militaire et l'Ordre national du Mérite), ainsi que le musée et les maisons d'éducation de la Légion d'honneur.

L'action n° 14 « **Ordre de la Libération** » (869.000 euros) regroupe les crédits en faveur de l'Ordre de la Libération, essentiellement constitués d'une subvention pour charges de service public.

II. UN PLAFOND D'EMPLOIS QUASI-CONSTANT

A. UN SOLDE NET D'UNE SUPPRESSION 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** s'élèvent à 162,6 millions d'euros, soit 39,8 % des dépenses du programme et **30,7 % des dépenses de la mission en crédits de paiement**.

La structure des emplois fait apparaître une forte représentation des emplois de catégorie A (30,1 % des emplois équivalents temps plein travaillé, ETPT, du programme). Pour la première fois, l'action n° 1 « **Coordination du travail gouvernemental** » – qui recouvre notamment les moyens du secrétariat général du gouvernement, du service d'information du gouvernement, des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés – regroupe le plus grand nombre d'emplois au sein de la mission (21,2 % du total), devant l'action n° 10 « **Soutien** » (20,0 %).

Le programme 129 représente **2.549 emplois équivalents temps plein** (ETP), correspondant à un **solde net de 1 suppression d'emplois à périmètre constant (- 0,04 %)** : 34 suppressions d'emplois et 33 créations d'emplois sont proposées.

Compte tenu probablement de leur fonction d'administration d'état-major, **les services du Premier ministre font ainsi partie des ministères où ne s'applique pas la règle du non-remplacement partiel d'une partie des fonctionnaires partant en retraite**.

B. DES MESURES GÉNÉRALES ET CATÉGORIELLES À HAUTEUR DE 0,64 MILLION D'EUROS

Le bleu budgétaire précise que **les mesures générales et catégorielles proposées pour 2008 s'élèvent à 1,41 million d'euros** :

- s'agissant des mesures générales, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue le 1^{er} février 2007 (+ 0,8 %) représente une dépense de 80.000 euros en année pleine pour les emplois relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ;

- les mesures catégorielles (0,56 million d'euros) comportent la requalification d'emplois de catégorie C en catégorie B (la mesure est estimée à 0,05 million d'euros), une revalorisation des régimes indemnitaires à hauteur de 0,31 million d'euros, ainsi que le versement d'un complément indemnitaire (0,20 million d'euros) au profit des personnels mis à disposition par différents ministères auprès de M. Jacques Chirac, ancien Président de la République.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES INSTRUMENTS AFFINÉS

A. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE COUVRANT UNE PART ACCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME

De manière constante, **vos rapporteurs spéciaux ont plaidé pour que les objectifs et indicateurs de performance couvrent les dépenses du programme de la manière la plus exhaustive possible**. A cet égard, ils se félicitent que **les progrès enregistrés l'an dernier se soient poursuivis dans le projet de loi de finances pour 2008**.

En particulier, l'objectif nouveau n° 1 « Publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois » correspond à l'une des missions fondamentales du secrétariat général du gouvernement, dont les crédits sont regroupés au sein de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental ». Vos rapporteurs spéciaux observent toutefois que les indicateurs retenus devraient prendre en compte non seulement les décrets d'application des lois les plus récentes, mais aussi des lois antérieures.

L'objectif n° 8 « Assurer la prise en charge efficace des réclamations de la HALDE » est mesuré par un unique indicateur « Nombre de réclamations traitées par an et par ETP¹ d'agent traitant ».

Compte tenu des changements de périmètre du programme, **vos rapporteurs spéciaux proposent que soit également envisagé un objectif de performance relatif à l'action n° 12 « Ordre de la Légion d'honneur »**,

¹ *Emploi équivalent temps plein.*

dans la mesure où la subvention pour charges de service public représente plus de 5 % des dépenses du programme.

Enfin, l'extrême diversité des structures relevant du programme 129 incite à prévoir, pour chacune d'elle, **des indicateurs de second rang**, en particulier d'efficience, qui seraient mis à disposition des autorités de contrôle : non seulement le Parlement, en particulier dans les réponses aux questionnaires budgétaires, mais également à la Cour des comptes. Il s'agit d'une proposition du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) à laquelle adhèrent pleinement vos rapporteurs spéciaux.

Le tableau ci-après, provenant des réponses au questionnaire budgétaire, synthétise les principales modifications apportées dans le PAP 2008.

Modifications dans le PAP 2008 des objectifs et indicateurs de performance du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »

	Propositions des services du Premier ministre	Validations à l'issue de la réunion de performance du 2 avril 2007 par la direction du budget
	<i>Objectifs reconduits par rapport au PAP 2007</i>	
	<i>Améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement (du point de vue du citoyen)</i>	
	Visibilité des campagnes de communication gouvernementales / crédits propres du SIG utilisés sur l'année pour les campagnes de communication <i>(abandonné)</i>	Indicateur abandonné en raison de l'impossibilité de mesurer la performance globale du seul SIG en matière de campagne de communication
	Taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population française <i>(nouveau)</i>	Le responsable du programme souhaite mesurer l'attractivité des sites gouvernementaux et par là même l'activité du SIG en tant que service à vocation interministérielle participant à la coordination du travail gouvernemental (développement d'un dispositif de mutualisation des bannières de campagnes de communication sur les sites gouvernementaux, d'un dispositif de syndication des contenus, et animation du club des webmestres)
	<i>Maîtriser le coût de la fonction de soutien assurée par la direction des services administratifs et financiers (du point de vue du contribuable)</i>	
	Economies réalisées par la globalisation des achats <i>(abandonné)</i>	Indicateur abandonné en raison de l'impossibilité de transmettre des données fiables dans ce domaine.
	Taux de renouvellement des marchés à moindre coût <i>(nouveau)</i>	Cet indicateur est remplacé par un indicateur plus abordable permettant de mesurer l'efficacité de la DSAF en matière de renouvellement des marchés (en comparant les prix unitaires)
	Dépenses d'investissement et d'exploitation immobilières par m ² <i>(modifié)</i>	Le responsable de programme a suivi les préconisations du CIAP qui souhaitait une distinction entre le titre 3 et le titre 5 dans la mesure où les dépenses d'investissements sont variables d'une année à l'autre et ne permettent pas de suivre la performance de la DSAF en matière de maîtrise des dépenses immobilières
	Effectifs gérés (en nombre d'agents) par gestionnaire de ressources humaines <i>(abandonné)</i>	
	Effectifs gérés (en nombre d'agents) par gestionnaire de ressources humaines <i>(abandonné)</i>	Indicateur abandonné dans la mesure où il ne prend pas en compte l'ensemble des agents qui assurent la gestion du personnel ainsi que la gestion de certains personnels (mise à disposition, collaborateurs occasionnels)
	Ratio d'efficacité de la fonction RH <i>(nouveau)</i>	Ce nouvel indicateur a été intégré dans la mesure où il découle d'une réflexion interministérielle
	<i>Favoriser l'accessibilité au droit (du point de vue de l'utilisateur)</i>	Attente de modification du libellé à la demande du SGG

	Propositions des services du Premier ministre	Validations à l'issue de la réunion de performance du 2 avril 2007 par la direction du budget
	Pourcentage de dossiers traités en moins de 130 jours (<i>abandonné</i>)	Indicateur abandonné afin de prendre en compte les préconisations du CIAP (afin d'éviter les effets de seuil et rendre plus pertinente la qualité de service)
	Délai moyen d'instruction des dossiers (<i>nouveau</i>)	Indicateur permettant de mieux rendre compte la qualité de service de l'activité du Médiateur de la République
	<i>Eclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue (du point de vue du citoyen)</i>	
	Taux de publications présentées dans les délais fixés	Indicateur maintenu
	Diffusion électronique des travaux du CAS	A la demande de la direction du Budget, introduction d'une composante qualitative (mesure du pourcentage d'abonnés à la "Note de veille" se déclarant satisfaits des travaux du CAS)
	<i>Améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'Etat (du point de vue de l'utilisateur)</i>	
	Maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'Etat	Indicateur maintenu
	<i>Accélérer la diffusion de la TNT (du point de vue de l'utilisateur)</i>	Le libellé de cet objectif est remplacé par "accélérer le déploiement de la TNT"
	Déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) sur le territoire métropolitain	Indicateur maintenu
	<i>Objectifs nouveaux par rapport au PAP 2007</i>	
	<i>Publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois (du point de vue du citoyen)</i>	Dans l'exercice de sa mission de coordination interministérielle, le secrétariat général du Gouvernement veille, sous l'autorité du Premier ministre, à la programmation de l'activité normative. A ce titre, il entre dans ses attributions de prévenir le risque de carence de l'Etat dans l'adoption des décrets nécessaires à l'application des lois. Le secrétariat général du Gouvernement doit ainsi contribuer à ce que ces décrets soient adoptés dans le délai raisonnable au-delà duquel, selon le juge administratif, naît une faute de l'Etat à n'avoir pas pris les mesures conditionnant l'application de la loi.
	Taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature	
	Taux d'exécution des lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire	
	<i>Assurer la prise en charge efficace des réclamations de la HALDE</i>	Prise en compte dans le programme de la HALDE et de l'objectif validé par la direction du budget lors de la conférence de performance
	Nombre de réclamations traitées par an et par ETP d'agent traitant	

Source : services du Premier ministre, réponse au questionnaire budgétaire

B. DES INDICATEURS MODIFIÉS EN FONCTION DES RÉSULTATS ET DES RISQUES D'INTERPRÉTATION BIAISÉE

Les évolutions chaque année des objectifs et indicateurs de performance ne permettent toujours pas de mesurer les résultats atteints pour l'ensemble des dépenses du programme. Certains résultats seraient pourtant particulièrement significatifs pour la bonne gestion des deniers publics, comme les économies réalisées grâce à la globalisation des achats.

Cette situation d'une évolution permanente dans la mesure de la performance incite vos rapporteurs spéciaux à préconiser une stabilité des objectifs et des indicateurs, afin de disposer de séries statistiques sur le long terme.

Ils préconisent ainsi que la sélection des meilleurs objectifs et indicateurs de performance s'opère progressivement, au vu des résultats mesurés et atteints, quitte à abandonner ensuite des indicateurs comportant de trop grands risques d'erreur d'interprétation.

Par ailleurs, **cette stabilité n'exclut une évolution de la formulation de certains indicateurs** : s'agissant par exemple de la visibilité des campagnes de communication gouvernementales conduites par le service d'information du gouvernement, l'objectif a été abandonné faute de pouvoir construire un indicateur satisfaisant : il s'agissait d'enquêtes auprès des citoyens sur leur sentiment de voir ou d'entendre « *de temps en temps* » des campagnes d'action gouvernementale. Le principe d'enquêtes d'opinion était tout à fait satisfaisant, mais il aurait fallu reformuler la question ou cibler celle-ci sur des personnes particulièrement concernées par des campagnes spécifiques, par exemple la prise en compte du handicap ou encore la lutte contre le cancer.

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

- Supprimer, par amendement, les crédits du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (soit une économie budgétaire de 216.300 euros), dont les missions d'audit sont aujourd'hui exercées par la Cour des comptes.
- Préciser les dépenses qui seront engagées en 2008 par le groupement d'intérêt public « France Télé Numérique », chargé de préparer le passage de la diffusion de la télévision hertzienne en mode numérique après l'extinction de la diffusion analogique.
- Actualiser la maquette budgétaire en supprimant l'action n° 5 « Information administrative », dont les crédits ne relèvent plus du programme 129.
- Rationaliser les organismes prospectifs placés auprès du Premier ministre, alors que la création du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques se traduit dans l'immédiat par des dépenses supplémentaires à hauteur de 3,75 millions d'euros.
- Stabiliser les objectifs et indicateurs de performance associés aux actions du programme.

TROISIÈME PARTIE :

PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »

I. UN PROGRAMME AD HOC POUR FINANCER LES DÉPENSES LIÉES À LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENJEU MAJEUR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DE NOTRE PAYS

Au regard de l'enjeu que représente la réussite de la présidence française de l'Union européenne pour la politique étrangère et européenne de notre pays, vos rapporteurs spéciaux soulignent le bien-fondé de la création d'un programme *ad hoc* dans le projet de loi de finances initiale pour 2008.

Le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » relève des services du Premier ministre compte tenu de son caractère interministériel. Ce positionnement sous l'autorité d'un secrétaire général unique, conforme aux recommandations de la Cour des comptes, assure une plus grande **transparence** de l'ensemble des dépenses engagées. Par rapport aux précédentes présidences françaises de l'Union européenne, en 1995 et en 2000, le **regroupement** des crédits dans un programme unique doit aussi permettre de réaliser des économies d'échelle.

Compte tenu de la possible entrée en vigueur du traité modificatif en 2009, la France pourrait être l'un des tout derniers pays à assurer une présidence semestrielle du Conseil européen et du Conseil des relations extérieures de l'Union européenne, du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

Comme le souligne de manière précise le PAP 2008, **la présidence française de l'Union européenne exercera les missions suivantes :**

- **organiser et présider les réunions du Conseil européen**¹ (une ou deux réunions prévues pendant la présidence française) **et du Conseil de l'Union européenne**², ainsi que les comités et groupes préparatoires du Conseil de l'Union européenne : celui-ci devrait se réunir formellement une

¹ Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne et le président de la Commission européenne. Il définit les orientations politiques générales de l'Union européenne.

² Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le Conseil de l'Union européenne (ordinairement appelé « conseil des ministres ») réunit les ministres des gouvernements de chacun des Etats membres.

trentaine de fois à Bruxelles et Luxembourg au cours du second semestre de l'année 2008, sans compter une douzaine de réunions informelles en France et des réunions de hauts fonctionnaires et d'experts beaucoup plus nombreuses ;

- **participer à des rencontres obligatoires avec les chefs d'Etat ou de gouvernement**, ainsi que des ministres, **de pays tiers** ayant des relations privilégiées avec l'Union européenne ;

- **représenter le Conseil de l'Union européenne auprès des autres organes et institutions de l'Union européenne** (dont la Commission européenne et le Parlement européen) ;

- **représenter l'Union européenne dans des conférences internationales.**

Dans ce cadre, **le secrétaire général de la présidence française de l'Union européenne (SGPFUE) organise et programme financièrement les événements, réunions et manifestations** relevant de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), ainsi que des institutions françaises (Présidence de la République, Premier ministre, ministère des affaires étrangères et européennes).

Le SGPFUE est en charge de la communication et du mécénat autour de ces événements, ainsi que de l'association de partenaires privés de la société civile. Il doit également assurer la coordination avec la saison culturelle européenne dans les vingt-sept Etats membres.

B. UNE VENTILATION PAR ACTION EN FONCTION DES CATÉGORIES DE DÉPENSES

La répartition des crédits du programme par action correspond aux différentes catégories de dépenses.

L'**action n° 1 « Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence »** (89 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56,07 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances) regroupe les crédits correspondant aux opérations suivantes :

- **les manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne** : à savoir les réunions formelles et informelles du Conseil européen, les réunions du Conseil des ministres, de ministres et de hauts fonctionnaires... ; il a été retenu une hypothèse de 100 réunions dont le coût unitaire¹ est évalué à 450.000 euros, soit 45 millions d'euros au total dont les crédits de paiement seront échelonnés en 2008 (27 millions d'euros) et en 2009 (18 millions d'euros) ;

¹ Ce coût comporte les frais de transport, d'hébergement et de repas, d'interprétariat, de locations de salle, de sécurité, ainsi que la prise en charge des journalistes.

- **les manifestations qui incombent traditionnellement à l'Etat membre qui exerce la Présidence** de l'Union européenne : à savoir les réunions ministérielles préparatoires aux réunions du Conseil des ministres, les visites des membres du Comité des représentants permanents (COREPER) et des groupes de travail, ainsi que les séminaires gouvernementaux avec le collège des commissaires européens et les organes dirigeants du Parlement européen ; il est prévu 44 réunions dont le coût unitaire s'élève à 1 million d'euros, soit 44 millions d'euros dont les crédits de paiement seront également échelonnés en 2008 (29,07 millions d'euros) et 2009 (14,93 millions d'euros).

L'action n° 2 recouvre les « **Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française** » (82 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51,96 millions d'euros en crédits de paiement), soit les opérations suivantes :

- **des manifestations ou événements correspondant à l'initiative propre de la Présidence française** : selon le PAP 2008¹, figurent, dans la liste des quarante manifestations prévues, des initiatives sur « *la Méditerranée, la Saison culturelle européenne, le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le suivi de la conférence de Rabat sur les migrations, les journées européennes du développement, les Etats généraux du multilinguisme, les dix ans du processus de Bologne² etc* ».

Chacune des quarante manifestations a un coût moyen estimé à 1,05 million d'euros, soit 42 millions d'euros en autorisations d'engagement répartis, en crédits de paiement, entre 27,96 millions d'euros en 2008 et 14,04 millions d'euros en 2009.

- **des manifestations labellisables « Présidence française de l'Union européenne » (PFUE)** : il s'agit de manifestations qu'organiseront les différents ministères, et susceptibles d'être labellisées « PFUE » ; sont ainsi prévues quarante réunions dont le coût unitaire atteindrait 1 million d'euros, soit au total 40 millions d'euros en autorisations d'engagement, 24 millions d'euros en crédits de paiement en 2008 et 16 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

¹ Citation du PAP p. 98-99.

² Le processus de Bologne désigne un ensemble de réformes visant à créer un Espace européen de l'enseignement supérieur d'ici 2010.

L'action n° 3 est intitulée « **Activités interministérielles (« biens collectifs »)** » ; elles représentent des dépenses de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement (en crédits de paiement : 11,97 millions d'euros en 2008 ; 7,03 millions d'euros en 2009), réparties comme suit, en autorisations d'engagement :

- fonctionnement du secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne : 3,35 millions d'euros¹ ;

- **communication : 15 millions d'euros (soit près de 8 % de l'ensemble des dépenses engagées pour la présidence française de l'Union européenne) ;**

- accréditations : 400.000 euros ;

- frais de représentation : 250.000 euros.

II. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME QUI APPELLE DES PRÉCISIONS

A. UN MONTANT ÉLEVÉ DE DÉPENSES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉTAILLÉES

1. Un budget important (120 millions d'euros en CP et 190 millions d'euros en AE) en nette hausse par rapport aux précédentes présidences françaises

Comme le gouvernement l'a reconnu dans ses réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, **le coût de la présidence française de l'Union européenne (190 millions d'euros en autorisations d'engagement) est en nette augmentation par rapport aux deux**

¹ Ce montant n'inclut pas les dépenses de personnels du secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne (SGPFUE), ces crédits relevant du ministère des affaires étrangères et européennes.

La direction des services administratifs et financiers du Premier ministre a apporté les précisions suivantes à vos rapporteurs spéciaux, sur les actuels moyens en personnel du SGPFUE :

« A la mi-octobre 2007, les agents mis à disposition par les différents ministères étaient au nombre de neuf : six agents du ministère des affaires étrangères et européennes dont le secrétaire général (trois cadres A dont un contractuel, un cadre B et deux agents de catégorie C), un administrateur civil des finances en qualité de secrétaire général adjoint, un agent mis à disposition par le secrétariat général du gouvernement et une personne venant du ministère de l'éducation nationale, tous cadres de catégorie A.

« L'équipe sera rapidement renforcée par une préfète venant du ministère de l'Intérieur en tant que secrétaire général adjoint chargé des questions de sécurité et par du personnel mis à disposition par le ministère de l'économie pour occuper des postes au titre d'un pôle marchés publics et d'un pôle budgétaire en voie de constitution. Cinq mouvements sont en cours à cet effet (les deux responsables de pôle, cadres A, 2 cadres B au titre des futures tâches budgétaires et un agent de catégorie C). Le ministère des affaires culturelles a également été sollicité.

« Au total, le SGPFUE comprendra une vingtaine de personnes ».

précédentes présidences françaises. En outre, **ce budget se situe dans une moyenne élevée si l'on effectue une comparaison avec les présidences organisées récemment par les autres Etats membres.**

Sous réserve d'inventaire, tant ces chiffrages avaient fait l'objet de critiques par la Cour des comptes pour leur caractère lacunaire, **les dépenses des deux précédentes présidences françaises de l'Union européenne avaient atteint,** en 1995, 14,1 million d'euros et, en 2000, 56,9 millions d'euros, soit respectivement **(en euros courants) 7 % et 30 % des crédits proposés pour la présidence française de 2008.**

Les précédentes présidences de l'Union européenne tendent également à se situer à un niveau moins élevé, sous les mêmes réserves méthodologiques que pour la comparaison avec les deux présidences françaises antérieures :

- le budget prévisionnel de la présidence portugaise au second semestre 2007 atteignait, en janvier dernier, 51 millions d'euros ; un budget analogue avait été prévu par la Finlande, qui a exercé la présidence au second semestre de l'année 2006, mais il a dû être abondé sur autorisation du Parlement pour atteindre *in fine* 78,3 millions d'euros, soit un niveau assez proche de celui de la présidence autrichienne, au premier semestre de l'année 2006, qui a atteint 70 millions d'euros ;

- en revanche, **la présidence allemande aurait coûté 180 millions d'euros au budget fédéral,** selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux par le gouvernement, en l'absence de communication publique sur le sujet, et sans que ces sommes intègrent les dépenses des Länder ni les participations d'entreprises, traditionnellement importantes en nature (comme la mise à disposition de voitures ou de locaux).

Dans les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, **le gouvernement observe que la France, qui est un des moteurs de la construction européenne « doit tenir son rang » :** le budget prévisionnel devrait ainsi être comparé à celui d'un pays comme l'Allemagne.

L'argument tiré du rayonnement de chaque Etat a toutefois ses limites : les dépenses de l'action n° 1 du programme 306, présentées comme obligatoires car liées au fonctionnement des institutions communautaires, sont estimées à 89 millions d'euros, soit davantage que le budget total de trois des quatre dernières présidences de l'Union européenne. Comment expliquer cette différence de prise en charge de dépenses en partie comparables selon les pays ?

Le gouvernement avance d'autres explications : l'augmentation du nombre d'Etats membres (15 en 1995, 27 aujourd'hui), ainsi qu'**une très forte augmentation des dépenses de sécurité depuis les attentats du 11 septembre 2001.**

A cet égard, **si les réponses fournies dans le PAP 2008 et dans les réponses aux questionnaires budgétaires traduisent un louable effort de**

transparence, des précisions manquent en coûts analytiques : quel est effectivement le montant des dépenses de sécurité ? A titre de comparaison, il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux que les crédits alloués à la sécurité avaient atteint 11 millions d'euros pour la présidence finlandaise (soit 14 % de l'ensemble des crédits alloués à la présidence finlandaise), au second semestre de l'année 2006, et avaient fait l'objet d'une sous-évaluation initiale au regard des dépenses engagées à ce titre lors de la présidence finlandaise de 1999 (soit 1 million d'euros).

2. Des précisions souhaitables

De fait, si des ajustements devront être opérés pour chacune des manifestations envisagées, il serait souhaitable d'obtenir plus précisément une liste indicative des projets prévus par la Présidence de la République et le gouvernement.

En particulier, **il est surprenant que des manifestations des ministères soient labellisés « PFUE » : cela signifie-t-il qu'il y aura un droit de tirage à bénéficier des dépenses prévues par le programme 306**, au regard de la qualité des dossiers de demande de subventions ? Qui accordera ce label ? Enfin, pourquoi cette labellisation exclut-elle les manifestations de la Présidence de la République ?

Comment a été déterminé le nombre de manifestations susceptibles d'être financées ? Comment se décompose le coût unitaire de chacune d'elles, suivant les différents types d'actions (déplacement, hébergement, sécurité, interprétariat...) ?

Quel sera le coût analytique complet de la communication relative à la présidence française de l'Union européenne ? Vos rapporteurs spéciaux ont souligné le budget de 15 millions d'euros ainsi alloué (à titre de comparaison, les dépenses du service d'information du gouvernement, chargé de la communication gouvernementale, s'élèvent à 5,96 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances), mais il serait intéressant d'avoir une approche analytique en coûts complets incluant, notamment, la prise en charge des journalistes couvrant les différentes réunions et manifestations.

Dans l'attente du débat en séance publique, vos rapporteurs spéciaux invitent le gouvernement à répondre à ces différentes observations, afin de pleinement conforter le sentiment d'une préparation budgétaire rigoureuse de la future présidence française de l'Union européenne.

B. MESURER LA PERFORMANCE DES ACTIONS ENVISAGÉES : DES MARGES DE PROGRESSION

L'appréciation de la performance de la dépense publique est un exercice particulièrement délicat s'agissant des relations internationales.

A cet égard, il est prévu un seul objectif de performance (au libellé d'ailleurs trop général : « Réussir l'organisation de la présidence française de l'Union européenne ») pour le programme 306, mesuré par un indicateur unique : « Perception de l'organisation de la présidence par les autres Etats membres de l'Union européenne ».

Un questionnaire anonyme sera adressé aux participants aux différentes manifestations programmées au cours de la présidence française de l'Union européenne. Le traitement de ce questionnaire mesurera le nombre de personnes satisfaites (numérateur) par rapport au nombre de personnes participant aux manifestations (dénominateur).

Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, le périmètre de cet indicateur concernerait uniquement l'organisation matérielle des manifestations, ministérielles ou interministérielles.

Vos rapporteurs spéciaux apprécient la pertinence de cet indicateur de qualité de service, fondé sur des enquêtes auprès des participants aux différentes manifestations, malgré des biais possibles dans son interprétation qui exigeront une grande rigueur dans l'élaboration du questionnaire¹.

Ils observent cependant que **la bonne gestion des dépenses mériterait également d'être prise en compte** : à cet égard, le reliquat de certaines sommes devrait n'être engagé qu'en 2009, puisque la présidence française n'aura lieu qu'en fin d'année 2008. **Le délai moyen de règlement des fournisseurs lors des manifestations pourrait ainsi constituer un indicateur pertinent.**

D'autres critères, comme le nombre de visiteurs supplémentaires en France ou l'obtention de sponsors privés, semblent moins directement liés aux dépenses effectivement prévues.

¹ Il convient d'éviter que le sentiment de satisfaction des participants aux manifestations organisées soit d'autant plus élevé que les dépenses matérielles engagées (frais d'hébergement, de repas...) auront été importantes.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »**

- Le regroupement dans un programme unique des crédits induits par la présidence française de l'Union européenne représente un gage de clarté et de transparence des dépenses budgétaires.
- Le coût de la présidence française de l'Union européenne (120 millions d'euros de crédits de paiement et 190 millions d'euros d'autorisations d'engagement) se situe à un niveau élevé par rapport aux précédentes présidences de l'Union européenne, notamment celles de la France en 1995 et 2000.
- Des précisions sont à apporter sur le coût analytique de la présidence française de l'Union européenne, notamment les budgets de la communication et de la sécurité.
- La liste des manifestations prévues à l'initiative de la présidence française doit être communiquée, en détaillant les différents postes de dépenses.
- La mesure de la performance doit aussi mesurer la qualité de la gestion des manifestations qui seront organisées.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



SERVICE DE LA
SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU
GOUVERNEMENT

(n° 90, rapport 91, 94)

N°	II-26
----	--------------

23 NOVEMBRE 2007

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. MARC et MOREIGNE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental		216.300		216.300
Dont Titre 2		200.300		200.300
Présidence française de l'Union européenne				
TOTAL		216.300		216.300
SOLDE		- 216.300		- 216.300

OBJET

Cet amendement a pour objet de **supprimer les crédits du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.**

En effet, suite au rapport de vos rapporteurs spéciaux n° 244 (2006-2007), reposant notamment sur une enquête demandée à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre, votre commission des finances avait préconisé la suppression du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Si ce Comité a joué un rôle historique significatif à la Libération et pendant les Trente Glorieuses, il est apparu que ses missions d'audit avaient aujourd'hui vocation à être exercées par la Cour des comptes. D'ores et déjà, le Comité d'enquête est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et ses travaux sont régis par le code des juridictions financières.

La diminution des crédits proposée s'élève à 216.300 euros, répartie comme suit :

- 200.300 euros en dépenses de personnel (titre 2) ;
- 16.000 euros sur les autres titres : il s'agit principalement de frais de déplacement, relevant de l'action n° 10 « Soutien ».



SERVICE DE LA
SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU
GOUVERNEMENT

(n° 90, rapport 91, 94)

N°	II-27
----	--------------

23 NOVEMBRE 2007

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. MARC et MOREIGNE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental		13.318.125		13.258.125
Dont Titre 2		10.790.000		10.790.000
Présidence française de l'Union européenne	13.318.125		13.258.125	
	10.790.000		10.790.000	
TOTAL	13.318.125	13.318.125	13.258.125	13.258.125
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de **transférer les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, constituant l'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » du programme « Coordination du travail gouvernemental », **vers le programme « Présidence française de l'Union européenne »**.

En effet, la mission du SGAE participe davantage de l'action européenne de la France que de la coordination du travail gouvernemental *stricto sensu*.

Cette modification de la maquette budgétaire se justifie également par le rôle qu'est appelé à jouer le SGAE dans la préparation de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, et dont rend compte le renforcement de ses moyens, en hausse de 2,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, soit une création de 13 emplois temps plein travaillés (ETPT), dont 6 postes contractuels.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU
GOUVERNEMENT

N°	II-28
----	-------

SERVICE DE
LA SÉANCE

(n° 90, rapport 91, 94)

23 NOVEMBRE 2007

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. MARC et MOREIGNE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 33

Etat 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 Dont Titre 2		60.262.500 31.338.000		60.262.500 31.338.000
Présidence française de l'Union européenne Dont Titre 2				
Défense et protection des droits et des libertés fondamentales Dont Titre 2	60.262.500 31.338.000		60.262.500 31.338.000	
TOTAL	60.262.500	60.262.500	60.262.500	60.262.500
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet **de bien 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 s'inscrit dans la 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 législation.

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° 2 « Commission d'accès aux documents administratifs » (599.000 euros de crédits inscrits en titre 2) et n° 3 « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé » (209.000 euros de crédits inscrits en titre 2 et 657.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 7 « Médiateur » du programme 129 (11.044.500 euros de crédits, dont 5,59 millions d'euros de crédits en titre 2 et 5.454.500 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 » (489.000 euros de crédits sur le titre 2 et 82.000 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 » (391.000 euros de crédits sur le titre 2 et 361.000 euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (34,63 millions d'euros de crédits, dont 18,73 millions d'euros de crédits en titre 2 et 15,90 millions d'euros sur les autres titres) ;

- les crédits de l'action n° 12 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme 129 (11,6 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros en titre 2 et 6,4 millions sur les autres titres).

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

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » (dépenses du titre 2 : 5,59 millions d'euros, autres titres : 5.454.500 euros) ;

- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (dépenses du titre 2 : 18,73 millions d'euros, autres titres : 15,90 millions d'euros) ;

- Action n° 3 : « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme 129 (dépenses du titre 2 : 5,2 millions d'euros, autres titres : 6,4 millions).

- Action n° 4 : « Protection des libertés fondamentales » (dépenses du titre 2 : 1.818.000 euros, autres titres : 1.170.000 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 ».

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 640.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible.

Cette majoration de crédits s'opère de la façon suivante :

- 20.000 euros sur l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 60.000 euros sur l'action n° 7 « Médiateur de la République » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 510.000 euros sur l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 50.000 euros sur l'action n° 14 « Ordre de la Libération » du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A. DOTATION DE CRÉDITS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

En première délibération, sur l'initiative du gouvernement et avec l'avis défavorable (à titre personnel) de notre collègue député Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement majorant de 2,5 millions d'euros** les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de 2.500.000 euros **afin de doter de moyens le contrôleur général des lieux de privation de liberté**, créé par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Cette ouverture de crédits se répartit comme suit :

– des moyens de fonctionnement dont le coût est évalué à 450.000 euros, comprenant notamment la location d'un immeuble de 450 m² ;

– des crédits de personnels à hauteur de 2,05 millions d'euros et correspondant à la rémunération de dix-huit emplois temps plein équivalents travaillés (ETPT), un amendement à l'article 37 du projet de loi de finances pour 2008 ayant majoré à due concurrence le plafond d'emplois des services du Premier ministre.

Ces ouvertures de crédits ont été gagées par des réductions de crédits portant sur les programmes des ministères affectataires des lieux entrant dans le champ du contrôle de cette nouvelle autorité (ministère de la défense, ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ministère de la justice et ministère de la santé, de la jeunesse et des sports).

Vos rapporteurs spéciaux au nom de votre commission des finances ne peuvent qu'approuver que le contrôleur général des lieux de privation de liberté soit doté des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, **tout en déplorant que les conditions d'exercice de cette nouvelle autorité n'aient pas été anticipées en amont lors de la préparation du projet de loi de finances.**

B. TRANSFERT À LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » DES CRÉDITS DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES ET LA TOXICOMANIE

En seconde délibération, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de 4.764.713 euros correspondant au **transfert des fonctions support de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT).**

Par coordination, un amendement à l'article 37 du projet de loi de finances pour 2008 majore à due concurrence de 25 ETPT, correspondant aux emplois de la MILDT, le plafond d'emplois des services du Premier ministre.

C. MINORATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉE EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, à l'initiative du gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de **minoration de crédits** :

- à hauteur de **380.000 euros**, pour gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics » ; ces crédits sont imputés sur les dépenses de personnel du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- à hauteur de **4.300.124 euros**, pour gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération.

La minoration de crédits de 4.300.124 euros est répartie de la façon suivante :

- 2.889.002 euros sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 1.411.122 euros sur le programme « Présidence française de l'Union européenne ».

II. ARTICLE RATTACHÉ À LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Adopté sur l'initiative du gouvernement, avec l'avis favorable de la commission sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement de précision, **l'article 43 bis** (nouveau) rattaché tend à **doter le Médiateur de la République des compétences d'ordonnateur principal de l'Etat.**

Cette modification prend en compte la spécificité des règles comptables applicables au Médiateur de la République, lequel bénéficie d'un compte de dépôt de fonds au Trésor public ouvert à la recette générale des finances. Les dispositions proposées par l'article 43 *bis* doivent permettre au Médiateur de la République de disposer de comptes publics assignataires chargés d'exécuter les ordres de paiement et de recette à compter du 1^{er} janvier 2008.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2007, 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 ».

M. Jean Arthuis, président, a salué la présence de M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, en rappelant qu'il avait tenu à ce que la séance de commission, compte tenu de son objet, soit ouverte aux membres de la délégation pour l'Union européenne.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que cette mission était hybride. Plus qu'une politique publique au sens de la LOLF, elle correspondait à un regroupement de crédits de services du Premier ministre qui concourent à la politique gouvernementale.

Il a souligné que, par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, cette mission avait été reformatée :

- le programme « Fonction publique », rattaché à la mission en 2007, avait été transféré à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à la suite de la mise en place du ministère du budget, des comptes et de la fonction publique ;

- le programme « Présidence française de l'Union européenne » avait été créé afin de regrouper l'ensemble des crédits concourant à la Présidence de l'Union européenne durant le second semestre 2008 ;

- enfin, plusieurs actions avaient rejoint le programme « Coordination du travail gouvernemental », à savoir les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, de l'Ordre de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération.

Il a cependant noté que les crédits de la mission restaient modiques par rapport à ceux des autres missions du budget général. Au total, ils s'élèvent à 528,24 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre deux programmes : « Coordination du travail gouvernemental », pour un montant de 408 millions d'euros en crédits de paiement, et « Présidence française de l'Union européenne », pour un montant de 120 millions d'euros en crédits de paiement.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a salué la cohérence de la nouvelle maquette budgétaire. Il s'est félicité du regroupement de l'ensemble des crédits liés à la Présidence française de l'Union européenne, alors que des choix différents, opérés lors des deux précédentes Présidences françaises de l'Union européenne en 1995 et en 2000, avaient entraîné un manque de transparence et de cohérence selon la Cour des comptes. Cette année, ces crédits relèvent du seul secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne, placé directement sous l'autorité du Premier ministre.

Il a observé que le programme « Coordination du travail gouvernemental » donne toutefois encore trop l'apparence d'un empilement d'actions. Il a noté qu'y figuraient ainsi les crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), des fonds spéciaux, du Centre d'analyse stratégique et de divers organismes prospectifs, ou encore de plusieurs autorités administratives indépendantes, comme le Médiateur de la République et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), et de directions d'administration centrale relevant des services du Premier ministre.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a ainsi présenté un amendement tendant à créer, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », un nouveau programme « Protection des droits et des libertés fondamentales » constitué des crédits des autorités administratives indépendantes relevant du programme « Coordination du travail gouvernemental », dont le CSA, le Médiateur de la République, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Puis il a présenté un second amendement transférant vers le programme « Présidence française de l'Union européenne » les crédits de l'action n° 3 « Coordination de la politique européenne » du programme « Coordination du travail gouvernemental », correspondant aux dépenses du Secrétariat général des affaires européennes. Il a souligné que, en effet, l'action du SGAE relevait plus de l'action extérieure et européenne de la France que de la coordination de l'ensemble de la politique gouvernementale.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les crédits proposés pour le programme « Coordination du travail gouvernemental » tendent largement à la reconduction des moyens déjà alloués en 2007 ou à la poursuite de programmes d'investissements antérieurs, en particulier le renforcement de la sécurisation des communications gouvernementales par le SGDN.

Il a cependant formulé deux observations, à la suite des missions de contrôle budgétaire effectuées par les rapporteurs spéciaux de la commission :

- d'une part, il a proposé un amendement de réduction de crédits, à hauteur de 216.300 euros, correspondant à la suppression du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, conformément à la position adoptée par la commission dans son rapport d'information n° 244 (2006-2007) sur les commissions placées auprès du Premier ministre ;

- d'autre part, il a déploré que la création du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques rende encore plus complexe le paysage des institutions exerçant des missions prospectives auprès du gouvernement. Il a souhaité une rationalisation des organismes gouvernementaux à vocation prospective, conformément aux propositions formulées par les rapporteurs spéciaux en juin 2006, à l'issue de leur contrôle budgétaire sur le Centre d'analyse stratégique.

S'agissant du programme « Présidence française de l'Union européenne », **M. François Marc, rapporteur spécial**, a indiqué que celui-ci constituait un réel progrès en termes de transparence budgétaire de l'action publique, mais que des interrogations demeuraient et exigeraient des éclaircissements d'ici au débat en séance publique.

Il a précisé que le montant des dépenses (190 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement), se situait dans la « moyenne haute » des présidences de l'Union européenne. A titre de comparaison, il a rappelé que le coût des deux précédentes présidences françaises de l'Union européenne, en 1995 et en 2000, s'était élevé respectivement à 14,1 et 56,9 millions d'euros. Il a ajouté que les précédentes présidences de l'Union européenne avaient aussi été sensiblement moins coûteuses : de l'ordre de 70 millions d'euros pour les présidences autrichienne (premier semestre 2006), finlandaise (second semestre 2006) et portugaise (second semestre 2007). En revanche, il a relevé que les dépenses liées à la présidence allemande, au premier semestre de 2007, avaient atteint 180 millions d'euros, soit un niveau très proche de celui proposé pour la Présidence française.

Il a souligné que le gouvernement invoquait, à juste titre, que la France devait « tenir son rang », notre pays devant exercer l'une des dernières présidences semestrielles de l'Union européenne, avant l'entrée en vigueur du nouveau traité institutionnel attendue en 2009. Par ailleurs, il a jugé effectivement cohérent de se comparer à l'Allemagne, un des autres pays moteurs de la construction européenne.

Il a estimé que l'autorisation budgétaire du Parlement devait toutefois se fonder sur des informations claires, précises et vérifiables. A cet égard, il s'est demandé pourquoi la moitié des dépenses du programme, présentées comme des dépenses obligatoires pour préparer les réunions des institutions européennes, excédaient, à elles seules, le budget de la présidence portugaise ou de la présidence finlandaise.

Après avoir évoqué les interrogations sur l'exactitude du budget lié à la sécurité des manifestations, qui avait atteint 11 millions d'euros pour la présidence finlandaise, il s'est demandé quel serait le montant des dépenses engagées à ce titre pendant la présidence française.

Il a ensuite observé que le budget de la communication s'élève à 15 millions d'euros, soit 8 % du total des dépenses, ce qui représente un montant supérieur à celui de la seule communication gouvernementale assurée par le service d'information du gouvernement (soit 6 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances). Il a ajouté que ce total n'incluait pas les prises en charge des journalistes qui couvriront les réunions et les manifestations.

M. François Marc, rapporteur spécial, s'est déclaré convaincu que la France devait réaffirmer son ambition européenne, ce qui justifie l'importance du budget alloué, tout en déclarant que l'affirmation de

l'ambition européenne de la France est indissociable de l'exigence de transparence sur la dépense publique.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'à la date limite du 10 octobre 2007, seulement 90 % des réponses aux questionnaires budgétaires leur sont parvenues.

M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, s'est félicité de ce que, pour la première fois, la commission puisse examiner de manière détaillée les crédits de la Présidence française de l'Union européenne, inscrits dans un programme unique au sein du budget de l'Etat.

Il a observé que d'autres dépenses publiques, à la charge des collectivités territoriales, devaient également être prises en compte, ainsi que celles engagées par les sponsors d'entreprises publiques ou privées.

Enfin, il a déclaré approuver les amendements proposés par la commission, notamment le transfert des crédits du Secrétariat général des affaires européennes vers le programme « Présidence française de l'Union européenne ».

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, les trois amendements présentés 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 à nouveau le jeudi 22 novembre 2007, 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 43 bis (nouveau).