

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Rapporteurs spéciaux : MM. François MARC et Michel MOREIGNE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION HÉTÉROGÈNE	7
B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE MAIS ENCORE PERFECTIBLE	8
1. <i>Les modifications opérées dans le présent projet de loi de finances</i>	8
2. <i>Les autres changements proposés ou envisageables</i>	10
II. PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	13
A. UN REGROUPEMENT D’ACTIONS DIVERSES	13
B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES	19
C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DE QUALITÉ MAIS NE COUVRANT PAS L’ENSEMBLE DES ACTIONS DU PROGRAMME	21
III. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	25
A. DESCRIPTION DU PROGRAMME : LES ACTIONS INTERMINISTÉRIELLES DE LA FONCTION PUBLIQUE	25
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE	28
EXAMEN DE L’ARTICLE 79 RATTACHÉ	31
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	35
EXAMEN EN COMMISSION	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Il convient de poursuivre la **stricte délimitation de la mission aux seuls crédits correspondant à des fonctions d'état-major ou à des actions interministérielles**, en envisageant notamment le rattachement à la mission « Médias » des crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la direction du développement des médias (DDM).

Il vous est ainsi proposé un amendement regroupant les crédits du CSA et de la DDM dans **un programme** spécifique « **Développement et régulation des médias** », tandis que les crédits du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société (CAS) devraient être rattachés à l'action 11-129 « Stratégie et prospective » correspondant aux moyens du Commissariat général du Plan (CGP).

2. Il vous est proposé **deux amendements de réduction de crédits**, l'un de 2,5 millions d'euros pour corriger une erreur dans le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et l'autre de 3,4 millions d'euros dans le programme 148 « Fonction publique » faute de justification de la hausse des crédits d'aide au logement.

3. La **justification des crédits au premier euro** est **insuffisante** pour plusieurs actions de la mission, notamment les actions n^{os} 1, 2, 4 et 6 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». La LOLF contribue cependant à **rendre plus lisible un budget auparavant particulièrement opaque**.

4. Pour chacun des deux programmes de la mission, **le bleu ne permet pas** de mesurer ni *a fortiori* **de se prononcer sur l'évolution des crédits demandés par rapport à la loi de finances initiale pour 2005**.

5. Il convient de mettre en place de **nouveaux objectifs et indicateurs de performance afin de mieux couvrir l'ensemble des actions du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**.

6. L'augmentation en loi de finances initiale des dotations relatives aux fonds spéciaux marque un effort louable de sincérité budgétaire.

7. L'indépendance financière des autorités administratives indépendantes, notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), exige qu'elles disposent de moyens à la hauteur du développement de leurs missions.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ainsi modifiés, ainsi que l'article 79 rattaché amendé.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION HÉTÉROGÈNE

La mission « Direction de l'action du gouvernement » (DAG) ne répond pas et ne peut pas répondre à 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), selon lesquelles *« 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 ce sens, **la création de la mission DAG constitue le moins mauvais choix possible** pour rendre compte de ces crédits.

Compte tenu de la spécificité de la mission, ses crédits ne s'élèvent qu'à 534,92 millions d'euros en crédits de paiement (535,64 millions d'euros en autorisations d'engagement), répartis entre **deux programmes** :

- **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** (396,52 millions d'euros en crédits de paiement et 397,24 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;

- **programme 148 « Fonction publique »** (138,40 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement).

Du fait de l'hétérogénéité de la mission, le secrétaire général du gouvernement est responsable des deux programmes 129 et 148. Les organismes relevant du programme 129 et ayant un ordonnateur spécifique – notamment les autorités administratives indépendantes – constituent chacun un budget opérationnel de programme, ce qui constitue un gage d'autonomie, même si la taille par conséquent très réduite de certains BOP peut poser des difficultés de gestion.

Les produits de plusieurs **fonds de concours** (à hauteur de 279.800 euros prévus en 2006) relèvent en outre de la présente mission :

- au programme 129, le produit de cession des publications et des travaux réalisés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (79.800 euros attendus en 2006), et la contribution d'organismes extérieurs à l'Etat à des travaux réalisés dans les cités administratives (200.000 euros attendus en 2006); **par ailleurs, le bleu budgétaire**

a omis d'inclure les recettes de fonds de concours (à hauteur de 100.000 euros) attendus par le Commissariat général au Plan (CGP) pour 2006, selon les réponses fournies par le CGP à vos rapporteurs spéciaux¹ ;

- au programme 148, le remboursement par la Caisse des dépôts et consignations des rémunérations d'élèves des instituts régionaux d'administration recrutés pour son propre compte (194.000 euros attendus en 2005 ; ces sommes feront l'objet en 2006 d'une procédure de rétablissement de crédits²).

L'évolution et la répartition des crédits sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

**Répartition et évolution des crédits de la mission
« Direction de l'action du gouvernement »**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
129 Coordination du travail gouvernemental <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	394,526 <i>179,772</i>	396,518 <i>181,002</i>	0,5% <i>0,7%</i>	0,280 <i>0,004</i>	396,798 <i>181,006</i>
148 Fonction publique <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	132,684 <i>0,000</i>	138,405 <i>0,000</i>	4,3% <i>0,0%</i>	0,000 <i>0,000</i>	138,405 <i>0,000</i>
Mission "Direction de l'action du gouvernement"	527,210	534,923	1,5%	0,280	535,203

Source : bleu budgétaire

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE MAIS ENCORE PERFECTIBLE

1. Les modifications opérées dans le présent projet de loi de finances

Plusieurs **changements de périmètre** sont intervenus par rapport à la maquette de la mission présentée dans l'avant-projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2005.

¹ En 2005, le Plan avait déjà bénéficié de recettes provenant de la cession d'études, de la vente de publications et d'une base de données qu'il a réalisées, ainsi que de la participation de tiers aux frais de colloques.

² Ce changement de procédure s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF : le remboursement de rémunérations s'apparente au remboursement d'une dépense provisoire défini au IV de l'article 17 de la LOLF et ne peut relever de la procédure d'attribution de produits telle que définie au III de ce même article.

Le programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » est devenu le programme 148 « Fonction publique », ce qui traduit plusieurs évolutions.

L'action « Prospective » (constituée des crédits de l'ancien fascicule budgétaire du Plan qu'examinait notre collègue Nicole Bricq¹) a ainsi été transférée vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » dont elle constitue l'action n° 11 « Stratégie et prospective ».

Ce rattachement au programme 129 et le changement de dénomination sont conformes à la nature des activités du Plan. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux se demandent, à l'instar de notre collègue Nicole Bricq dans son rapport spécial sur le Plan lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, **pourquoi cette action ne regroupe pas également les crédits du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse économique (CAE)**, lesquels effectuent également des travaux de prospective. Il s'agissait d'ailleurs du choix initialement retenu dans la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004. Dans le présent projet de loi de finances, le COR et le CAE constituent des sous-actions de l'action n° 4 « Coordination sectorielle » du programme 129.

Vos rapporteurs spéciaux observent toutefois qu'une telle modification du rattachement des crédits du COR et du CAE s'inscrirait dans le cadre de la réforme du Plan récemment annoncée par le Premier ministre : le Plan serait remplacé par un Centre d'analyse stratégique, ayant un large rôle de réflexion prospectif à long terme, au travail duquel « *seraient associés* » (selon des modalités à préciser) le CAE et le Conseil d'analyse de la société. Il est évidemment souhaitable que la nouvelle structure dispose de l'indépendance nécessaire à la liberté de ton dont a su faire preuve le Commissariat général du plan.

Un second changement majeur par rapport à la maquette présentée lors du projet de loi de finances pour 2005 concerne les actions « Réforme de l'Etat » et « Administration électronique », lesquelles ne relèvent plus du programme 148, afin de tenir compte du **transfert des services interministériels pour la réforme de l'Etat** vers le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », rattaché au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

Sans contester sur le fond la pertinence de ce transfert, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que ce soit la structure gouvernementale qui détermine la maquette budgétaire et non l'inverse**, dans la mesure où la LOLF tend à rationaliser le regroupement des crédits par politique publique.

Enfin, les crédits du **fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées** (FIIPH ; 7,62 millions d'euros) ne relèvent plus de la

¹ Sont ainsi regroupés les crédits du Commissariat général du Plan (CGP), du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

présente mission, suite à la mise en place d'un dispositif commun aux trois fonctions publiques. Vos rapporteurs spéciaux observent que, par cohérence, ces dépenses ne devraient plus apparaître dans la maquette budgétaire du programme 149 « Fonction publique », dont elles constituent la sous-action 1-2-149.

Concernant le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », outre la création de l'action « Stratégie et prospective », les crédits de fonctionnement et de rémunération des services de réforme de l'Etat, inscrits en 2005 dans l'action n° 4 « Coordination sectorielle », sont transférés vers le programme 221 précité, conformément au nouveau rattachement de ces services.

Par ailleurs, les crédits d'intervention de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) forment désormais le programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Ce rattachement est conforme aux préconisations constantes de votre ancien rapporteur spécial du budget des services généraux du Premier ministre, au regard de la nature des crédits concernés.

Il est toutefois regrettable que les moyens de personnel et de fonctionnement de la CIVS¹ relèvent toujours du programme 129. **Le principe de base de la LOLF d'un regroupement des crédits selon leur destination aurait exigé le transfert de l'ensemble des moyens correspondant au nouveau programme.**

2. Les autres changements proposés ou envisageables

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **des progrès peuvent encore être accomplis dans la délimitation stricte du périmètre de la présente mission.**

Ainsi, **devraient relever de la mission « Médias », et non du programme 129, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et ceux de la direction du développement des médias des services du Premier ministre (DDM),** laquelle définit et met en œuvre la politique de l'Etat dans le secteur de la communication.

De même, rien ne semble justifier que les seuls **crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR ; 3,91 millions d'euros)** relèvent de l'action n° 11 « Stratégie et prospective » 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 ».

¹ Les dépenses de personnel de la CIVS s'élèvent à 2,63 millions d'euros : elles constituent la première sous-action de l'action n° 6 du programme 129. Les dépenses de fonctionnement ne sont pas distinguées en tant que telles dans l'action soutien (n° 10), mais s'élèvent à environ 0,36 million d'euros selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux.

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

- les dépenses afférentes au Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), lequel a remplacé l'ancien Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI, action n° 3 du programme 129) depuis la publication du présent projet de loi de finances ;

- éventuellement, les subventions versées à deux organismes de recherche, l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

Au demeurant, les crédits du SGAE, de l'IFRI, de l'IRIS ainsi que ceux du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII, organisme rattaché au Plan) sont retracés dans le document de politique transversale (DPT) « Action extérieure de l'Etat ».

Un **amendement est proposé pour améliorer la maquette budgétaire**. Le pouvoir d'amendement parlementaire, tel que désormais prévu par la LOLF, ne permet pas de majorer les crédits d'une mission : il n'est donc pas possible de transférer les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la direction du développement des médias (DDM) vers la mission « Médias » pour regrouper dans cette mission l'ensemble des moyens concourant à la politique de communication de l'Etat.

En revanche, il est possible, dans un premier temps, d'identifier ces moyens au sein d'**un nouveau programme « Développement et régulation des médias »** qu'il vous est proposé de créer au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Ce programme **regrouperait les crédits de l'action 9-129 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » et de la sous-action relative à la DDM de l'action 4-129, ainsi que de crédits de l'action soutien 10-129 concernant la DDM.**

Par coordination, au sein de l'action 4-129, il serait souhaitable que le gouvernement rattache les crédits du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société (CAS) à l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » qui correspond aux moyens du Commissariat général du Plan (CGP), afin d'identifier l'ensemble des moyens concourant aux missions prospectives de l'Etat.

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

- En vue d'un rattachement des crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la direction du développement des médias à la mission « Médias », il est proposé un amendement tendant à les regrouper dans un nouveau programme « Développement et régulation des médias » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».
- La programmation budgétaire a omis les recettes de fonds de concours attendues par le Plan en 2006, soit 100.000 euros.
- A l'occasion de la réforme annoncée du Plan, il est proposé de conforter le regroupement budgétaire de l'ensemble des crédits relevant de la fonction prospective de l'Etat.
- Il convient de transférer à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » les crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales.
- Il convient de transférer les crédits de personnel de fonctionnement de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations au 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 ».

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 2005, **99 %** des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

II. PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

A. UN REGROUPEMENT D' ACTIONS DIVERSES

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (396,52 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances) regroupe un **ensemble hétéroclite de onze actions, correspondant principalement à des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale**, mais aussi à des instances de coordination sectorielle (action n° 4 : « Coordination sectorielle ») et d'information administrative (action n° 5 : « Information administrative »).

A titre liminaire, vos rapporteurs spéciaux observent qu'**il conviendrait de justifier au premier euro, même sommairement, l'ensemble des crédits** correspondant aux différentes actions du programme 129. Tel n'est pas le cas de quatre des sous-actions de l'action n° 1, de la deuxième sous-action de l'action n° 2 (fonds spéciaux), de l'action n° 4 et de la plupart des crédits de l'action n° 6.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux sont conscients que, selon les indications qui leur ont été fournies par le ministère de la fonction publique, **« le budget a été construit par consolidation de différentes contributions (services généraux du Premier ministre, Secrétariat général de la défense nationale, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Plan, Médiateur, Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne...).** **Les outils dont disposent aujourd'hui les services du Premier ministre ne permettent pas la vérification des documents et calculs transmis par les divers contributeurs.** Toutefois, une vérification a été faite dans le cadre de conférences budgétaires spécialisées, par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ». Ces précisions méthodologiques confirment que la LOLF contribue fortement à une meilleure lisibilité du budget de l'Etat.

La répartition des crédits par sous-actions figurant ci-dessous est conforme à la présentation du bleu¹, laquelle ne prend pas en compte les dépenses de cotisations sociales relevant du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (soit 32,6 millions d'euros, représentant 8,2 % des dépenses du programme). **Il est particulièrement regrettable que le bleu ne comporte pas de présentation des crédits par sous-action pour l'ensemble des dépenses du programme** y compris les cotisations sociale relevant du CAS « Pensions », soit 396,52 millions d'euros en autorisations de paiement (hors fonds de concours), **et que le bleu ne permette**

¹ Cf. bleu budgétaire p. 37.

pas d'apprécier l'exactitude des évolutions de crédits du programme par rapport à la loi de finances initiale pour 2005¹.

L'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » (69,39 millions d'euros) regroupe les crédits des cabinets du Premier ministre et de ministres rattachés (19,02 millions d'euros), du secrétariat général du gouvernement (14,58 millions d'euros), du service d'information du gouvernement (12,20 millions d'euros), de « *commissions rattachés aux services centraux* » dont la liste n'est pas précisée (2,21 millions d'euros) et de la commission interministérielle de la politique immobilière qui gère notamment les crédits d'équipement des cités administratives (21,38 millions d'euros en crédits de paiement).

L'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » (112,90 millions d'euros) correspond aux crédits du secrétariat général de la défense nationale (SGDN ; 68,74 millions d'euros), aux subventions (1,73 millions d'euros, en diminution de 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005) à l'Institut français des relations internationales (IFRI ; 1,52 million d'euros) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS ; 0,22 million d'euros), ainsi qu'aux fonds spéciaux (42,43 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le SGDN accomplit un rôle de coordination interministérielle dans le domaine de la défense, au niveau de l'exécutif et de la préparation des programmes civils de défense incombant aux différents ministères. Le SGDN exerce la tutelle de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et joue un rôle de coordination du renseignement (en particulier, pour la sécurité des transmissions gouvernementales et des systèmes d'information).

Le présent projet de loi de finances prévoit une **nette augmentation des crédits du SGDN** en crédits de paiement, à hauteur de 68,74 millions d'euros, en hausse de **21,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. La progression des dépenses de personnel du titre 2 (20,77 millions d'euros, en hausse de 12,4 %)

¹ *Ces données figurent p. 8 du bleu mais ne sont pas détaillées par sous-action, niveau pertinent d'analyse des crédits. Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, il n'a pas été possible d'opérer une répartition des dépenses par sous-action (y compris le CAS « Pensions) pour les dépenses de personnel du titre 2 dans le présent projet de loi de finances, car « l'évaluation de la masse salariale a été faite sur la base de la prévision des dépenses réelles de personnel de l'année 2005. (...) **Une fois la masse chiffrée, la contrainte technique d'outils un peu rudimentaires et encore insuffisamment adaptés, a conduit à répartir la masse salariale entre les sous-actions sur le fondement du coût moyen observé, par catégorie d'emplois.** La ventilation comporte donc une part encore non négligeable de forfaitisation. Bien entendu, ces calculs vont être affinés, notamment, pour la programmation budgétaire initiale en cours d'élaboration, qui sera soumise au visa du contrôleur financier, fin novembre. Pour cette raison, les chiffres aujourd'hui inscrits sur des dotations telles que celle des SGAR (secrétaires généraux aux affaires régionales) comportent un effet de forfaitisation qui rend difficile une explication à l'euro près.*

« Il ne faut pas, par ailleurs mésestimer le caractère forfaitaire des crédits inscrits au vert 2005. Les dépenses de personnels n'y étaient pas calculées au coût moyen réel mais au coût moyen indiciaire. Dans ces conditions le projet annuel de performance (PAP), tel qu'il est présenté, est plus proche de la réalité des coûts que, ne l'était le vert de 2005 ».

s'explique principalement par le remboursement à différents ministères (principalement le ministère de la défense) du coût d'agents mis à disposition et des mesures de revalorisation, alors que les effectifs du SGCN (358,5 emplois équivalent temps plein / ETP) n'augmentent qu'assez modérément (+ 1,6 %). L'augmentation des crédits inscrits sur d'autres titres que le titre 2 (47,97 millions d'euros), nettement plus conséquente (+ 25,4 %), correspond à la poursuite de la mise en œuvre de projets d'investissement, pour la rénovation de la passerelle de messagerie du Centre de transmissions gouvernemental (projet système interministériel de messagerie sécurisée : SIMS), d'une part, et de réalisation d'un réseau intranet gouvernemental sécurisé dénommé ISIS (intranet sécurisé interministériel pour la synergie gouvernementale), d'autre part.

S'agissant des **fonds spéciaux**, vos rapporteurs spéciaux rappellent leur forte sous-évaluation dans la loi de finances initiale pour 2005 (LFI 2005) : la dotation votée en LFI 2005 (soit 37,77 millions d'euros) a été abondée en 2005 à hauteur de 10,04 millions d'euros, portant le montant des crédits ouverts le 1^{er} septembre 2005 à 47,80 millions d'euros.

A contrario le **présent projet de loi de finances marque un effort de sincérité** : les crédits inscrits au titre des fonds spéciaux s'élèvent à 42,43 millions d'euros, en hausse de 12,3 %, bien qu'il ne soit pas exclu que de nouveaux abondements doivent à nouveau être opérés en 2006 au regard de l'exécution budgétaire des exercices antérieurs. En effet, le montant des crédits ouverts n'a été inférieur qu'en 2004 aux prévisions du présent projet de loi de finances.

En définitive, les crédits de l'action 2-129 sont en forte hausse du fait de la progression des dépenses relatives aux sous-actions SGDN et fonds spéciaux (respectivement de 12 et de 5 millions d'euros), alors que le bleu fait apparaître (p. 10) une progression de moins de 1 % des dépenses relatives à ces actions (soit 1 million d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Cet écart rend difficilement crédible l'augmentation de 0,5 % des dépenses du programme, à périmètre constant, telle qu'elle apparaît dans le bleu (p. 8).

L'action n° 3 « Coordination de la politique européenne (SGCI) » regroupe les crédits du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (6,15 millions d'euros), remplacé par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) depuis la publication du présent projet de loi de finances, ce nouvel intitulé devant également apparaître dans la nomenclature budgétaire de l'action.

L'action n° 4 « Coordination sectorielle » (14,59 millions d'euros) correspond aux crédits de rémunération de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP ; 9 millions d'euros¹), de la direction du développement des médias (DDM ; 4,38 millions d'euros), du Conseil d'analyse

¹ Dont 1,71 million d'euros correspondant à la réserve interministérielle des administrateurs civils.

économique (CAE ; 0,40 million d'euros) et du Conseil d'orientation des retraites (COR ; 0,80 million d'euros).

Le Conseil d'analyse de la société (CAS), créé en 2005 afin d'éclairer les choix du gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société, est rattaché à l'action 4-129. Le CAS a remis en septembre 2005 son premier rapport au Premier ministre, intitulé « *Pour une approche républicaine de la discrimination positive : vers une société de la nouvelle chance* ». Suite à la création du CAS dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2005, l'emploi budgétaire pour assurer son secrétariat n'était pas encore pourvu lors de la rédaction des réponses au questionnaire budgétaire. Ainsi, alors que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 s'élevaient à 150.000 euros, il n'a pas été demandé de crédits dans le présent projet de loi de finances. De fait, compte tenu de la règle de fongibilité des crédits au sein d'un programme, **le CAS serait financé par redéploiement des crédits au sein du programme 129, au détriment des autres actions.**

L'action n° 5 « Information administrative » (25,88 millions d'euros) est formée de deux sous-actions, relatives respectivement à la direction de la Documentation française (14,06 millions d'euros¹) et aux centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA ; 11,81 millions d'euros).

Comme l'a rappelé votre rapporteur spécial dans un rapport d'information², la Documentation française exerce une mission générale de documentation et d'information et doit être l'éditeur institutionnel des administrations. Il est pris bonne note du recentrage des activités de la Documentation française, dans le cadre du plan de consolidation et d'un partenariat renforcé avec les Journaux officiels³, et de la mise en œuvre du plan de réduction des effectifs : sur les 50 suppressions de postes prévues jusqu'en 2007, 28 ont été réalisées en 2004 et ce total devrait s'élever à 39 fin 2006.

Les neuf CIRA répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain doivent informer les usagers sur leurs droits. Ils gèrent notamment un centre d'appels (« 3939 »), dont le premier niveau de réponses (aux questions les plus simples) a été délégué à un opérateur choisi à l'issue d'une procédure de marché public.

¹ Il faut ajouter aux crédits relevant du budget général de l'Etat l'activité du compte de commerce (soit 16 millions d'euros de recettes et 15,67 millions de dépenses, soit un solde de + 330.000 euros). Cette prévision correspond à un recentrage des activités de la Documentation française conforme à son plan de consolidation : dans la loi de finances initiale pour 2005, les recettes s'élèvent à 16,934 millions d'euros et les dépenses à 16,594 millions d'euros (soit un solde de + 340.000 euros). Le résultat au 30 juin 2005 était conforme aux prévisions pour l'année 2005 (8,155 millions d'euros de recettes et 7,785 millions d'euros de dépenses, soit un solde positif de 370.000 euros).

² Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004).

³ Alors que les Journaux officiels doivent maintenir l'activité d'impression non sous-traitée, les activités d'édition doivent relever de la Documentation française et une structure unique de diffusion mise en place.

L'action n° 6 « Instances indépendantes » (3,88 millions d'euros) regroupe les crédits de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS ; 2,63 millions d'euros), de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH ; 0,25 million d'euros), de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA ; 0,38 million d'euros), du comité consultatif national d'éthique (CNCE ; 0,60 million d'euros) et de la commission de vérification des fonds spéciaux (0,03 million d'euros).

L'action n° 7 « Médiateur » (8,35 millions d'euros) correspond aux moyens alloués au Médiateur de la République. Vos rapporteurs spéciaux estiment d'ailleurs que la dénomination « Médiateur de la République » serait plus claire, dans un contexte d'essor des différents dispositifs de médiation, notamment dans la sphère publique.

La progression de la dotation proposée dans le présent projet de loi de finances (+ 6,7 %) s'explique selon le Médiateur de la République par :

- une extension du dispositif des délégués du Médiateur (au nombre de 302 ; dépenses correspondantes : + 7,1 %), dans le cadre notamment de la montée en puissance de l'expérimentation de permanences de délégués dans les prisons depuis avril 2005 suite à la mise en œuvre en cours de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, selon laquelle une personne référente doit être mise en place dans les maisons départementales du handicap ;

- « *la fin de la consommation des reports cumulés* »¹,

- « *la mise à plat des dispositifs de rémunération et d'indemnisation des personnels au service du Médiateur de la République, conformément à la LOLF* »² : en d'autres termes, le Médiateur de la République estime que la mise en œuvre de la LOLF conduit à des dépenses supplémentaires de personnel.

Les données communiquées indiquent sinon une maîtrise des crédits de fonctionnement, la hausse enregistrée (+ 3,1 %) correspondant intégralement à une augmentation du loyer du siège parisien.

Vos rapporteurs spéciaux jugent toutefois **indispensable que le Médiateur de la République se dote de tous les outils nécessaires de suivi des dépenses**. A cet égard, ils déplorent que ce soit **le dernier service du Premier ministre à ne pas avoir mis en place ACCORD 2**.

L'action n° 8 « Défense et protection des libertés » (3,73 millions d'euros) retrace les dépenses de trois autorités : la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS ; 3,01 millions d'euros), la commission

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

² Ibid.

consultative du secret de la défense nationale (CCSDN ; 0,17 million d'euros) et la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS ; 0,55 million d'euros).

Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, le montant des crédits du CNCIS figurant dans le bleu est erroné : les demandes de crédits de personnel (titre 2) dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèveraient à 384.500 euros, en hausse de 36 % par rapport à 2005, et non à 2.910.500 euros, ce qui représenterait une augmentation de 900 %. Il vous est donc proposé de corriger cette erreur matérielle en réduisant à due concurrence (de 2.526.000 euros) les crédits du programme.

L'attention de vos rapporteurs spéciaux a été attirée sur les **difficultés budgétaires que rencontrerait la CNDS, autorité administrative indépendante**. Si les déblocages tardifs des crédits mis en réserve peuvent faire l'objet d'accords, notamment avec le contrôle général économique et financier, la quasi-stabilité des dépenses (suivant une progression annuelle moyenne de 2 % par an) contraste avec le fort développement de l'activité de la CNDS¹. Il est anormal que des membres de la CNDS aient dû prendre en charge personnellement une partie de leurs frais de mission ou qu'il y ait un recours désormais habituel à un stagiaire de l'Institut d'études politiques de Paris pour faire face à un surcroît d'activités en fin d'année. **L'indépendance de la CNDS exige qu'elle dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, afin de traiter de manière professionnelle et équitable l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis.**

L'action n° 9 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) est dotée de 34,20 millions d'euros (+ 7,0 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005).

Dans la continuité des observations qu'avait effectuées votre rapporteur spécial lors de sa mission de contrôle budgétaire du CSA², il observe que **le CSA enregistre en fait une diminution de ses crédits à périmètre constant** dans le cadre du déploiement de la Télévision Numérique Terrestre (TNT)³.

L'action n° 10 « Soutien » (66,65 millions d'euros) comprend les crédits de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF ; 62,73 millions d'euros) et ceux relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR ; 3,91 millions d'euros).

¹ Le nombre de dossiers traités s'est élevé à 40 en 2002, 70 en 2003, 97 en 2004 et 80 au 1^{er} septembre 2005.

² Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004) : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel : Garantir les moyens d'une ambition ».

³ Dans ses réponses aux questionnaires budgétaires, le CSA souligne que « les arbitrages rendus [dans le présent projet de loi de finances], soit + 0,9 million d'euros, ne tiennent pas compte de ce que :
« - les dépenses immobilières augmentent mécaniquement de + 1,92 million d'euros ;
« - le seul poste « études TNT » financé hors loi de finances initiale (LFI) en 2005, est estimé à 1,8 million d'euros, montant qui pourrait d'ailleurs être considérablement sous-évalué si les travaux conjoints DDM-CSA conduisaient à une accélération du déploiement de la TNT.
« En conclusion, les arbitrages rendus ne permettent pas a priori au CSA, à législation constante, de financer ses missions courantes, *a fortiori* le déploiement de la TNT ».

Comme le détaille le « bleu » budgétaire, les crédits ici affectés à la DSAF comportent les moyens de fonctionnement et d'investissement entre différents services du Premier ministre et instances indépendantes. **Vos rapporteurs spéciaux jugent utile que puisse être indiquée la ventilation exacte par service**, avant d'envisager dans un second temps le rattachement de ces crédits aux actions correspondantes.

L'action n° 11 « Stratégie et prospective » regroupe les moyens du Commissariat général du Plan (CGP ; 18,2 millions d'euros), y compris ceux du centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII ; 1,05 million d'euros) et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC ; 0,25 million d'euros).

Selon les réponses aux questionnaires budgétaires de vos rapporteurs spéciaux, les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances¹ augmentent légèrement par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (+ 1,6 %), mais les changements de périmètre ne rendent pas pertinente la comparaison des données brutes. La diminution des effectifs (de 196 à 191 ETP entre 2004 et 2005, soit - 2,6 %) doit enfin s'interpréter dans le cadre d'une politique de développement des vacances afin de permettre au Plan de disposer des capacités d'expertise nécessaires. **Vos rapporteurs spéciaux déplorent que l'information relative aux vacataires ne figure pas dans le « bleu »**, non dans la description des emplois budgétaires (car il ne s'agit pas d'effectifs permanents payés sur des crédits sans emplois), mais au titre de la justification des dépenses au premier euro².

B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES

Le programme 129 est le seul programme de la mission à comporter des crédits de personnel inscrits au titre 2, lesquels s'élèvent à 181 millions d'euros, soit 45,6 % des dépenses du programme et **33,8 % des dépenses de la mission**.

La structure des emplois fait apparaître une surreprésentation des emplois de catégorie A, compte tenu des fonctions d'état-major du programme. *A contrario* la répartition des emplois par action place en tête l'action soutien 10-129 (662 ETP, soit 22,4 % des effectifs du programme) dont la majorité des effectifs (60 %) est constituée d'agents de catégorie C.

¹ *Hors compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

² *Selon les informations fournies par le CGP à vos rapporteurs spéciaux, « il s'agit bien de collaborateurs à temps partiel, pour une durée limitée dans le temps, disposant d'un employeur principal (public ou privé) par ailleurs, et non pas de "vacataires permanents" payés sur des "crédits sans emplois" (situations irrégulières auxquelles les différents plans dits Durafour / Sapin de "résorption de l'emploi précaire" avaient précisé pour vocation de mettre fin). Pour le CGP cette indemnité mensuelle forfaitaire ("vacation") a concerné en 2005 une quinzaine de conseillers scientifiques (pour l'essentiel des universitaires ou chercheurs), ainsi qu'une trentaine de participants à des groupes de projet (pour la durée des travaux de ces structures non pérennes, c'est-à-dire pour une durée comprise entre 6 et 15 mois) ».*

Selon la présentation très claire et détaillée du bleu, sous réserve de l'absence de mention des emplois vacataires du Plan mentionnée ci-dessus, le programme représente **2.954 emplois équivalent temps plein (ETP)**, en progression de 20 emplois à périmètre constant (+ **0,68 %**)¹, conformément aux priorités accordées à plusieurs actions gouvernementales.

Ces créations d'emplois se répartissent comme suit :

- quatre emplois au secrétariat général du gouvernement pour améliorer la qualité de la réglementation ;
- trois emplois et demi pour la mise en œuvre de projets transversaux à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, notamment la création d'un système d'information interministérielle des ressources humaines (SIRH)² ;
- un emploi de secrétaire général au Conseil d'analyse économique ;
- trois emplois traduisant l'extension du réseau de délégués du Médiateur de la République ;
- cinq emplois pour renforcer l'équipe du haut responsable chargé de l'intelligence économique, la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information et la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat ;
- trois emplois au CSA.

Les dispositions de la LOLF relatives aux plafonds d'emplois permettent une **clarification des effectifs des services du Premier ministre relevant de la présente mission**, dont le périmètre est fortement évolutif.

Le montant des crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances est construit sur l'hypothèse d'une progression de 1,8 % du point de la fonction publique et prend en compte des **mesures catégorielles à hauteur de 2,8 millions d'euros**, dont 2,3 millions d'euros de revalorisation des indemnités des services placés sous l'autorité directe du secrétariat général du gouvernement (1,5 million

¹ L'effectif présenté dans le projet de loi de finances comporte des transferts sortants d'un poste de directeur de projet vers le ministère de la défense, de 117 ETP de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action territoriale (DATAR) ainsi que de 117 ETP des services interministériels pour la réforme de l'Etat relevant désormais du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les transferts entrants sont ceux de personnels mis à disposition des services du Premier ministre (122 ETP), du secrétariat général de la mer (3 ETP) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE ; 7 ETP).

² Dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire de la DGAFP, votre rapporteur spécial avait salué le projet SIRH (cf. Sénat, rapport d'information n° 441 (2004-2005)), lequel a pour ambition de rationaliser les différents systèmes de gestion des ressources humaines de l'administration, dans la continuité notamment des observations formulées par notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances, dans son rapport sur l'informatisation de l'Etat (cf. Sénat, rapport d'information n° 442 (2003-2004)).

d'euros) et du SGDN (0,8 million d'euros). Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, le solde de ces mesures (soit 0,5 million d'euros) correspond au fait que « *certaines autorités administratives indépendantes et services devant faire l'objet d'une délégation de gestion n'ont par ailleurs pas communiqué d'éléments chiffrés sur la masse des crédits nouveaux correspondant à l'évolution de la valeur du point* ». Sur ce point, la LOLF doit également constituer un levier pour renforcer la lisibilité et la transparence du budget de l'Etat

C. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DE QUALITÉ MAIS NE COUVRANT PAS L'ENSEMBLE DES ACTIONS DU PROGRAMME

Dans la continuité des observations formulées par vos rapporteurs spéciaux l'an dernier, les services du Premier ministre ont effectivement complété la liste des objectifs et indicateurs de performance associés aux actions du présent programme.

Les objectifs de visibilité des campagnes d'action gouvernementale (n° 1)¹ et d'information administrative (n°s 2 et 3)² n'appellent pas d'observations particulières : il s'agit de bons objectifs, auxquels sont associés des indicateurs pertinents, notamment des indicateurs de qualité de service. Ils recouvrent deux domaines de l'action gouvernementale se prêtant effectivement à une mesure de la performance.

L'objectif n° 4 est d'assurer la **progression de la diffusion des ouvrages édités par la Documentation française** que doit mesurer la diffusion commerciale des nouveaux ouvrages édités. L'indicateur est bien ciblé, mais l'objectif proposé pourrait être élargi à la qualité de gestion de la Documentation française en proposant un indicateur complémentaire traduisant la mise en œuvre du plan de consolidation financière.

Alors que dans l'avant-projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2005 un pur indicateur de moyens était associé à l'objectif n° 5 relatif à la **maîtrise du coût de la fonction soutien**, les trois indicateurs proposés sont beaucoup plus pertinents et s'inscrivent dans le cadre d'une possible

¹ L'objectif n° 1 « Améliorer l'information du citoyen sur les actions du gouvernement » mesure la performance du service d'information du gouvernement (SIG). L'indicateur proposé mesure la « visibilité des campagnes d'action gouvernementale » en suivant le pourcentage de personnes interrogées déclarant « avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes d'information faites par les pouvoirs publics ». Il apparaît toutefois difficile de neutraliser le contexte de l'actualité gouvernementale et la formulation de la question pourra être affinée pour mesurer un impact, et pas seulement une « impression ».

² Ces deux objectifs visent l'information administrative délivrée par la Documentation française et les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA). L'objectif n° 2 consiste à « Faciliter l'accès à l'information administrative à moindre coût », en mesurant le coût unitaire d'une consultation du site service-public.fr (indicateur n° 1), d'une part, et d'un renseignement administratif délivré par téléphone sur « Allô 39 » (indicateur n° 2), d'autre part. L'objectif n° 3 reprend les mêmes indicateurs, mais mesure la satisfaction des usagers du point de vue de la qualité du service rendu. Il s'agit d'une novation utile par rapport aux propositions effectuées l'an dernier.

consolidation de ces données au niveau interministériel. Ces indicateurs mesurent respectivement les économies réalisées par la globalisation des achats, les dépenses immobilières par m² et les effectifs gérés par gestionnaire de ressources humaines. Ces propositions sont conformes aux recommandations formulées par votre commission des finances dans son rapport d'information sur les objectifs et les indicateurs de performance¹. Certains biais devront toutefois être évités dans l'interprétation des évolutions mesurées par les indicateurs : les différences de structure du personnel ou du parc immobilier ne permettent pas toujours des comparaisons interministérielles ou pluriannuelles pertinentes.

En revanche, vos rapporteurs spéciaux déplorent que **les objectifs proposés ne concernent que le tiers des dépenses du programme**. Si certaines fonctions d'état-major peuvent effectivement ne pas donner lieu à une mesure de la performance, tel n'est pas le cas du SGDN, du CSA², du Plan et du Médiateur de la République.

Ces objectifs et indicateurs pourraient ne concerner qu'une partie de l'activité de ces organismes, considérée comme particulièrement significative – par exemple, les propositions de réforme administrative du Médiateur de la République suivies d'effet ou la mise en place de programmes civils de défense par l'ensemble des ministères à laquelle doit veiller le SGDN.

Au demeurant, une réflexion sur les objectifs et indicateurs de performance doit être conduite dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) : les organismes précités devant constituer des BOP, il s'agirait de sélectionner certains indicateurs de BOP au niveau du programme.

¹ Sénat, rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF, culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».

² Dans son rapport d'information sur le CSA précité, votre rapporteur spécial avait déjà préconisé d'élaborer des indicateurs de performance pour mesurer la performance de l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel.

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

- Il vous est proposé un amendement de réduction de crédits de 2,526 millions d'euros, suite à une majoration par erreur des crédits de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).
- La justification des crédits au premier euro est insuffisante pour les actions n^{os} 1, 2, 4 et 6 du programme et le bleu ne permet pas de se prononcer sur l'évolution des crédits demandés par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. La LOLF contribue cependant à rendre plus lisible un budget auparavant particulièrement opaque.
- Les objectifs de performance doivent être davantage représentatifs de l'ensemble des crédits du programme.
- L'augmentation des crédits relatifs aux fonds spéciaux en loi de finances initiale marque un effort de sincérité.
- Il devrait être précisé la répartition par service des moyens de fonctionnement et d'investissement gérés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.
- Les dotations demandées pour le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) progressent fortement (+ 21,2 %), sous l'effet principalement de la modernisation des réseaux de transmission gouvernementaux.
- Alors que le Médiateur de la République bénéficie de moyens accrus en liaison avec l'essor de ses missions et l'augmentation du nombre de ses délégués, il convient de garantir à l'ensemble des autorités administratives indépendantes, notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), les moyens nécessaires au développement de leurs activités.
- Ne disposant d'aucune dotation dans le présent projet de loi de finances, le Conseil d'analyse de la société devrait bénéficier de redéploiement d'autres crédits au sein du programme 129.
- Le bleu budgétaire devrait préciser l'évolution des emplois de vacataires au Commissariat général du Plan.

III. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

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

Le programme 148 « Fonction publique » (138,4 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) **regroupe les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**. La DGAFP est mise à disposition du ministre chargé de la fonction publique pour exercer une action interministérielle dans le domaine statutaire, de la préparation et de la conduite du dialogue social interne à la fonction publique et de coordination du pilotage des ressources humaines par les différents ministères.

Comme pour le programme 129, le bleu ne comporte pas toutes les informations nécessaires pour apprécier l'exactitude des évolutions de crédits du programme par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Les évolutions ont toutefois pu être reconstituées par vos rapporteurs spéciaux, à partir notamment du récapitulatif du budget voté pour 2005 et de réponses à leur questionnaire budgétaires.

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

L'action n° 1 « Formation des fonctionnaires » (70,57 millions d'euros, en baisse de 1,0 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005) regroupe principalement les crédits des écoles de formation sur lesquelles la DGAFP exerce une tutelle administrative, juridique et financière : l'Ecole nationale d'administration (ENA ; 30,90 millions d'euros, sans changement par rapport à 2005) et les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes (32,52 millions d'euros, en légère baisse de 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005). Les crédits de chaque IRA constituent autant de sous-actions de l'action 1-148.

Il est proposé de maintenir le budget de l'ENA au même niveau qu'en 2005. Parallèlement au regroupement des activités sur le site principal de Strasbourg¹, l'ENA prévoit de supprimer 37 emplois à partir de 2006 (dont 12 l'an

¹ Vos rapporteurs spéciaux rappellent que l'article 49 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a autorisé l'Etat à vendre l'immeuble de l'ENA situé 13 rue de l'Université à Paris, alors encore temporairement utilisé par certains de ses services, pour une valeur évaluée à 40 millions d'euros. En revanche, le bâtiment de l'ENA situé 2 avenue de l'Observatoire aurait vocation à regrouper les personnels administratifs dont la présence à Paris demeurerait nécessaire, le « Master franco-allemand » et les formations continues de courte durée.

prochain, partiellement compensés par la création de 3 emplois d'enseignants-chercheurs, soit un effectif de 252 emplois en 2006). La diminution des effectifs des promotions représente une autre source d'économies, l'ENA poursuivant *a contrario* des travaux de réhabilitation et prévoyant l'ouverture, en juin 2006, d'une résidence destinée en priorité au logement des élèves de l'ENA à Strasbourg, avec le soutien de la Ville de Strasbourg sur ce projet.

Après l'adossement du Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) à l'ENA opéré en 2005, la mise en œuvre de la réforme de la scolarité conduit à réorganiser la scolarité autour de trois stages consacrés à l'administration des territoires, à l'Europe et à la gestion. En outre, les élèves doivent désormais choisir en fin de scolarité un corps et non plus un poste.

Afin de conforter le rôle de la DGAFP vis-à-vis de l'ENA, il est réitéré la proposition, déjà formulée par votre rapporteur spécial à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire des moyens de la DGAFP¹, de **mettre en place un contrat d'établissement définissant des objectifs** (pédagogiques, financiers) **et en mesurant les résultats**.

L'action 1-180 comporte également des crédits de formation interministérielle (3,47 millions d'euros, comme en 2005) et de communication et d'études (1,5 million d'euros, en diminution de 0,44 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2005) et les subventions aux organisations syndicales allouées par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (2,18 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2005). **Le regroupement de ces crédits dans une même sous-action n'apparaît pas très lisible** à vos rapporteurs spéciaux qui préconisent de distinguer les crédits de subventions aux organisations syndicales dans une sous-action distincte.

L'action n° 2 « Action sociale interministérielle » (67,84 millions d'euros) recouvre les actions suivantes :

- l'aide aux familles apportée sous forme de chèques-vacances et d'aides à la personne (participation de l'employeur par la mise en place d'un chèque emploi service universel, CESU), à hauteur de 39,15 millions d'euros, soit une hausse de 8,5 millions d'euros correspond à la mise en place de la nouvelle mesure du CESU ; par ailleurs les crédits relatifs aux chèques vacances sont maintenus au même niveau qu'en 2005 (soit 30,65 millions d'euros), malgré une hausse prévisible des besoins de financement liée au fait que les bénéficiaires du dispositif de chèque-vacances disposeront de revenus plus faibles (et bénéficieront donc d'une bonification par l'Etat employeur plus élevée) ;

- une aide aux retraités (17,13 millions d'euros), laquelle correspond en une **aide ménagère à domicile qui apparaît sous-dotée d'environ 1,5 million d'euros** (15,23 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit le

¹ Sénat, rapport d'information n° 441 (2004-2005) : « La DGAFP. Quel pilotage pour la fonction publique ? ».

même niveau qu'en 2005, alors que le bleu fait état d'une progression des dépenses de 10 % suite à une amélioration des conditions de rémunération et à la modification de la convention collective applicable), ainsi qu'une participation au fonds d'allocation personnalisée à l'autonomie (1,9 million d'euros, en hausse de 3,8 %) ;

- **des aides au logement (en augmentation de 5,73 millions d'euros, soit + 313 %, en passant de 1,83 à 7,56 millions d'euros)**, comprenant deux dispositifs : d'une part, l'aide à l'installation et des prêts à l'installation des personnels de l'Etat (AIP-PIP; 7,06 millions d'euros) dont le bleu souligne les limites¹, dans un contexte d'exigences croissantes des bailleurs, pour en annoncer la réforme prochaine ; d'autre part, le dispositif de garantie du paiement des loyers et des charges appelé LOCA-PASS, dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent que soit envisagée l'extension en 2006, à titre expérimental, dans la fonction publique (à hauteur de 500.000 euros) ;

- des crédits alloués aux sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), en augmentation de 9,6 % (à 2 millions d'euros), afin de compenser les inégalités de dotation des différents ministères en matière d'action sociale (pour les séjours d'enfants, les sorties culturelles et sportives...) ;

- des crédits d'investissement (à hauteur de 2 millions d'euros) correspondant à la poursuite de la remise aux normes des restaurants inter administratifs.

Au final, selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, **trois dispositifs gérés par la Mutualité Fonction Publique (MFP) – les chèques-vacances, l'aide ménagère à domicile et les aides au logement – seraient notablement sous-financés dans le présent projet de loi de finances : le différentiel doit provenir d'un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP².**

Par ailleurs, la justification au premier euro des aides au logement ne décrit pas le nouveau dispositif, plus étendu, que le ministre de la fonction publique souhaiterait mettre en place, d'après les explications données dans les réponses au questionnaire budgétaire³. En l'absence de telles explications dans le bleu

¹ L'AIP-PIP doit faciliter les avances de frais liés à l'entrée dans un premier logement mais n'est versée qu'après le paiement des avances par le bénéficiaire. L'AIP est plafonnée à 609,80 euros pour le paiement du premier loyer mensuel.

² Alors que le fonds de roulement de la MFP s'élevait à 40 millions d'euros en fin d'année 2004, 30 millions d'euros ont été prélevés en 2005 – du fait s'une sous-évaluation des besoins budgétaires dans la programmation initiale et afin de financer une mesure de régulation budgétaire. Le nouveau prélèvement envisagé en 2006 sur le fonds de roulement de la MFP (lequel ne devrait plus s'élever qu'à 10 millions d'euros en fin d'année 2005) signifie qu'en 2007 il faudra procéder à un réajustement des crédits d'action sociale interministérielle en loi de finances initiale, faute de pouvoir effectuer un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement de la MFP.

³ Selon la réponse donnée au questionnaire budgétaire, « il est notamment envisagé l'extension de cette prestation à l'ensemble du territoire et sa revalorisation pour les agents affectés en Ile-de-France ».

budgétaire, un doublement des crédits d'aide au logement semble suffisant et il vous est proposé un amendement de moindre augmentation consistant donc en une réduction de crédits à due concurrence.

E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

A l'exception notable de l'ENA qui représente 22,3 % des crédits du programme, **les objectifs et indicateurs de performance proposés sont représentatifs de la plupart des dépenses du programme, simples et lisibles.**

La lacune concernant l'ENA est d'autant plus regrettable que *a contrario* jusqu'à trois objectifs sont proposés pour mesurer la qualité de la gestion et de la formation relatives aux IRA. A cet égard, les indicateurs de mesure du coût par élève comportent des risques de biais tendant à l'augmentation des effectifs pour bénéficier d'économies d'échelle ou à supprimer certaines prestations. Vos rapporteurs spéciaux préconisent de conserver ces éléments dans la description des opérateurs du programme, et non dans la mesure de la performance, ou du moins d'apporter des précisions méthodologiques en ce sens dans la description de l'indicateur. La même remarque peut être effectuée pour l'indicateur associé à l'objectif n° 6 visant à réduire les délais de recrutement, car il n'est pas sûr que les IRA disposent des leviers d'action nécessaires.

En revanche, l'enquête annuelle proposée pour mesurer la qualité de la formation (objectif n° 5) est un très bon indicateur de qualité de service, lequel pourrait inspirer un indicateur analogue pour l'ENA fondé sur une enquête conduite auprès des élèves et anciens élèves et des administrations d'accueil, notamment en fin de scolarité.

Suite aux observations formulées par notre collègue Gérard Braun, alors rapporteur spécial des crédits de la fonction publique, l'objectif n° 1 relatif à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences est désormais mesurée par **un indicateur de connaissance de leurs effectifs par les départements ministériels, ce qui correspond effectivement au rôle d'incitation que doit jouer la DGAFP à l'égard des directions des ressources humaines des autres ministères, dans un contexte de définition des plafonds d'emplois ministériels prévus par la LOLF.** A cet égard, la dégradation attendue entre 2004 et 2005 est inquiétante. Vos rapporteurs spéciaux observent cependant que la sophistication de l'indicateur le rend peu lisible, ce qui justifierait l'élaboration complémentaire de sous-indicateurs ou d'autres indicateurs.

Le développement de la rémunération au mérite dans le cadre des ministères l'ayant expérimentée (objectif n° 3) et la déconcentration de la gestion des corps (objectif n° 2) retracent fidèlement des priorités de l'action gouvernementale dont est en charge la DGAFP.

La dépense moyenne d'un jour stagiaire (objectif n° 7) est intéressante, mais certains biais devront être évités dans l'interprétation des évolutions qui pourront aussi être imputables à la qualité de l'encadrement et, plus généralement, des prestations.

Dans le domaine de l'action sociale interministérielle (objectifs n°s 8 et 9), **des progrès restent à effectuer**. La déconcentration de l'action sociale relève davantage de la description – certes utile – de l'activité que de la mesure de la performance et la maîtrise du coût des prestations extérieures, tout en représentant une priorité à atteindre, repose exclusivement sur les performances d'un prestataire extérieur, la Mutualité Fonction Publique (MFP).

La réforme envisagée des aides au logement devrait s'appuyer utilement sur la définition préalable d'une mesure de la performance.

Enfin, des objectifs de qualité de service mériteraient d'être établis afin de prendre en compte la satisfaction des usagers au regard des conditions de délivrance des prestations d'action sociale interministérielle.

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

- Faute de justification du quasi-quadruplement des crédits d'aide au logement, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'un doublement est suffisant : un amendement de réduction de crédits vous est proposé en ce sens.
- Le bleu ne comporte pas toutes les informations nécessaires pour retracer l'évolution des crédits demandés par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2005.
- Mettre en place un contrat d'établissement à l'ENA en définissant les objectifs et mesurant ses résultats, parallèlement à la définition d'un objectif de performance.
- La sous-dotations des dispositifs d'action sociale interministérielle gérés par la Mutualité Fonction Publique (MFP) n'apparaît pas clairement dans le bleu, ni le prélèvement envisagé sur le fonds de roulement de la MFP pour financer ces mesures.
- Si les objectifs et indicateurs de performance proposés sont globalement satisfaisants, des progrès doivent encore être effectués pour l'action sociale interministérielle.

EXAMEN DE L'ARTICLE 79 RATTACHÉ

L'article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 a réformé le dispositif des fonds spéciaux, en réduisant son périmètre aux seules actions liées à la sécurité et en instituant une commission de vérification des fonds spéciaux.

Dans l'ancienne nomenclature budgétaire, les crédits relatifs aux fonds spéciaux étaient inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre, en application des dispositions du I de l'article 154 de la loi de finances pour 2002.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le présent article a pour objet d'aménager la nomenclature relative aux fonds spéciaux, en précisant que ces crédits sont inscrits au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Il vous est proposé d'adopter sans modification le présent article de **portée purement technique**, lequel ne modifie pas le régime de fonctionnement des fonds spéciaux dont les crédits visés constituent une sous-action de l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RÉCONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » pour un montant **de 707.000 euros**, en autorisations d'engagement (AP) et en crédits de paiement (CP).

Cette majoration de crédits se répartit comme suit :

- 702.000 euros sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 5.000 euros sur le programme 148 « Fonction publique », sur l'action n° 1 « Formation des fonctionnaires ».

B. MINORATION DE CRÉDITS GAGEANT LES DÉPENSES DU PLAN D'URGENCE POUR LES BANLIEUES

Afin de gager les dépenses du plan d'urgence pour les banlieues, en seconde délibération et sur l'initiative du gouvernement, **l'Assemblée nationale a minoré de 1.880.498 euros les crédits de la mission** en AP et en CP, soit 0,53 % des dépenses de la mission (hors dépenses de personnel du titre 2).

Cette minoration de crédits se répartit comme suit :

- 1.145.107 euros sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 735.391 euros sur le programme 148 « Fonction publique ».

II. MODIFICATION DE L'ARTICLE 79 RATTACHÉ

En outre, sur l'initiative de notre collègue député Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », **l'Assemblée nationale a adopté**, avec l'avis favorable du gouvernement, **un amendement à l'article 79 rattaché** à la mission « Direction de l'action du gouvernement », afin de remplacer des références désormais obsolètes au « budget des services du Premier ministre » dans divers textes législatifs¹.

Votre commission des finances vous propose un amendement de coordination visant à remplacer une autre référence au « budget des services du Premier ministre » dans le code du travail.

¹ Les nouveaux paragraphes insérés concernent respectivement, et dans cet ordre : la commission de vérification des fonds spéciaux (B du I), la commission consultative du secret de la défense nationale (II), le comité consultatif national d'éthique (III), le Médiateur de la République (IV), la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (V), le défenseur des enfants (VI, rattaché à la mission « Solidarité et intégration ») et la commission nationale de déontologie de la sécurité (VII). Par ailleurs, le gouvernement devra procéder aux mêmes coordinations pour l'ensemble des structures créées par voie réglementaire.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

A M E N D E M E N T

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

ARTICLE 52

Etat B

I. Créer le programme :
Développement et régulation des médias

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		40 438 955 21 480 955		40 438 955 21 480 955
Fonction publique				
Développement et régulation des médias dont titre 2	40 438 955 21 480 955		40 438 955 21 480 955	
TOTAL	40 438 955	40 438 955	40 438 955	40 438 955
SOLDE	0		0	

OBJET

Amendement de création d'un nouveau programme « Développement et régulation des médias » auquel sont transférés 40,44 millions d'euros pris sur le programme 129 (dont 21,48 millions d'euros de dépenses de personnel du titre 2), et plus précisément sur l'action n° 9-129 « Conseil supérieur de l'audiovisuel », sur la sous-action « direction du développement des médias » de l'action 4-129 et sur certains crédits de l'action soutien 10-129 relatifs à la direction du développement des médias.

Le pouvoir d'amendement parlementaire ne permet pas de majorer les crédits d'une mission : il n'est donc pas possible de **transférer les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la direction du développement des médias (DDM) vers la mission « Médias »** pour regrouper dans cette mission l'ensemble des moyens concourant à la politique de communication de l'Etat, comme vos rapporteurs spéciaux en formulent le souhait dans la continuité des positions constantes des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale.

En revanche, il est possible, dans un premier temps, d'**identifier ces moyens au sein d'un nouveau programme** « Développement et régulation des médias » qu'il vous est proposé de créer **au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**.

Si ces crédits étaient ensuite transférés à la mission « Médias », vos rapporteurs spéciaux suggèrent que les moyens du CSA et de la DDM relèvent de programmes différents : ainsi, les crédits de la DDM pourraient être inscrits au programme « Presse » et ceux du CSA constituer un programme spécifique.

Par coordination, au sein de l'action 4-129, il serait souhaitable que le gouvernement rattache les crédits du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse de la société (CAS) à l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » qui correspond aux moyens du Commissariat général du Plan (CGP), afin d'identifier l'ensemble des moyens concourant aux missions prospectives de l'Etat. Au demeurant, il s'agissait du choix initial du gouvernement dans la maquette budgétaire qu'il a présentée le 21 janvier 2004, et d'une mise en cohérence avec la réforme envisagée du CGP, aux termes de laquelle le CAE et le CAS doivent être associés aux travaux du nouveau Centre d'analyse stratégique.

Explication sur la répartition des crédits

Le nouveau programme serait constitué de deux actions :

Action n° 1 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » à hauteur de 34.200.955 euros (dont dépenses du titre 2 : 15.450.955 euros ; autres titres : 18.750.000 euros).

Action n° 2 : « Direction du développement des médias ». Ces dépenses sont évaluées à 6.238.000 euros, compte tenu de la répartition des crédits affectés à la sous-action 2-4-129 « DDM » figurant p. 37 du « bleu » à hauteur de 4.380.000 euros ; cette répartition p. 37 n'intégrant pas les dépenses de cotisations sociales relevant du compte d'affectation spéciale « Pensions », estimées à 1.480.000 euros selon les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux : soit un total de 5.860.000 euros de dépenses relevant de la sous-action 2-4-129. A ce total s'ajoutent des crédits relatifs à la DDM inscrits dans l'action soutien 10-129, évalués à 378.000 euros (dont 208.000 euros de crédits relevant du titre 3), soit un total de crédits s'élevant à 6.238.000 euros (dont 6.030.000 euros inscrits au titre 2).

A M E N D E M E N T

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

ARTICLE 52
Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental		2 526 000		2 526 000
dont titre 2		2 526 000		2 526 000
Fonction publique				
TOTAL		2 526 000		2 526 000
SOLDE	- 2 526 000		-2 526 000	

OBJET

Amendement de réduction de crédits, corrigeant une erreur matérielle.

Le bleu a porté le montant des dépenses de personnel de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité / CNCIS (sous-action n° 1 de l'action n° 8 du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ») à 2.910.500 euros, alors que les crédits demandés ne s'élèvent qu'à 384.500 euros selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, soit une réduction de crédits de 2.526.000 euros.

A M E N D E M E N T

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

Article 52
Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental dont titre 2				
Fonction publique		- 3 402 664		- 3 402 664
TOTAL		- 3 402 664		- 3 402 664
SOLDE	- 3 402 664		- 3 402 664	

OBJET

Amendement de minoration de la hausse des crédits visant à accroître la sincérité budgétaire.

Alors que la LOLF impose une justification de l'ensemble des crédits au premier euro, le bleu ne justifie pas le quasi-quadruplement (de 1.829.752 à 7.062.168 euros) de certains crédits d'action sociale interministérielle (crédits relatifs au logement, représentant la majeure partie des crédits de la sous-action n° 4 de l'action n° 2 du programme 148 « Fonction publique »).

Faute d'explication satisfaisante fournie à vos rapporteurs, et dans un souci de plus grande sincérité budgétaire, il est proposé de « seulement » doubler ces crédits (de 1.829.752 à 3.659.504 euros, soit une moindre augmentation des crédits du programme à hauteur de 3.402.664 euros).

A M E N D E M E N T

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

Article 79

Après le quatrième alinéa (III) de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

III *bis.* – Dans le premier alinéa de l'article L. 941-3 du code du travail, les mots : « budget des services du Premier ministre » sont remplacés par les mots : « programme intitulé "Fonction publique" ».

OBJET

Amendement de coordination avec les autres dispositions prévues au présent article rattaché à la mission « Direction de l'action du gouvernement », visant à remplacer les références désormais obsolètes au « budget des services du Premier ministre ».

Le paragraphe qu'il est proposé d'insérer concerne le financement des actions de formation professionnelle continue à caractère interministériel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 8 novembre 2005, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-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 » et l'article 79 rattaché.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Direction de l'action du gouvernement » avait pour trait caractéristique de regrouper l'essentiel des crédits relevant des services du Premier ministre et concourant soit à des fonctions d'état-major de la politique gouvernementale, soit à des actions interministérielles à caractère transversal. Elle ne répondait donc pas, et ne pouvait pas répondre, à la définition d'une politique publique au sens de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a ajouté que les crédits de cette mission s'élevaient à 535 millions d'euros, répartis entre deux programmes.

Il a indiqué ainsi que le programme « Coordination du travail gouvernemental », doté de 397 millions d'euros, comprenait notamment les crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), soit 75 millions d'euros en incluant les dépenses de cotisations sociales relevant du compte d'affectation spéciale « Pensions », les dépenses du Commissariat général du Plan (CGP) à hauteur de 19 millions d'euros, celles de plusieurs autorités administratives indépendantes, comme le Médiateur de la République, qui représentait 8,4 millions d'euros, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), soit 34 millions d'euros, et les crédits de directions d'administration centrale rattachés au Premier ministre.

Il a ensuite précisé que le programme « Fonction publique », dont les crédits s'élevaient à 138 millions d'euros, correspondait aux crédits d'action sociale interministérielle gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Il a estimé que la constitution de la mission « Direction de l'action du gouvernement » était le « moins mauvais choix possible » pour regrouper des crédits par nature hétérogènes, ajoutant toutefois que certaines dépenses ne relevaient ni de l'exercice des fonctions gouvernementales d'état major, ni de l'action interministérielle. La maquette budgétaire devait donc encore évoluer. Il a déclaré que, à cette fin, un premier amendement portant sur la nomenclature et créant un nouveau programme « Développement et régulation des médias » était proposé à la commission. Et cela afin d'identifier les moyens concourant à la politique de l'Etat dans le domaine de la communication : ceux du CSA et de la Direction du développement des médias (DDM), direction d'administration centrale des services du Premier ministre définissant et mettant en œuvre la politique

publique de communication. Il a estimé que la constitution du programme « Développement et régulation des médias » devait s'interpréter comme une première étape en vue du rattachement de ces crédits à la mission « Médias », dont ils avaient vocation à relever. En effet, le pouvoir d'amendement parlementaire, même accru par la LOLF, ne permet pas un transfert de crédits d'une mission vers une autre mission. Une telle opération correspondrait à une augmentation des dépenses, toujours frappée d'irrecevabilité financière au sens de l'article 40 de la Constitution.

Après ces observations préliminaires sur l'architecture de la mission, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a souligné que la mise en œuvre de la LOLF était un facteur de plus grande lisibilité de dépenses auparavant particulièrement opaques. Le Parlement disposait désormais d'une information détaillée sur les emplois de la mission et la finalité des crédits regroupés de manière généralement cohérente par action ou sous-action. Il a ajouté qu'en outre, l'augmentation de plus de 4 millions d'euros des fonds spéciaux, à hauteur de 42 millions d'euros, représentait un effort louable de sincérité, alors que ces dépenses étaient traditionnellement sous-évaluées chaque année lors de la programmation budgétaire initiale.

Il a ajouté que la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF mettait aussi en relief des lacunes et des déficiences dans la programmation des crédits.

Tout d'abord, il a constaté que les comparaisons avec les dotations 2005 montraient une augmentation significative des dépenses, au-delà de la progression affichée des crédits de 1,5 %, soit 7 millions d'euros. Il a noté que si l'on totalisait l'augmentation des seuls crédits du SGDN, de 12 millions d'euros, afin de sécuriser les réseaux de transmission gouvernementale, des fonds spéciaux, lesquels progressaient de 4 millions d'euros, d'un nouveau dispositif de chèque emploi service universel à hauteur de 8,5 millions d'euros et des aides au logement, en progression de 5,7 millions d'euros, le total des augmentations de dépenses dépassait 30 millions d'euros, sans être pour autant compensé par des diminutions équivalentes de crédits.

Il a insisté sur le fait que certaines hausses de crédits étaient insuffisamment justifiées, citant en exemple la hausse de 300 % des crédits d'action sociale interministérielle dans le domaine du logement. Il a donc proposé, faute d'explication satisfaisante fournie, et dans un souci de plus grande sincérité budgétaire, qu'un deuxième amendement, double « seulement » ces crédits, ce qui se traduirait par une minoration à hauteur de 3,4 millions d'euros de la hausse des crédits proposée par le gouvernement.

Passant ensuite la parole à **M. François Marc, rapporteur spécial**, celui-ci a déclaré que d'autres augmentations de crédits étaient erronées, le bleu affichant, en effet, une progression de 900 % des dépenses de personnel de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), alors que le Gouvernement avait précisé que son intention était de majorer ces crédits de 0,29 à 0,38 million d'euros, soit une hausse de 30 %, et non de 0,29 à 2,91 millions

d'euros. Pour corriger cette erreur matérielle, il a proposé un troisième amendement de réduction de crédits à hauteur de 2,5 millions d'euros.

Il a souligné que les services financiers du Premier ministre reconnaissaient que « les outils dont ils disposaient ne permettaient pas la vérification des documents et calculs transmis par les différents services contributeurs ». A titre d'exemple, il a ajouté que l'absence de mise en place d'ACCORD 2 par les services du Médiateur de la République ne facilitait pas un tel suivi.

Il a évoqué d'autres lignes de dépenses et de crédits qui semblaient avoir été « malencontreusement » oubliées, par exemple les 100.000 euros de recettes attendues par le Plan au titre de fonds de concours qui n'apparaissaient pas dans les prévisions budgétaires. Quant au Conseil d'analyse de la société, il a ajouté qu'aucune dépense n'apparaissait inscrite dans le présent projet de loi de finances, alors que les besoins estimés étaient identiques à ceux de l'année 2005, soit 150.000 euros. Compte tenu de la règle de fongibilité des crédits au sein d'un programme, les moyens du Conseil d'analyse de la société devraient donc être financés par redéploiement en cours d'exercice 2006.

M. François Marc, rapporteur spécial, a observé que le Conseil d'analyse de la société n'était pas la seule sous-action de la mission à ne pas être dotée. Il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles une ligne de la nomenclature budgétaire avait été conservée pour les crédits du fonds pour l'insertion des personnes handicapées, alors que ceux-ci avaient été transférés en dehors de la mission. De même, il s'est interrogé sur l'absence de dotation s'agissant de la sous-action relative à l'activité du comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP).

Il a indiqué que la traditionnelle sous-évaluation en loi de finances initiale des crédits d'action sociale interministérielle, gérés notamment par la Mutualité Fonction Publique (MFP), n'était pas soutenable à terme. En effet, il a observé que le fonds de roulement avait été continûment sollicité pour combler cette sous-évaluation ou, comme en 2005, répondre à « l'effort » de régulation budgétaire. Il en a déduit qu'en 2007, il ne serait certainement plus possible d'opérer un nouveau prélèvement, et qu'un effort accru de sincérité budgétaire devrait donc être opéré dès le stade de la loi de finances initiale.

Il a souligné que d'autres autorités administratives indépendantes ne disposaient pas des moyens nécessaires au développement de leurs missions, citant en exemple le CSA, qui déplorait une diminution de ses crédits à périmètre constant, alors qu'il devait faire face au déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT). S'agissant de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), il a précisé que ses moyens n'augmentaient pas à la hauteur de sollicitations croissantes, ses membres ayant dû prendre en charge, personnellement, une partie de leurs frais de mission. Par ailleurs, il a fait état qu'il était recouru, désormais, à un stagiaire de l'Institut d'études politiques de Paris afin d'assurer le bouclage des dossiers de la CNDS en fin d'année.

Il a noté que la préparation du prochain projet de loi de finances devrait, ainsi, être l'occasion de justifier au premier euro l'ensemble des crédits qui étaient demandés, notamment pour l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », faute notamment de précisions concernant la liste des commissions et instances rattachées à cette action à hauteur de 2,21 millions d'euros, ainsi que pour les actions n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense », n° 4 « Coordination sectorielle » et n° 6 « Instances indépendantes ».

Il a jugé que, dans cette perspective, la réflexion sur les objectifs et indicateurs de performance devrait être poursuivie et approfondie. Il a regretté que les objectifs et indicateurs proposés, bien que globalement satisfaisants, ne décrivent qu'un tiers des moyens du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Il a ajouté que le SGDN, le Plan, le CSA et le Médiateur de la République devaient, eux aussi, inscrire leur action dans une démarche de performance.

A l'issue de leur exposé, **MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux**, ont donc proposé **l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement »** ainsi modifiés, et **l'adoption sans modification de l'article 79 rattaché**, qui visait à opérer un aménagement de nomenclature purement technique. Ils ont rappelé que, dans l'ancienne nomenclature budgétaire, quatre rapporteurs spéciaux examinaient les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » : outre les deux rapporteurs spéciaux de la présente mission, M. Henri de Raincourt et Mme Nicole Bricq, qui étaient alors respectivement rapporteurs spéciaux des crédits de la fonction publique et du Plan.

M. François Marc, rapporteur spécial, a relevé que des précisions avaient été apportées sur la justification des crédits au premier euro par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, après la diffusion matérielle de la note d'information. Compte tenu de ces informations, il a indiqué que l'amendement de nomenclature visant à créer un nouveau programme « Développement et régulation des médias » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement » était doté de 40.438.955 euros, dont 21.480.955 euros de crédits de personnel inscrits au titre 2, provenant du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Le nouveau programme serait donc constitué de deux actions, « Conseil supérieur de l'audiovisuel » et « Direction du développement des médias », dont les crédits s'élèveraient respectivement à 34.200.955 euros et 6.238.000 euros. En outre, il a indiqué que l'amendement de réduction des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » portait sur 2.526.000 euros.

En réponse à une observation de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, il a observé que les diminutions de crédits proposées dans deux amendements étaient de 6 millions d'euros, soit plus d'1 % des crédits de la mission.

Un large débat s'est alors instauré.

Mme Nicole Bricq a salué la possibilité qu'offrait désormais la LOLF de créer, par amendement, de nouveaux programmes au sein d'une mission, sans toutefois en accroître globalement le montant.

Par ailleurs, elle a relevé la possibilité, évoquée dans la note de présentation, que les crédits du Conseil d'orientation des retraites, du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'analyse de la société relèvent de l'action n° 11 « Stratégie et prospective », qui regroupe les crédits du Commissariat général du Plan. Elle s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles il n'était pas déposé d'amendement en ce sens.

M. François Marc, rapporteur spécial, a observé que cette proposition s'inscrivait dans le cadre des observations naguère formulées par Mme Nicole Bricq en sa qualité de rapporteur spécial des crédits du Plan, et notamment dans son rapport de contrôle budgétaire sur le Commissariat général du Plan. Il a répondu que des modifications de la répartition des crédits entre les actions d'un programme relevaient de la définition de la nomenclature budgétaire par le gouvernement.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a précisé qu'il s'agissait, sur ce point, d'interroger le gouvernement sur la répartition des crédits entre les actions du programme.

M. Yann Gaillard, président, a ajouté que la règle de la fongibilité des crédits applicable en exécution au sein d'un programme ne rendait pas pertinent un amendement de modification des crédits entre les actions d'un même programme. Le Parlement ne pouvait qu'inviter le gouvernement à modifier la répartition indicative des crédits au sein d'un programme.

M. Jean-Pierre Masseret s'est interrogé sur la finalité de l'amendement proposant de réduire les crédits d'action sociale interministérielle à hauteur de 3,4 millions d'euros dans le domaine de l'aide au logement.

M. François Marc, rapporteur spécial, a expliqué qu'il s'agissait d'un amendement de minoration de la hausse des crédits, visant à accroître la sincérité budgétaire. Cet amendement « d'appel » devait donc conduire le gouvernement à s'expliquer en séance sur le quasi-quadruplement des crédits concernés, et cela, conformément au principe de justification des crédits au premier euro.

Mme Nicole Bricq et M. Yann Gaillard, président, ont approuvé le principe d'amendements de réduction des dépenses, afin d'obtenir des explications satisfaisantes sur le niveau des crédits demandés au Parlement. Il ne fallait pas en effet que le gouvernement puisse se constituer une « enveloppe supplémentaire » de crédits non justifiés.

M. Bernard Angels s'est demandé s'il ne fallait pas, dans cette hypothèse, proposer le rejet de la présente mission.

M. Yann Gaillard, président, a relevé que l'adoption des crédits modifiés par amendement constituait une solution alternative à leur rejet.

Il a remercié les rapporteurs spéciaux pour la qualité de leurs travaux et s'est félicité du large consensus restant au sein de la commission, par sa volonté de faire appliquer la LOLF au-delà des clivages partisans.

Puis la commission a adopté les trois amendements présentés par les rapporteurs spéciaux.

A l'invitation de MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », ainsi modifiés, et d'adopter sans modification l'article 79 rattaché.

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, 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, sous réserve d'un amendement de coordination qu'elle a adopté à l'article 79 rattaché.**