

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 10) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DE LA MISSION	8
A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ ET UNE AMÉLIORATION DES OUTILS DE MESURE DE LA PERFORMANCE	9
1. <i>L'évolution du périmètre du programme</i>	9
2. <i>L'augmentation modérée des crédits, à des fins de modernisation et de sincérité budgétaire</i>	10
3. <i>L'amélioration des indicateurs de performance</i>	11
B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » : LE BUDGET EN FORTE HAUSSE D'UN MINISTÈRE DONT L'ACTIVITÉ EST ESSENTIELLEMENT TOURNÉE VERS LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DU 25 JANVIER 2006	14
1. <i>Des crédits en forte hausse du fait principalement d'une politique active du ministère de la fonction publique en matière d'action sociale interministérielle</i>	15
2. <i>Une réduction considérable des objectifs de performance</i>	20
II. LES PROGRAMMES « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » ET « ÉDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	22
A. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES AU SEIN DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	22
1. <i>L'identification des autorités administratives indépendantes au sein du programme</i>	22
2. <i>L'augmentation des moyens de fonctionnement de la Commission nationale de déontologie de la sécurité</i>	24
3. <i>Le nécessaire ajustement des effectifs de la CADA à l'extension de ses missions</i>	26
4. <i>L'évolution des compétences du Médiateur de la République</i>	27
B. LA RÉORGANISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE	33
1. <i>L'intégration des CIRA à la direction de la Documentation française</i>	33
2. <i>La diffusion territoriale de l'information administrative grâce au co-marquage</i>	34
III. UNE MEILLEURE GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC	35
A. LA POURSUITE DE LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL	35
1. <i>Une gestion des effectifs marquée par le souci d'adapter l'emploi public aux besoins du service public</i>	35
2. <i>Une progression contenue des dépenses de personnels</i>	40
B. LA FONCTION PUBLIQUE EN QUÊTE DE MODERNISATION : L'ENGAGEMENT D'IMPORTANTES RÉFORMES STATUTAIRES ET MANAGÉRIALES	41
1. <i>La signature des accords du 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales</i>	41
2. <i>Le projet de loi de modernisation de la fonction publique : la traduction législative des accords du 25 janvier 2006</i>	46
3. <i>Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale : une modernisation très attendue</i>	49
4. <i>L'adoption d'importantes améliorations statutaires, au niveau réglementaire, pour les trois catégories de la fonction publique</i>	50
5. <i>Un enjeu particulier : le développement de la rémunération à la performance</i>	54
ANNEXE AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le jeudi 16 novembre 2006, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, la commission des lois, réunie le mercredi 22 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault, à **l'examen des crédits inscrits pour la mission « Direction de l'action du gouvernement »** (DAG) dans le projet de loi de finances pour 2007.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a tout d'abord précisé que la commission des lois se saisissait également du programme « Edition publique et information administrative » de la nouvelle mission « Publications officielles et information administrative », dans lequel figurent désormais les crédits alloués à la Documentation française et aux centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), inclus l'an passé dans la mission DAG.

Après avoir indiqué que le budget alloué à la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** s'élevait à près de **559 millions d'euros pour 2007**, elle a présenté les principales évolutions de crédits pour les deux programmes.

Se félicitant de l'augmentation des crédits de personnel de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, elle a par ailleurs expliqué que l'implantation à titre expérimental de délégués du Médiateur de la République au sein des prisons devrait être généralisée en 2007 et accompagnée d'une réévaluation des moyens alloués à cette autorité.

Constatant que le projet de loi de finances pour 2007 ne retenait plus que trois objectifs de performance pour le programme « Fonction publique », au lieu de neuf l'année précédente, elle s'est demandé si ce nombre était suffisant, avant de regretter que les indicateurs conservés se contentent, pour l'essentiel, de mesurer la performance de l'action ministérielle au regard du seul coût de la mesure.

Insistant sur la **recherche d'une meilleure gestion de l'emploi public**, elle a tout d'abord indiqué que les charges de personnel de l'Etat représenteraient plus de **119 milliards d'euros** –correspondant à 44,5 % du budget général–, et que le plafond d'autorisation d'emplois s'élèverait à plus de **2,3 millions d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2007, avec la **suppression nette de 15.019 ETPT** par rapport à 2006.

Rappelant la signature d'**accords sur l'action sociale et l'évolution statutaire** par le ministre de la fonction publique et trois organisations syndicales représentatives le 25 janvier 2006, elle a ensuite présenté les principales réformes statutaires engagées ou poursuivies au cours de l'année, avant de faire plus particulièrement le point sur le développement de la rémunération au mérite.

Renouvelant l'initiative prise lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, la commission des lois a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, un **amendement** tendant à **créer** au sein de la mission un **nouveau programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales »**, **rassemblant les crédits des sept autorités administratives indépendantes** placées dans cette mission. Cet amendement correspond à une démarche commune de la commission des lois et de la commission des finances, afin de clarifier la situation des autorités administratives indépendantes au sein de cette mission.

Sous le bénéfice de ces observations et de l'amendement adopté, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits concernés par le présent avis.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, comme chaque année, le projet de loi de finances pour 2007. Pour la deuxième année d'application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), certaines modifications ont été effectuées quant à l'architecture du budget présenté au Parlement.

Comme pour l'examen de la loi de finances pour 2006, la commission des lois s'est saisie **pour avis de l'intégralité de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**, qui regroupe un ensemble hétérogène où se trouvent les crédits alloués aux services du Premier ministre et à certaines autorités administratives (programme « Coordination du travail gouvernemental »), ainsi que le budget affecté au ministère de la fonction publique (programme « Fonction publique »). Elle a également décidé de se saisir du **programme n° 622 « Édition publique et information administrative » de la nouvelle mission « Publications officielles et information administrative »**, dans lequel figure désormais les crédits alloués à la Documentation française et aux centres interministériels de renseignements administratifs –CIRA– (ancienne action n° 5 « Information administrative » du programme « Coordination du travail gouvernemental »).

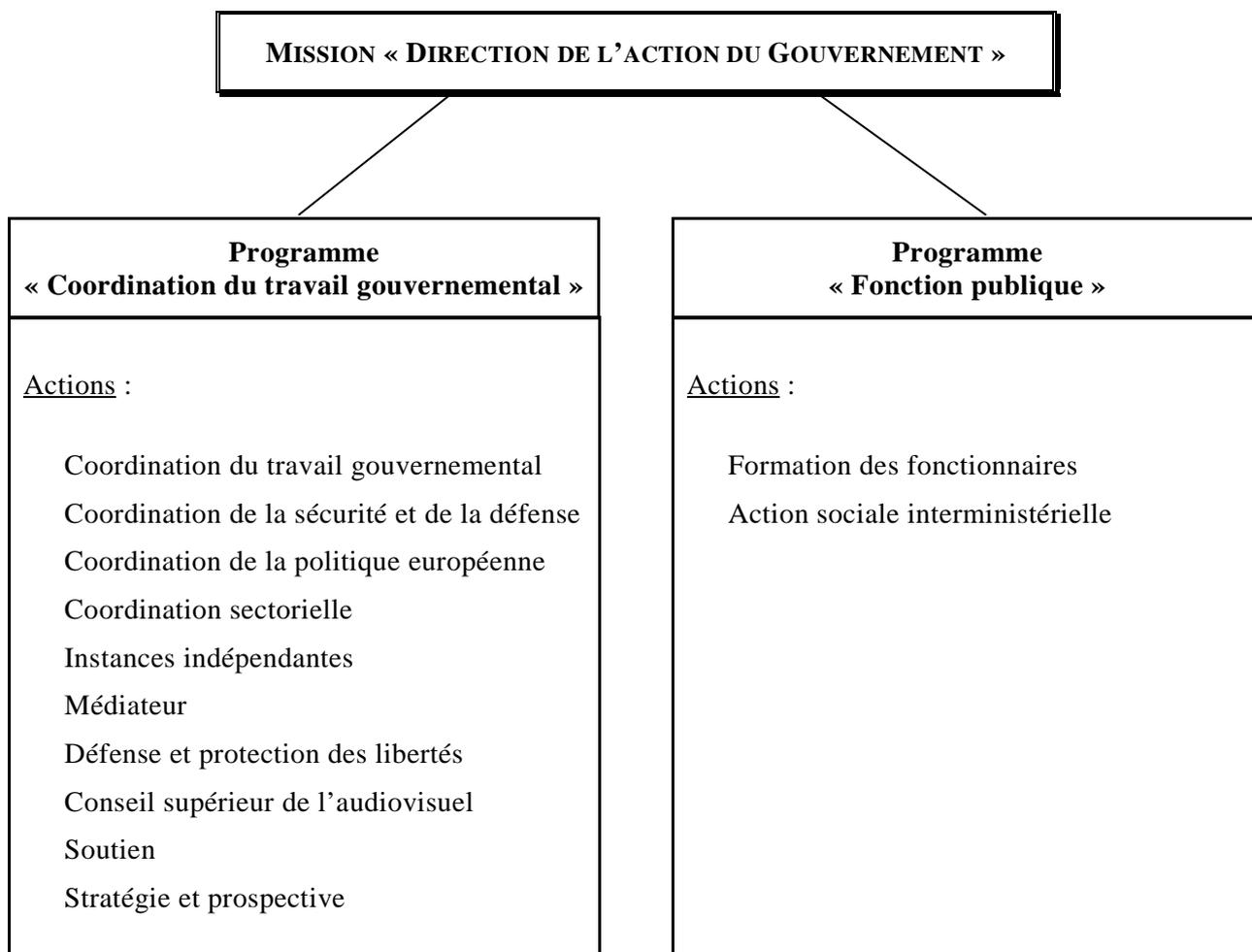
Enfin, comme les années précédentes, le présent avis relatif au budget du ministère de la fonction publique constitue l'occasion pour la commission des lois de **s'intéresser plus généralement à l'évolution de l'emploi public, ainsi que des charges de personnels de l'État et de la fonction publique**. Votre rapporteur interviendra d'ailleurs en tant que rapporteur pour avis de la commission des lois dans le cadre du débat sur les effectifs organisé pour la deuxième année par le Sénat et qui prendra place lors de l'examen de l'article d'équilibre budgétaire.

A l'occasion de l'élaboration du présent avis, outre l'audition par la commission de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, le 16 novembre 2006, votre rapporteur s'est déplacé une demi-journée dans les locaux du Médiateur de la République, M. Jean-Pierre Delevoye, pour le rencontrer et visiter en particulier la direction du développement territorial, chargée des relations avec les délégués du Médiateur, et la direction de la recevabilité des réclamations. Elle a également entendu M. Serge Lasvignes, Secrétaire général de Gouvernement, responsable des deux programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », accompagné de M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre.

I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DE LA MISSION

Pour 2007, le projet de loi de finances prévoit d'attribuer **0,56 milliard d'euros à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en autorisations d'engagement et 0,53 milliard d'euros en crédits de paiements**, répartis entre les programmes n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » (383,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 358,27 millions d'euros en crédits de paiements) et n° 148 « Fonction publique » (175,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 173,73 millions d'euros en crédits de paiement). Le **plafond d'emplois** correspondant est fixé, à titre indicatif, à **2.531 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

S'agissant de la mission « Publications officielles et information administrative », le **programme « Edition publique et information administrative » est doté de 48,21 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le plafond d'emplois de ce programme s'élève à **415 ETPT**.



A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ ET UNE AMÉLIORATION DES OUTILS DE MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » n'a pas pour objet le financement de politiques publiques, mais le regroupement des services assistant le chef du Gouvernement. Si le périmètre de ce programme évolue au sein du projet de loi de finances pour 2007, son contenu demeure hétéroclite, puisqu'il rassemble aussi bien les services administratifs du Premier ministre (Secrétariat général du gouvernement, Secrétariat général des affaires européennes...), que des autorités administratives indépendantes¹ et des organismes chargés de fonctions de stratégie et de prospective (Centre d'analyse stratégique, Conseil d'analyse économique...).

1. L'évolution du périmètre du programme

L'architecture du programme « Coordination du travail gouvernemental » a été sensiblement modifiée au sein du projet de loi de finances pour 2007, l'action « Information administrative » ayant été transférée au sein de la nouvelle mission « Publications officielles et information administrative ».

La création de cette nouvelle mission répond à la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, appelant à la mise en conformité, à compter de l'année 2007, du budget annexe des Journaux officiels, qui constituait une mission mono-programme et ne respectait donc pas l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En effet, le deuxième alinéa de cet article dispose qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». La mission « *Publications officielles et information administrative* », créée par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2007, rassemble ainsi dans une mission unique des actions publiques concourant à la politique d'information et d'accès au droit.

Aussi cette nouvelle mission comprend-elle deux programmes intitulés « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et « Edition publique et information administrative », correspondant respectivement aux activités de la direction des Journaux officiels et de la Documentation française.

Afin de maintenir le suivi par la commission des lois des crédits consacrés à l'information administrative, examinés pour la première fois dans l'avis de votre rapporteur sur le projet de loi de finances pour 2006, le présent

¹ Le Comité consultatif national d'éthique, le Médiateur de la République, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission nationale consultative du secret de la défense nationale et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

rapport pour avis examine également le programme « Édition publique et information administrative » de la nouvelle mission « Publications officielles et information administrative ».

Le responsable de ce programme, auquel sont alloués 48.215.000 euros de crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2007, est le directeur de la Documentation française, M. Olivier Cazenave. Le programme comporte trois actions, comme l'illustre le tableau suivant :

**Les actions du programme
« Édition publique et informations administratives »**

Intitulé de l'action	Autorisation d'engagement	Crédit de paiement	Emplois exprimés en ETPT
Édition, diffusion, documentation	32.239.200	32.239.200	286
Renseignement administratif	12.241.000	12.241.000	49
Soutien	3.734.800	3.734.800	80
Total	48.215.000	48.215.000	415

Source : projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

En outre, les crédits de la Commission interministérielle de la politique immobilière, qui figuraient au sein de l'action « Coordination du travail gouvernemental » du programme du même nom, ont été déplacés vers le programme « Dépenses immobilières des ministères » de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

2. L'augmentation modérée des crédits, à des fins de modernisation et de sincérité budgétaire

L'évolution du périmètre du programme « Coordination du travail gouvernemental » entraîne le transfert vers d'autres missions des crédits affectés, d'une part, à la Documentation française et aux CIRA, soit 30,4 millions d'euros de crédits de paiement dans la loi de finances pour 2006 et, d'autre part, à la Commission interministérielle de la politique immobilière, soit 21,38 millions d'euros de crédits de paiement dans la même loi de finances.

A périmètre constant, les dépenses du programme « Coordination du travail gouvernemental » connaissent une augmentation de 3,7 %¹ en crédits de paiement et de 9,3 % en autorisations d'engagement. Cette progression est principalement due à l'augmentation des autorisations d'engagement de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense »,

¹ De 344,262 à 357,274 millions d'euros de crédits de paiement.

visant à permettre le lancement d'un programme interministériel de développement des produits de sécurité informatique (35 millions d'euros).

Elle correspond en outre à la réévaluation des dépenses immobilières des services du Premier ministre (action « Soutien », augmentation de 9 millions d'euros en crédits de paiement) et des effectifs des services du Médiateur de la République (augmentation de 2,5 millions d'euros des dépenses de personnel).

**Crédits alloués au programme
« Coordination du travail gouvernemental »
par le projet de loi de finances pour 2007**

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (euros)	Crédits de paiement (euros)
01 Coordination du travail gouvernemental	51.230.000	51.230.000
02 Coordination de la sécurité et de la défense	144.997.374	119.997.374
03 Coordination de la politique européenne	10.831.180	10.831.180
04 Coordination sectorielle	16.290.000	16.290.000
06 Instances indépendantes	4.155.000	4.155.000
07 Médiateur	10.970.000	10.970.000
08 Défense et protection des libertés	1.550.000	1.550.000
09 Conseil supérieur de l'audiovisuel	33.940.000	33.940.000
10 Soutien	84.174.630	83.752.719
11 Stratégie et prospective	25.558.068	25.558.068
TOTAUX	383.696.252	358.274.341

Source : projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, contre l'avis du Gouvernement, un amendement supprimer, au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental », les crédits de personnel et de fonctionnement de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliation¹, afin de les transférer vers la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », où figurent les dépenses d'intervention décidées par cette commission.

3. L'amélioration des indicateurs de performance

a) *L'amélioration progressive des indicateurs de performance du programme « Coordination du travail gouvernemental »*

Les objectifs et indicateurs de performance du programme « Coordination du travail gouvernemental » connaissent tout d'abord une évolution due au changement de périmètre de ce programme. En effet, les objectifs liés à l'action « *Information administrative* » ne figurent plus dans ce programme, puisque les crédits de cette action ont été transférés vers la mission « *Publications officielles et information administrative* ».

¹ Les crédits de cette commission figurent au sein de l'action 6 du programme, regroupant des instances indépendantes.

De nouveaux objectifs ont en outre été définis pour certaines actions du programme qui en étaient dépourvues lors du projet de loi de finances pour 2006.

- L'action « *Médiateur* » est désormais assortie d'un objectif portant sur **l'accessibilité au droit**, dont l'indicateur porterait sur le pourcentage de dossiers traités en moins de 130 jours. Cet indicateur sera renseigné à partir des données issues du système automatisé de gestion des dossiers du Médiateur de la République, le système Poséidon. La part des dossiers traités en moins de 130 jours s'élèverait à 60 % en 2006 et en 2007 et devrait atteindre 100 % en 2010.

- L'action « *Stratégie et prospective* » comporte un nouvel objectif visant à éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue, mesuré par le taux de publications présentées par le centre d'analyse stratégique dans les délais fixés soit par le Premier ministre, soit par le programme de travail. Cet objectif serait par ailleurs assorti d'un indicateur relatif à la diffusion électronique des travaux du Conseil d'analyse stratégique, fondé sur le nombre de visites du site « *stratégie-gouv.fr* ». Le nombre de ces visites est évalué à 110.000 pour l'année 2007 et devrait s'élever à 150.000 en 2008.

- L'action « *Coordination de la sécurité et de la défense* » est dotée d'un objectif portant sur l'amélioration de la sécurité des systèmes d'information de l'Etat. Cet objectif vise par conséquent l'activité de la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Il est assorti d'un indicateur de performance consistant en une note de 0 à 5, mesurant la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'Etat. Selon le projet annuel de performance de la mission, « *les niveaux de maturité effectifs et adéquats sont déterminés par l'intermédiaire d'un guide méthodologique et d'un questionnaire établis par la DCSSI en collaboration avec les départements ministériels* ». La note de maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'Etat s'élèverait à 2,38 en 2006 et à 2,59 en 2007, la cible étant fixée à 3,22 en 2010.

- Enfin, l'action « *Conseil supérieur de l'audiovisuel* » comporterait un objectif concernant l'accélération de la diffusion de la Télévision numérique terrestre (TNT), qui serait évalué, d'une part, par le pourcentage de la population ayant accès à la TNT et, d'autre part, par le nombre des équipements de réception TNT.

Votre rapporteur pour avis relève que seules deux des sept AAI rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental » sont dotées d'objectifs de performance. Certes, toutes ces autorités n'exercent pas une mission qui se prête aisément à la définition d'un objectif assorti d'indicateurs. Les autorités telles que le Comité consultatif national d'éthique jouent en effet essentiellement un rôle de réflexion. En revanche, M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, a considéré qu'un

indicateur de performance pourrait être établi à l'égard de la Commission d'accès aux documents administratifs.

En outre, votre rapporteur pour avis avait préconisé en 2005 la création, pour l'action « Coordination du travail gouvernemental » et l'activité du Secrétariat général du Gouvernement, d'un objectif de performance portant sur la publication des textes réglementaires d'application des lois.

Indiquant à votre rapporteur pour avis que 65 % des décrets nécessaires à l'application des lois adoptées depuis le début de la douzième législature avaient été publiés au printemps 2006¹, M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, a estimé que pourrait être défini un objectif de performance mesurant la proportion des décrets d'application publiés dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi.

Il a par ailleurs expliqué que des efforts importants avaient été réalisés afin de réduire le retard de la France en matière de transposition des directives communautaires, précisant qu'un groupe de haut niveau, co-présidé par lui-même et par le secrétaire général aux affaires européennes, arrêtait un programme de transposition. M. Serge Lasvignes a déclaré que le retard de la France pour la transposition des directives relatives au marché intérieur de l'Union européenne ne dépassait pas 1,5 % des 1.600 directives en vigueur dans ce domaine et devait par conséquent respecter les exigences définies par le Conseil européen².

b) La pertinence des objectifs et indicateurs de programme « Édition publique et information administrative »

Les objectifs de performance du programme « Édition publique et information administrative de la nouvelle mission « Publication officielles et informations administratives » sont ceux qui avaient été définis pour l'ancienne action « Information administrative » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ils visent à :

- faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à coût optimal (objectif n° 1) :

- améliorer l'information administrative du public diffusée par la Documentation française et les centres interministériels de renseignement administratif (objectif n° 2) ;

- assurer la progression de la diffusion des publications éditées par la Documentation française (objectif n° 3).

Certains indicateurs font déjà apparaître des résultats encourageants pour l'année 2005. Ainsi, l'indicateur relatif au coût unitaire de renseignement administratif sur « Allo 3939 », montre que ce coût s'est établi à 4,40 euros en 2005, pour une prévision fixée à 4,45 euros %. Le taux de satisfaction des visiteurs du site « service-public.fr » a atteint 97 % en 2005, alors que le taux

¹ Ce taux s'élevait à 60 % en novembre 2005.

² Le Conseil européen a fixé le plafond du déficit de transposition à 1,5% des directives.

prévu était de 96 %. Pour le même site, le nombre total de visites satisfaites s'élève à 28,8 millions, pour une prévision de 28 millions, la cible étant de 35 millions en 2007 et de 40 millions en 2008.

B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » : LE BUDGET EN FORTE HAUSSE D'UN MINISTÈRE DONT L'ACTIVITÉ EST ESSENTIELLEMENT TOURNÉE VERS LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DU 25 JANVIER 2006

Structuré autour de deux actions, « Formation des fonctionnaires » (action n° 1) et « Action sociale interministérielle » (action n° 2), ce programme est doté de **175,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **173,73 millions d'euros** en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2007, **représentant respectivement une hausse de 26 % et 27 % par rapport à 2006**. Cette forte augmentation des crédits s'explique principalement par une **politique volontariste du Gouvernement en matière d'action sociale interministérielle, découlant des accords conclus par le ministre de la fonction publique avec trois organisations syndicales¹ ainsi que, plus mécaniquement, par l'abondement par le budget général de l'Etat d'une partie du montant des prestations d'action sociale jusqu'à présent assurée par le fonds de roulement de la Mutualité fonction publique.**

Les crédits de personnels alloués à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ne figurent toujours pas parmi le programme « Fonction publique ». Ils sont, comme l'an dernier, globalisés avec l'ensemble des dépenses de personnels des services généraux du Premier ministre au sein du titre 2 du programme « Coordination du travail gouvernemental » (action n° 4 « coordination sectorielle »)².

Le choix effectué par le Gouvernement de regrouper les crédits de personnels de la DGAFP avec ceux de l'ensemble des autres services du Premier ministre permet tout d'abord d'éviter la fixation d'un plafond d'emplois pour un trop faible effectif, une taille critique minimum de masse salariale associée à chaque programme étant nécessaire et la DGAFP n'employant au 1^{er} juillet 2006 qu'environ 160 agents, parmi lesquels onze mis à disposition sans remboursement d'autres administrations. Il s'agit ainsi de **mutualiser et optimiser les ressources et les moyens des services** du Premier ministre.

Ensuite, certaines des missions de la DGAFP ne relèvent ni de la formation des fonctionnaires ni de l'action sociale interministérielle, mais

¹ Voir le B du III du présent rapport.

² L'action « Coordination sectorielle » ne regroupe plus pour 2007 que les crédits de rémunération de la DGAFP et de la direction du développement des médias –DDM. Dans la loi de finances initiale pour 2006, elle comprenait également les crédits du Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'analyse de la société, lesquels figurent désormais dans l'action n° 11 « Stratégie et prospective ». Voir le A du présent I.

consistent en la **définition de la politique statutaire et de règles de gestion des ressources humaines** communes aux trois fonctions publiques, ce qui correspond à une **fonction de conception et de coordination** justifiant le rattachement du personnel de la DGAFP au programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Le choix de cette répartition des crédits du ministère de la fonction publique conduit à la **ventilation de crédits**, qui s'élèvent à 4,42 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007, du programme « Coordination du travail gouvernemental » vers le programme « Fonction publique ».

S'agissant de la responsabilité du programme, votre commission constate, comme l'an dernier, qu'elle a été **confiée au Secrétaire général du Gouvernement**.

Tant M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, que M. Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement, considèrent que cette solution est souhaitable et qu'elle ne pose aucune difficulté particulière.

Ainsi, lors de son audition devant la commission des lois, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a indiqué qu'il avait été estimé cohérent de confier la responsabilité de la mission « Direction de l'action du gouvernement » à une seule autorité, le choix s'étant dès lors légitimement porté sur le Secrétaire général du gouvernement. Il a ajouté qu'en pratique le directeur général de l'administration et de la fonction publique détenait la responsabilité opérationnelle des actions menées par le ministère de la fonction publique.

M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, a quant à lui précisé, lors de son audition par votre rapporteur, que la responsabilité du secrétaire général du gouvernement se justifiait d'autant plus que les personnels de la direction générale de l'administration et de la fonction publique relevaient des services du Premier ministre et étaient mis à la disposition du ministre de la fonction publique.

1. Des crédits en forte hausse du fait principalement d'une politique active du ministère de la fonction publique en matière d'action sociale interministérielle

Depuis plusieurs années, le budget d'intervention du ministère de la fonction publique était plutôt stable (+/- 5 %), même si l'action sociale interministérielle jouissait fréquemment mais modestement d'une hausse de ses dotations.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit cette fois-ci une augmentation considérable des crédits du programme « Fonction publique », à

hauteur de 27 %, principalement due à une **hausse de 52,51 % de la dotation affectée à l'action sociale interministérielle.**

**Crédits alloués au programme « Fonction publique »
par le projet de loi de finances pour 2007**

Intitulé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1 : Formation des fonctionnaires	71 638 240	71 638 240
dont sous action : ENA	31 500 000	31 500 000
dont sous action : IRA	32 614 821	32 614 821
dont sous action : formation. interministérielle, études et communication	7 523 419	7 523 419
Action n° 2 : Action sociale interministérielle	103 461 794	102 094 077
dont sous action : Handicap	0	0
dont sous action : Aide aux familles	54 603 794	54 603 794
dont sous action : Retraités	27 426 172	27 426 172
dont sous action : Logement et restauration	19 731 828	18 364 111
dont sous action : sections régionales interministérielles d'action sociale	1 700 000	1 700 000
Total	175 100 034	173 732 317

Source : données du ministère de la fonction publique.

• **15 des 35 millions d'euros d'augmentation prévus par le projet de loi de finances pour 2007 pour l'action sociale interministérielle s'expliquent tout d'abord par le fait que le budget de l'Etat couvrira désormais le financement d'une plus grande partie des dispositifs d'aide aux familles, jusqu'à présent assuré par le fonds de roulement de la Mutualité fonction publique¹.**

Ensuite, il est procédé à la mise en place et au déploiement d'un nouveau dispositif d'aides à la famille : le **chèque emploi service universel (CESU)**.

Instauré en 2006, cette nouvelle prestation d'action sociale est destinée à prendre en charge une partie des frais de garde des enfants âgés de moins de trois². Elle est dotée de **17,75 millions d'euros** par le projet de loi de finances pour 2007, contre 8,5 millions en 2006. Comme l'indique le projet annuel de performances, « *une partie de cette enveloppe, nécessaire à la couverture de la dépense en 2007, a été obtenue par transfert sur le programme « Fonction publique » des crédits consacrés par les ministères à la prestation pour la garde de jeunes enfants puisque cette dernière est remplacée par la nouvelle prestation et, par conséquent, disparaît au*

¹ Comme l'indiquent MM. François Marc et Michel Moreigne, dans leur rapport spécial relatif à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », le financement des prestations d'aide à la famille n'aurait pu être assuré à cette hauteur par le fonds de roulement de la Mutualité fonction publique dans la mesure où celui-ci est estimé à 4,45 millions d'euros fin 2006.

² Les chèques emploi service universel devraient permettre de rémunérer partiellement une assistante maternelle, une garde à domicile ou les frais de garde en crèche.

1^{er} janvier 2007 ». En 2005, la prestation pour la garde des jeunes enfants bénéficiait de 4,5 millions d'euros.

Le protocole d'accord signé en matière d'action sociale par le ministre de la fonction publique avec certains syndicats le 25 janvier 2006 reprenait la mise en place de ce dispositif, en définissant un calendrier précis (circulaire élaborée en juin 2006 et notification du marché avant le 15 août pour les premières utilisations du CESU en septembre) qui a été respecté, le droit à cette prestation étant **ouvert depuis le 1er septembre 2006**. Si cette nouvelle prestation s'adresse à tous les agents de l'Etat, le montant de l'aide accordée est toutefois modulé en fonction de leurs ressources et de leur situation familiale.

En outre, également inscrite dans le protocole d'accord relatif à l'action sociale, une **politique de réhabilitation des restaurants inter-administratifs** a été engagée, le projet de loi de finances pour 2007 prévoyant pour cette mesure une dotation de 10,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,89 millions d'euros en crédits de paiement. Elle est en partie couverte par le transfert des crédits consacrés par les ministères à la rénovation et la construction des restaurants inter-administratifs sur le programme « Fonction publique », dans lequel tous les crédits d'investissement destinés à cette politique sont désormais inscrits.

Cette enveloppe devrait permettre de poursuivre les opérations débutées en 2006 à Châteauroux, Colmar, Grenoble, Orléans, Périgueux et Toulouse, et d'en démarrer deux nouvelles à Bobigny et Paris.

La **prestation « aide à l'installation des personnels de l'Etat » (AIP)**, qui vise à prendre en charge par l'employeur public une partie des dépenses engagées par les agents au moment de leur installation, **connaît également une importante rénovation** prévue dans l'accord du 25 janvier 2006 sur l'action sociale et **entrée en vigueur au 1er juillet 2006**. Comme prévu déjà l'an dernier dans la loi de finances pour 2006, cette prestation doit être étendue à l'ensemble du territoire –cette aide ne bénéficiant jusqu'à présent qu'aux agents affectés en Ile-de-France, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les zones urbaines sensibles- et revalorisée pour les agents qui en sont d'ores et déjà bénéficiaires, principalement ceux employés en Ile-de-France.

Lors de son audition par la commission des lois, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a précisé que le montant de cette prestation était passé de 609 à 700 euros en Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les zones urbaines sensibles, et était créé à 350 euros dans les autres régions.

Selon les estimations du ministère de la fonction publique, cette réforme de l'aide à l'installation des personnels de l'Etat devrait se traduire par une **augmentation significative du nombre de ses bénéficiaires**, qui devrait s'élever à 11.000 en année pleine. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit à cet effet une enveloppe de près de 7 millions d'euros.

Enfin, le développement de l'aide **au paiement du dépôt de garantie (LOCA-PASS)**¹ devrait également se poursuivre au cours de l'année 2007. Une **dotation de 2,5 millions d'euros** (contre 500.000 euros en 2006) est prévue à cet effet par le projet de loi de finances, le ministère de la fonction publique estimant à **30.000 le nombre de bénéficiaires pour cette nouvelle prestation en 2007**.

D'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, la garantie LOCA-PASS devrait, à terme, remplacer le prêt à l'installation des personnels.

• S'agissant de la **formation des fonctionnaires**, le projet de loi de finances prévoit une **hausse des crédits de 2,58 %**, dont +1,1 % pour le financement de l'École nationale de l'administration (ENA) et des Instituts régionaux d'administration (IRA).

La réforme de l'ENA qui s'appuie sur les travaux de la commission présidée par M. Yves-Thibault de Silguy et chargée par le ministre de la fonction publique de « *proposer les axes d'une réforme ambitieuse* » pour cette école², est toujours en cours et s'est manifestée, en 2006, par l'aboutissement de plusieurs projets :

- la **nouvelle scolarité de l'ENA** s'applique depuis le 1^{er} janvier 2006 à la promotion d'élèves entrés à cette date. Le nouveau cursus est axé autour de trois thématiques : l'Europe, l'administration des territoires et la gestion publique ;

- le **module de formation commune entre l'ENA et l'Institut national des études territoriales (INET)**, relatif à l'« administration territoriale », a été mis en œuvre au cours du deuxième semestre 2006. Les élèves ont 132 heures de cours en commun, avec pour objectif de provoquer une « *amorce de coopération entre des hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités.* »³

- du point de vue de la **restructuration immobilière** de l'ENA, l'immeuble situé 13 rue de l'Université à Paris et jusqu'à présent affecté à l'école a été vendu par le Gouvernement, pour un montant de 46,35 millions d'euros, sur le fondement de l'article 49 de la loi n° 2005-842 du

¹ Pour rappel, cette aide vise à offrir une avance, sous forme de prêt sans intérêt et remboursable sur une durée maximale de 36 mois, destinée à financer le dépôt de garantie exigée en cas de location. Le montant de l'aide correspond au montant du dépôt de garantie exigé par le bailleur.

² Voir l'avis n° 104-tome II (Sénat, 2005-2006) de Mme Jacqueline Gourault fait au nom de la commission des lois, sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » pour 2007, pp. 18-20.

³ Propos de M. Dominique Lagrange, responsable pédagogique de l'INET, reproduits dans un article de la Gazette des communes du 24 juillet 2006, « INET : la promotion « Monod » inaugure le rapprochement avec l'ENA ».

26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie¹. Racheté en décembre 2005 par la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), le bâtiment fait actuellement l'objet d'une convention d'occupation avec l'ENA qui devrait prendre fin au plus tard au début 2007.

La réforme de l'ENA devrait se poursuivre en 2007, avec en particulier la mise en œuvre de sa scolarité rénovée pour la deuxième année de formation des élèves entrés cette année.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait initialement une augmentation de la dotation de l'ENA de 600.000 euros, au titre de dépenses liées aux revalorisations salariales, à certaines charges pédagogiques relatives à la mise en œuvre de la nouvelle scolarité ainsi qu'au Centre d'études économiques de Strasbourg (CEES). Toutefois, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques**, respectivement présentés par la commission des lois et M. Louis Giscard d'Estaing, **tendant à supprimer cette hausse des crédits alloués à l'ENA**, estimant que cette école devait, du point de vue de l'exemplarité, également être soumise à des contraintes budgétaires.

S'agissant des **IRA**, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une hausse de son enveloppe de 100.000 euros, au titre de la **réforme de la déconcentration de l'organisation des concours**.

D'après les informations fournies par le Gouvernement, une **réforme des IRA** est en cours afin de mieux répondre aux attentes des élèves et des administrations employeurs et de mieux renforcer l'attractivité de ce concours.

Cette réforme s'effectue par le biais de trois projets distincts :

- **faire évoluer le contenu du concours** en l'axant davantage sur « des matières spécifiques », afin de modifier le profil des lauréats et l'adapter au mieux aux postes de gestionnaires proposés lors de leur recrutement ;

- **confier pour partie les modalités d'organisation du concours aux IRA**, afin d'en réduire les délais et d'améliorer l'attractivité du concours en donnant une assurance aux candidats de la localisation de l'institut dans lequel ils étudieront et de l'espace géographique dans lequel ils seront susceptibles d'être affectés. Les candidats choisiront ainsi l'IRA dans lequel ils souhaitent être recrutés. La DGAFP restera toutefois compétente pour l'élaboration des actes réglementaires relatifs aux concours et l'organisation des épreuves d'admissibilité afin de garantir le caractère national du recrutement. Les nouvelles modalités d'organisation du concours devraient entrer en vigueur pour les concours ouverts en 2007 ;

¹ Une disposition législative s'était en effet avérée nécessaire pour effectuer cette aliénation, dans la mesure où, l'immeuble ayant été affecté à un service public et ayant fait l'objet d'un aménagement à cet effet, il appartenait au domaine public et était en conséquence inaliénable et imprescriptible. Voir l'avis n° 437 (Sénat, 2004-2005) de M. François-Noël Buffet fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie ainsi que l'avis précité n° 104-tome II (Sénat, 2005-2006) de Mme Jacqueline Gourault.

- **engager une réforme de la formation assurée par les IRA**, en distinguant un tronc commun assurant la maîtrise des compétences communes à tout attaché et une période d'approfondissement dans trois univers professionnels interministériels –l'administration centrale, l'administration territoriale et l'administration scolaire et universitaire– leur permettant d'être mieux préparés à leurs futures fonctions.

• Enfin, une nouvelle dépense de **1,2 millions d'euros** est également inscrite **en dépenses de personnels dans le programme « Fonction publique »** pour 2007. Elle vise à couvrir le financement de la rémunération des fonctionnaires assurant des actions de formation.

En effet, comme indiqué dans le bleu budgétaire, ces crédits représentent les deux tiers de la dotation estimée pour la formation interministérielle déconcentrée. Le recours à des fonctionnaires pour formateurs a été décidé par le ministère de la fonction publique qui espère ainsi mieux adapter les formations aux besoins des services déconcentrés, tout en optimisant leur coût.

2. Une réduction considérable des objectifs de performance

Neuf objectifs de performance avaient été retenus pour le programme « Fonction publique » dans le budget 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 n'en prévoit désormais plus que trois, cette réduction étant principalement due aux recommandations de Didier Migaud et Alain Lambert dans leur rapport remis au Gouvernement en 2006 sur « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ». Ces derniers invitaient en effet à une simplification des indicateurs prévus dans les projets de loi de finances et à donner du sens à la démarche de performance, constatant que les indicateurs étaient « *trop nombreux, insuffisamment fiables, parfois difficiles à renseigner et pouvant, ponctuellement, biaiser la conduite de l'action publique.* » Ils rappelaient également que la performance était « *issue d'une démarche qui consiste, pour chaque programme, à définir une stratégie et des objectifs illustrés par des indicateurs* ».

Le Gouvernement a donc décidé de réduire, non seulement le nombre d'indicateurs, mais surtout celui des objectifs associés au programme « Fonction publique ».

Les trois objectifs, auxquels deux indicateurs sont associés pour chacun d'entre eux, sont :

- objectif n° 1 : promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat – indicateurs : transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat ; nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance ;

- objectif n° 2 : optimiser la formation initiale des fonctionnaires – indicateurs : dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA ; dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA ;

- objectif n° 3 : optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle – indicateurs : pourcentage des restaurants inter-administratifs de la région Centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective¹ ; coût de gestion du prestataire extérieur en charge de la gestion de certaines prestations d'action sociale.

Si votre rapporteur considère que le nombre d'objectifs et d'indicateurs pouvait en effet être réduit pour le présent programme, elle estime qu'il est désormais insuffisant et regrette surtout que les indicateurs conservés se contentent, pour l'essentiel, de mesurer la performance de l'action ministérielle au regard du seul coût de la mesure. Ainsi en est-il notamment des indicateurs tendant à mesurer l'optimisation de la formation initiale des fonctionnaires en fonction des seules dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA ou à l'ENA. En effet, la maîtrise du coût de ces formations ne saurait en aucun cas suffire à la satisfaction des contribuables si elle ne s'accompagne pas d'une certaine qualité des formations suivies par les élèves. Or, ces deux indicateurs visent uniquement à s'assurer de la stabilité, voire la réduction de ces coûts de formation. Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que, parallèlement à la mesure du coût de la formation initiale, le projet de loi de finances pour 2007 avait, au moins pour les IRA, retenu pour objectif l'amélioration de la formation délivrée dans ces instituts, avec pour indicateur une enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves de ces instituts. Si la construction et l'analyse de cette enquête auraient certainement nécessité la plus grande vigilance afin d'en éviter les biais, elle aurait eu le mérite de prendre en compte, non seulement le coût mais également la qualité de la formation initiale suivie par ces futurs fonctionnaires.

Votre rapporteur se félicite en revanche du choix du premier objectif (« promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat ») qui devrait permettre de mesurer efficacement la performance du ministère de la fonction publique dans son rôle de coordonnateur en matière de gestion des ressources humaines. Les deux indicateurs correspondent d'ailleurs à deux des principales actions menées depuis plusieurs années par le ministère dans ce domaine (transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat, nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance²).

¹ Une expérimentation est en effet en cours dans la région Centre pour que le coût de revient d'un repas dans le restaurant inter-administratif (calculé sur la base du coût des denrées, du personnel et de l'exploitation) soit conforme aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective (entre 6,01 euros pour une activité journalière de 1.000 repas par jour et 7,66 euros pour une activité journalière de 100 repas par jour).

² S'agissant du développement de la rémunération à la performance pour certains personnels, voir le B du III du présent avis.

II. LES PROGRAMMES « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » ET « ÉDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

A. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES AU SEIN DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

1. L'identification des autorités administratives indépendantes au sein du programme

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » rassemble sept autorités administratives indépendantes, réparties au sein des actions « Instances indépendantes », « Médiateur », « Défense et protection des libertés » et « Conseil supérieur de l'audiovisuel ».

Selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Médiateur de la République ont participé aux conférences budgétaires concernant le programme « Coordination du travail gouvernemental » organisées par la direction du budget en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2007. Cette participation est conforme à la recommandation n° 20 du rapport fait par notre collègue Patrice Gélard au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes¹, selon laquelle les AAI dont le budget et les effectifs le justifient doivent pouvoir négocier chaque année leurs crédits directement avec le ministère du budget, au cours d'une conférence budgétaire.

Crédits alloués aux autorités administratives indépendantes rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental » par le projet de loi de finances pour 2007

Action	Autorité	Crédits de paiement (euros)
Instances indépendantes	Commission d'accès aux documents administratifs	550.000
	Comité consultatif national d'éthique	705.000
Médiateur	Médiateur de la République	10.970.000
Défense et protection des libertés	Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	570.000
	Commission consultative du secret de la défense nationale	200.000
	Commission nationale de déontologie de la sécurité	780.000
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Conseil supérieur de l'audiovisuel	33.940.000
TOTAL		47.715.000

¹ Rapport du 15 juin 2006 n° 3166 (Assemblée nationale) et n° 404 (Sénat).

Les autorités administratives indépendantes rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental » ont pour point commun d'intervenir dans le domaine de la protection des droits et libertés. Ainsi, comme le souligne notre collègue Patrice Gélard dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, les activités de ces autorités « *ne paraissent guère relever de la coordination du travail gouvernemental* ».

A cet égard, il est frappant de lire dans le projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » que le programme « Coordination du travail gouvernemental » « *n'est pas consacré au financement de politiques publiques, mais au soutien du chef du Gouvernement dans l'exercice de sa fonction de direction de l'action du Gouvernement. Il regroupe un ensemble de services qui constitue un centre de gouvernement [...]* ». Cette définition du programme ne saurait justifier la présence d'autorités administratives indépendantes.

A tout le moins, si certaines autorités administratives indépendantes devaient figurer au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en raison du caractère interministériel de leur mission de protection des libertés publiques, elles devraient être regroupées au sein d'un même programme. Le Sénat avait d'ailleurs adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 un amendement présenté par votre rapporteur pour avis, afin de rassembler au sein d'un nouveau programme les sept AAI rattachées à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cet amendement n'avait cependant pas été retenu par la commission mixte paritaire.

Aussi, en continuité avec cette première initiative, dans une démarche commune avec nos collègues François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et conformément aux recommandations du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, votre commission vous soumet-elle un **amendement tendant à créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales »**, rassemblant les crédits des sept autorités administratives indépendantes placées dans cette mission.

Ce nouveau programme serait constitué de trois actions :

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » ;
- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » ;

- Action n° 3 : « Protection des libertés fondamentales », comprenant les sous-actions « Commission d'accès aux documents administratifs », « Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé », « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », « Commission consultative du secret de la défense nationale » et « Commission nationale de déontologie de la sécurité ».

Il serait légitime que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), actuellement rattachée à la mission « Justice », figure également au sein de ce nouveau programme. En effet, la CNIL participe directement à la protection des droits et libertés, en veillant au respect du droit à la vie privée.

Toutefois, la LOLF, prévoyant la discussion des crédits du budget général par mission, n'autorise pas le Parlement à adopter des amendements transférant des crédits d'une mission vers une autre. Seul le Gouvernement pourrait, par conséquent, par une modification de l'architecture budgétaire, intégrer la CNIL au nouveau programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

2. L'augmentation des moyens de fonctionnement de la Commission nationale de déontologie de la sécurité

Votre rapporteur pour avis avait souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, la nécessité d'augmenter les crédits de fonctionnement de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), afin de lui donner les moyens d'instruire, dans des délais raisonnables et de façon approfondie, les réclamations dont elle est saisie.

Le rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation par notre collègue Patrice Gélard sur les AAI préconise également, dans sa recommandation n° 17, l'attribution à la CNDS des crédits de personnel nécessaires à la réforme de ses méthodes de travail, pour faire face à l'augmentation de son activité.

Aussi votre rapporteur pour avis se félicite-t-elle de la revalorisation substantielle des crédits alloués à cette autorité.

En effet, le plafond d'emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la CNDS devrait passer de 3 à 5, ce qui correspond à la création d'un emploi de catégorie A et d'un emploi de catégorie C supplémentaires. Les crédits inscrits au titre des dépenses de personnel de l'autorité s'élèvent donc à 400.000 euros au sein du projet de loi de finances pour 2007, contre 270.000 euros pour l'année 2006, soit une progression de 48,1 %.

Cette augmentation correspond à la création nette d'un emploi de catégorie A et à la pérennisation de l'emploi de secrétaire créé en 2006, pour lequel le Secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, avait accordé à l'autorité 100.000 euros de crédits supplémentaires sur le titre 2¹.

¹ Ces 100.000 euros supplémentaires se sont ajoutés aux 170.000 euros inscrits au sein de la loi de finances pour 2006.

Au total, les crédits alloués à la CNDS pour l'année 2007 s'élèvent à 780.000 euros, contre 550.000 euros en 2006 (+41,8 %). Cette augmentation est d'autant plus opportune que l'activité de la CNDS poursuit sa progression, comme le montre le tableau suivant :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'affaires enregistrées	19	40	70	97	108	85 (au 7 août 2006)
Nombre total d'affaires traitées dans le rapport	12	24	52	82	68 ¹	
Nombre d'affaires traitées au cours de l'année d'enregistrement	12	18	38	51	27	
Nombre d'affaires de l'année antérieure traitées dans le rapport annuel	0	6	14	31	41	

Le mandat de M. Pierre Truche, qui présidait la CNDS depuis sa création en 2001, arrive à son terme en novembre 2006. Dressant le bilan des six premières années d'activité de cette autorité administrative indépendante dont les saisines ne cessent d'augmenter, son président relève qu'au 1^{er} septembre 2006, la Commission avait traité près de 280 affaires, rendu près de 200 avis et fait plus de 145 recommandations².

Les six premières années d'activité de la CNDS lui ont permis de s'imposer progressivement dans sa mission de contrôle vigilant des activités de sécurité. L'augmentation constante du nombre de ses saisines témoigne d'ailleurs de sa notoriété croissante et des attentes qu'elle suscite.

En dépit de moyens modestes, la Commission a su trouver toute sa place parmi les autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits fondamentaux. Désormais reconnue comme un organisme de référence pour le contrôle des activités de sécurité, elle a suscité, par ses recommandations, de nombreuses améliorations des procédures et des règles d'intervention des forces de sécurité intérieure.

Votre rapporteur tient à saluer l'action accomplie par M. Pierre Truche qui, au cours de ses six années de présidence, a fait de la CNDS une autorité pertinente et respectée.

¹ Selon le rapport annuel de la Commission pour l'année 2005, cette cinquième année d'activité de la CNDS a été « caractérisée par une progression de 10 % de ses saisines et par des difficultés budgétaires ayant eu pour conséquence de ralentir l'instruction des dossiers ». Ces difficultés, évoquées par votre rapporteur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2006, ont été résolues.

² Cf. Bilan des six premières années d'activités 2001-2006, par M. Pierre Truche, président de la CNDS.

3. Le nécessaire ajustement des effectifs de la CADA à l'extension de ses missions

L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a donné à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le statut d'autorité administrative indépendante. Pourtant, la CADA ne dispose pas d'un budget propre, ni même d'un budget opérationnel de performance. Les services du Premier ministre mettent à sa disposition les moyens nécessaires à son fonctionnement : agents permanents, crédits de vacation pour le paiement des indemnités allouées à ses rapporteurs, locaux, mobilier, équipement informatique et fournitures.

Ainsi, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, les agents permanents composant le secrétariat général de la CADA comprennent en 2006 :

- un agent titulaire et un agent contractuel de catégorie A, le second travaillant à temps partiel (30 %) ;
- six agents titulaires de catégorie B, dont deux travaillent à temps partiel (80 %) ;
- un agent titulaire et un agent contractuel de catégorie C.

La Commission a par ailleurs recours à des collaborateurs à temps partiel qui sont le rapporteur général et le rapporteur général adjoint, membres du Conseil d'Etat, ainsi que dix rapporteurs et un chargé de mission, recrutés parmi les magistrats, les fonctionnaires de catégorie A ou les agents contractuels de l'Etat de niveau équivalent. Ils sont rémunérés sous la forme d'indemnités dont le montant est fixé par arrêté du Premier ministre¹.

Les compétences de la CADA ont été considérablement étendues depuis 2005, comme l'a relevé l'Office parlementaire d'évaluation de la législation dans son rapport sur les AAI. Ces extensions de compétence procèdent de plusieurs textes :

- l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 précitée, qui donne à la CADA la mission de veiller à l'application d'un nouveau chapitre de la loi du 17 juillet 1978 portant sur la réutilisation des informations publiques ;
- la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, confiant à la CADA une compétence spécifique en matière d'accès aux informations relatives à l'environnement ;
- la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, qui prévoit notamment que la CADA se prononce sur le caractère communicable des documents privés portant sur les

¹ Ainsi, l'arrêté du 28 septembre 2005 fixe à 400 euros le montant maximal des indemnités forfaitaires mensuelles allouées aux rapporteurs permanents de la CADA.

risques liés aux rayonnements ionisants et sur les mesures prises pour les prévenir ou les réduire.

L'exercice de ces compétences suppose la mise en œuvre d'une procédure d'instruction complexe, conforme au principe du contradictoire.

Aussi le rapport de notre collègue Patrice Gélard sur les AAI préconise-t-il la prise en compte de l'extension des compétences de la CADA dans la définition des crédits qui lui sont affectés au titre des dépenses de personnel (recommandation n°17).

Le projet de loi de finances pour 2007 tient partiellement compte de cette nécessité en prévoyant la création d'un emploi de catégorie A.

Au total, les crédits alloués à la CADA en 2007 s'élèvent à 550.000 euros, contre 380.000 euros en 2006, et sont entièrement consacrés aux dépenses de personnel, compte tenu de l'organisation de cette autorité.

4. L'évolution des compétences du Médiateur de la République

a) L'adaptation des moyens du Médiateur à ses missions

Le montant des crédits alloués au Médiateur de la République a connu une progression constante depuis 1999, comme le montre le tableau suivant :

Année	Dotation	Nombre total de dossiers reçus
1995	3.727.084 €	43.805
1996	3.717.347 €	43.544
1997	3.760.795 €	45.867
1998	3.722.544 €	45.628
1999	4.012.458 €	51.189
2000	4.424.070 €	53.706
2001	5.275.651 €	58.591
2002	6.069.281 €	47.623
2003	7.488.471 €	55.635
2004	7.942.583 €	56.971
2005	7.822.583 €	59.974
2006	8.433.067 €	

Les augmentations intervenues entre 2000 et 2002 visaient à permettre le développement du maillage territorial des délégués du Médiateur, en renforçant en particulier leur présence dans les quartiers sensibles.

En 2003, la dotation budgétaire du Médiateur de la République a été augmentée en raison du déménagement des services centraux de l'autorité indépendante, auparavant répartis sur deux sites. Le siège du Médiateur de la République est établi depuis cette date en un lieu unique, rue Saint-Florentin, dans le VIIIème arrondissement de Paris.

Cette nouvelle localisation se révèle particulièrement coûteuse, puisque l'autorité doit acquitter un loyer annuel de 2.200.000 euros. Lors de la visite de votre rapporteur pour avis au siège de l'autorité, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a indiqué qu'il s'efforçait de réduire ces charges locatives et envisageait à cette fin un déménagement de ses services centraux au début de l'année 2008, s'il parvenait d'ici là à trouver un locataire pour lui succéder, conformément à un accord conclu avec le propriétaire des lieux.

En 2007, les crédits de paiement alloués au Médiateur de la République connaîtraient une nouvelle augmentation, puisqu'ils passeraient de 8.545.099 euros, au sein de la loi de finances initiale pour 2006, à 10.970.000 euros (+ 28,3 %). Cette évolution tient à plusieurs facteurs :

- l'exercice par le Médiateur de la République des compétences définies par l'article 64 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. En effet, il revient au Médiateur d'examiner, conformément à ses compétences définies par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, les réclamations des personnes handicapées mettant en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Ces réclamations lui sont transmises directement par la personne référente désignée au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées. Il s'agit par conséquent d'un canal spécifique de transmission des dossiers relatifs aux difficultés rencontrées par les personnes handicapées, s'ajoutant à la saisine de droit commun, qui ne peut être effectuée que par l'intermédiaire d'un parlementaire. A cet égard, la coexistence de modalités de saisine distinctes apparaît comme un facteur de complexité des modalités de recours aux services de l'autorité indépendante ;

- la **création de 40 délégués du Médiateur supplémentaires** : 15 pour les établissements pénitentiaires, 15 pour les établissements consulaires et 10 dans les zones franches urbaines. Selon le projet annuel de performance, le coût annuel d'un délégué, intégrant les frais de fonctionnement, s'élève à 8.000 euros. Au total, les crédits de fonctionnement

correspondant aux délégués du Médiateur de la République atteindront 1.343.000 euros en 2007, ce montant comprenant les indemnités représentatives de frais versées aux délégués¹ ;

- l'amélioration de la prise en compte de la rémunération des personnels du Médiateur de la République au sein du budget de l'autorité, conformément aux règles de transparence de la LOLF. En effet, parmi les services du Médiateur, figurent de nombreux fonctionnaires détachés par d'autres administrations, dont le coût budgétaire figure désormais au sein de l'action « *Médiateur* ». Aussi le plafond des ETPT, qui s'élevait à 33 au sein de la loi de finances pour 2006, passerait à 87 en 2007, dont 27 emplois contractuels.

Cette augmentation correspond également à la création de trois postes : celui de délégué général, qui existait mais n'était pas budgété, un poste de chargé de mission pour le suivi de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et un poste de spécialiste des questions pénitentiaires pour le suivi et le développement de la médiation dans les prisons.

b) L'implantation des délégués au sein des prisons et l'extension des missions du Médiateur de la République au fonctionnement de la justice

Le Médiateur de la République a conclu le 16 mars 2005 une convention avec le ministre de la justice afin d'expérimenter la mise en place de permanences de délégués au sein des établissements pénitentiaires.

Cette expérimentation a été conduite dans dix établissements comptant au total 7.500 détenus, soit plus de 10 % de la population pénale française².

Les dix délégués choisis pour participer à cette nouvelle mission étaient tous volontaires. M. Jean-Paul Delevoye a indiqué à votre rapporteur pour avis que ces délégués avaient conservé, outre leur intervention dans le milieu pénitentiaire, une permanence générale, afin de rester en contact avec l'ensemble du réseau des délégués.

Achevée en septembre 2006, cette expérimentation a montré que la présence des délégués du Médiateur de la République dans le milieu carcéral répondait à un véritable besoin, puisque ceux-ci ont été saisis, en moyenne annuelle, de 700 dossiers. Avant leur mise en place, le Médiateur de la

¹ Le réseau des délégués du Médiateur de la République comporte actuellement 292 délégations installées dans les préfectures, sous-préfectures ou structures de proximité et à titre expérimental depuis le 5 avril 2005 dans 10 centres pénitentiaires en France.

² Il s'agit de la maison d'arrêt de Fresnes, du centre pénitentiaire de Marseille Les Baumettes, de la maison d'arrêt d'Aix-en-Provence-Luynes, de la maison d'arrêt de Saint-Etienne, du centre de détention de Melun, du centre de détention de Bapaume, de la maison centrale de Poissy et des maisons d'arrêt de Nanterre, d'Epinal et de Toulon La Farlède.

République n'était saisi que de dix à quinze réclamations par des parlementaires relayant les demandes des détenus.

Près de 30 % des dossiers transmis aux délégués présents dans les prisons ont porté sur des questions relatives à l'administration pénitentiaire. M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a par ailleurs souligné que les demandes présentées par les détenus lui ont permis de résoudre les difficultés rencontrées par ces derniers par exemple pour renouveler leurs papiers d'identité ou leurs titres de séjour et de traiter des dossiers concernant leur famille. Ces interventions contribuent ainsi à préparer leur réinsertion.

M. Jean-Paul Delevoye a estimé que la présence du délégué au sein de l'établissement pénitentiaire constituait un facteur de réduction des tensions et de prévention des conflits.

Aussi M. Pascal Clément, garde des sceaux, et M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, ont-ils décidé de généraliser progressivement la présence des délégués dans les prisons. Une première étape de cette généralisation sera réalisée en 2007, avec la création de 25 nouvelles permanences dans les établissements pénitentiaires.

Au cours de l'année 2007, le Médiateur de la République pourrait être amené à s'adapter aux nouvelles missions qui pourraient lui être confiées dans le cadre de la réforme de la justice et, le cas échéant, de la création d'un contrôle général des prisons¹.

En effet, le projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, déposé à l'Assemblée nationale le 24 octobre 2006, tend à confier au Médiateur de la République un rôle de filtrage des réclamations relatives au **fonctionnement du service de la justice** qui mettent en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Il reviendrait au Médiateur, destinataire de ces réclamations, de les transmettre au garde des sceaux s'il les estime sérieuses.

Ce projet de loi suit les préconisations du rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement par MM. André Vallini et Philippe Houillon², afin de renforcer la responsabilité des magistrats en organisant les conditions d'un contrôle externe de leur activité. Toutefois, à la différence des propositions de la commission d'enquête parlementaire, le Médiateur de la République n'aurait pas la compétence de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature pour qu'il se prononce, le cas échéant, en matière disciplinaire.

¹ Voir sur ce point le rapport pour avis de notre collègue Philippe Goujon, consacré aux crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

² Rapport n° 3125, douzième législature, p. 475 sq.

Enfin, lors d'une visite au centre de détention de Bapaume le 19 octobre 2006, M. Pascal Clément, ministre de la justice, a annoncé la création d'un **contrôle extérieur et indépendant des prisons**, dont serait chargé le Médiateur de la République.

Ce contrôle permettrait à la France de respecter le protocole additionnel à la convention des Nations-Unies contre la torture, signé par la France le 16 septembre 2005, qui stipule que les Etats signataires doivent se doter d'une autorité de contrôle extérieur des prisons, indépendante de l'administration pénitentiaire.

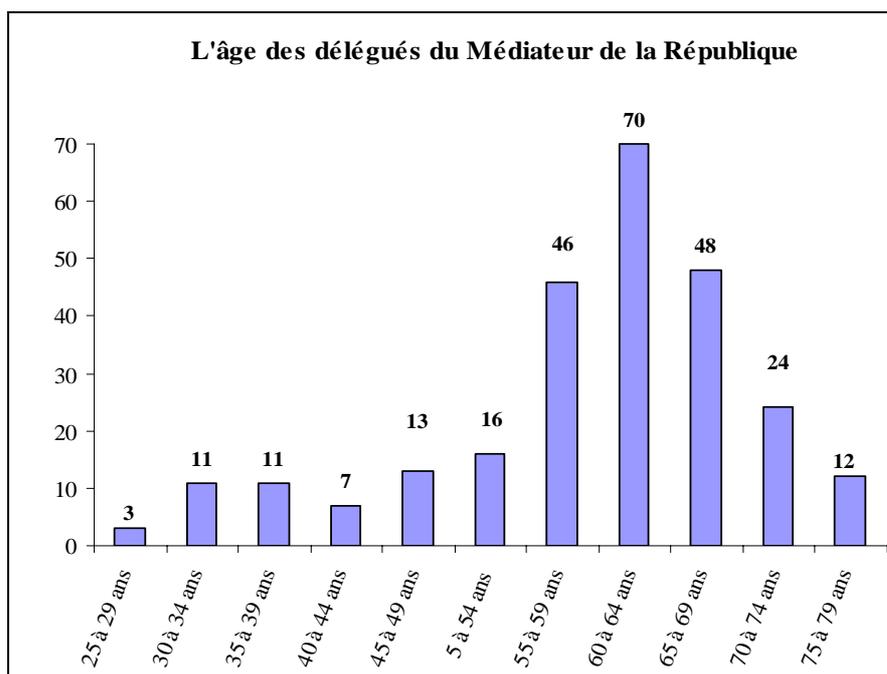
Il convient cependant de s'interroger sur la pertinence de l'attribution d'une telle compétence à une autorité dont la mission de médiation consiste à aider les citoyens à résoudre les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les administrations et les organismes publics.

c) La modernisation du recrutement et de la formation des délégués du Médiateur

Lors de la visite de votre rapporteur pour avis au siège du Médiateur de la République, M. Jean-François Gratioux, directeur du développement territorial, a rappelé que jusqu'en 2002, les délégués du Médiateur étaient recrutés sur proposition des préfets. Il a expliqué que le fort développement de l'activité des délégués avait ensuite conduit le Médiateur à élargir son recrutement et à organiser leur formation.

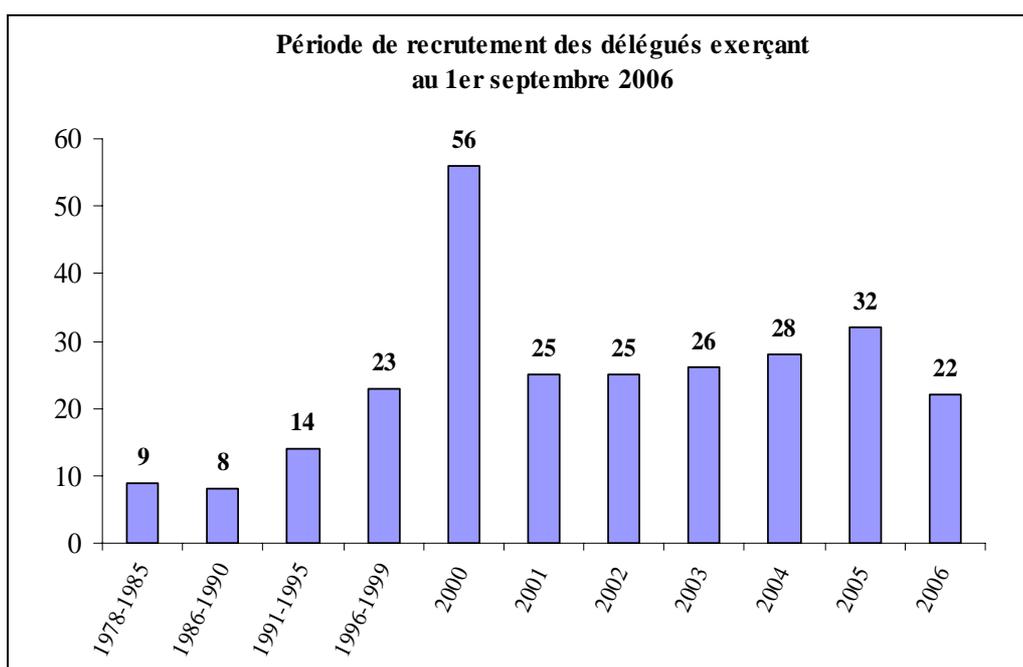
M. Jean-François Gratioux a indiqué que la moitié des délégués étaient désormais recrutés parmi les personnes faisant spontanément acte de candidature, l'autre moitié étant choisie parmi les candidats signalés par le réseau des délégués.

Chaque délégué doit s'engager à effectuer deux demi-journées de permanence par semaine et à consacrer au traitement des dossiers un travail personnel d'une durée équivalente. Près de 60 % des délégués sont des personnes retraitées. Ainsi, 45 % d'entre eux ont moins de 60 ans et 70 % ont moins de 65 ans. Un quart sont des femmes.



M. Jean-François Gratioux a en outre précisé que depuis deux ans, dans les départements comptant plusieurs délégués, le travail de ces derniers s'organisait de façon collégiale, autour d'un délégué coordonnateur. Il a indiqué que les services de la direction du développement territorial avaient organisé 250 journées de formation à l'attention des délégués en 2006.

Enfin, le graphique suivant illustre le considérable renouvellement des délégués du Médiateur au cours des dernières années, qui s'explique en partie par l'augmentation des effectifs afin de renforcer leur présence dans les quartiers sensibles.



B. LA RÉORGANISATION DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

1. L'intégration des CIRA à la direction de la Documentation française

Depuis 2005, l'organisation du service public de l'information administrative, qui incombe aux Centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) a connu plusieurs modifications visant à **créer un pôle unique de l'information administrative des usagers**. Plusieurs de ces modifications ont été inspirées par un audit de modernisation réalisé en décembre 2005.

Ainsi, l'activité téléphonique des CIRA a été intégrée au sein d'Allô service public 39-39 (ASP 39-39). Les centres d'appel Info Service consommation, de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et Info Emploi, de la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) ont ensuite rejoint le réseau ASP 39-39.

Le décret n° 2006-531 du 11 mai 2006 relatif aux CIRA a par ailleurs rattaché ces derniers à la direction de la Documentation française, sans modifier leur structure. Il revient donc désormais à la Documentation française d'assurer la gestion administrative des CIRA. A cette fin, un chargé de mission « Information administrative par téléphone » a été nommé auprès du directeur de la documentation française.

Des travaux devraient être réalisés en 2007 afin d'aménager les locaux de la Documentation française à Aubervilliers, pour accueillir les agents du secrétariat général des CIRA.

L'intégration des CIRA à la direction de la Documentation française permet de **rationaliser l'organisation du service public d'information administrative** et donne un interlocuteur unique et puissant au prestataire chargé de fournir à l'utilisateur d'ASP 39-39 la réponse de premier niveau. A cet égard, le marché public relatif à ce service sera renouvelé en 2007.

Le regroupement dans un pôle unique des services d'information sur Internet et par téléphone renforcera en outre la complémentarité des services offerts à l'utilisateur en permettant de donner suite à un appel téléphonique par l'envoi d'un courriel ou de répondre par téléphone à une question posée par courriel.

Enfin, ce rapprochement assure la convergence des bases de données réalisées par la Documentation française pour le site « service-public.fr » et par les CIRA pour répondre aux questions des usagers.

S'agissant des données destinées aux sites publics locaux, la Documentation française entend ainsi unifier la collecte des informations auprès des administrations locales alors qu'auparavant celles-ci pouvaient être amenées à répondre plusieurs fois à la même question.

Allo service public 39-39

Le service Allo service public 39-39 est chargé d'apporter en moins de trois minutes une réponse simple à l'utilisateur. Les téléopérateurs répondent aux questions en s'appuyant sur les fiches rédigées par les CIRA et par la Documentation française et orientent les usagers vers les services compétents. Ils transmettent les questions complexes aux informateurs spécialisés à savoir des agents des CIRA, des agents d'Info Service Consommation et d'Info Emploi et adressent systématiquement les questions de fiscalité aux Centres Impôts-service établis à Lille, Nancy et Rouen.

Le Gouvernement souhaite que le 39-39 devienne, à terme, le numéro unique d'accès au renseignement administratif par téléphone. A cette fin, les organismes renseignant les usagers sont incités à passer des conventions avec ASP 39-39.

Le service de renseignement téléphonique 39-39 a fait l'objet d'une délégation de service public en novembre 2002 pour la partie téléphonie (collecte et acheminement des appels) et d'un marché public en septembre 2003 pour la partie prestation de service (réponse à l'utilisateur). Ces deux contrats arrivant à échéance en décembre 2006, devrait être conclu un nouveau marché, réunissant cette fois les deux prestations, auxquelles s'ajouterait la communication des opérations de crise.

2. La diffusion territoriale de l'information administrative grâce au co-marquage

Le co-marquage permet la mutualisation des données destinées à l'information des citoyens entre le site national « service-public.fr » et les sites locaux (collectivités territoriales, préfetures, services déconcentrés).

Ainsi, l'utilisateur consultant un site local peut accéder sur celui-ci aux informations diffusées par « service-public.fr », enrichies de données et de services locaux complémentaires.

Les collectivités territoriales et les préfetures peuvent adhérer au co-marquage soit directement auprès de la Documentation française, soit par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignation, qui a développé depuis 2002, en partenariat avec la Documentation française, une plate-forme de co-marquage avec « service-public.fr », dénommée « Service public local »¹.

Le nombre d'adhérents au co-marquage avec le site « service-public.fr » a connu une augmentation de 103,62 % en 2005.

Ainsi, plus de 33.000 communes sont potentiellement concernées par les accords de mise à disposition des contenus de « service-public.fr », puisque ces accords sont conclus au niveau régional, départemental, intercommunal ou communal. Plus de 80 % des préfetures ont signé une convention d'adhésion à la plate-forme « Service-public local » développée par la Caisse des dépôts.

En septembre 2006, on comptait 991 services locaux ayant signé une convention de co-marquage.

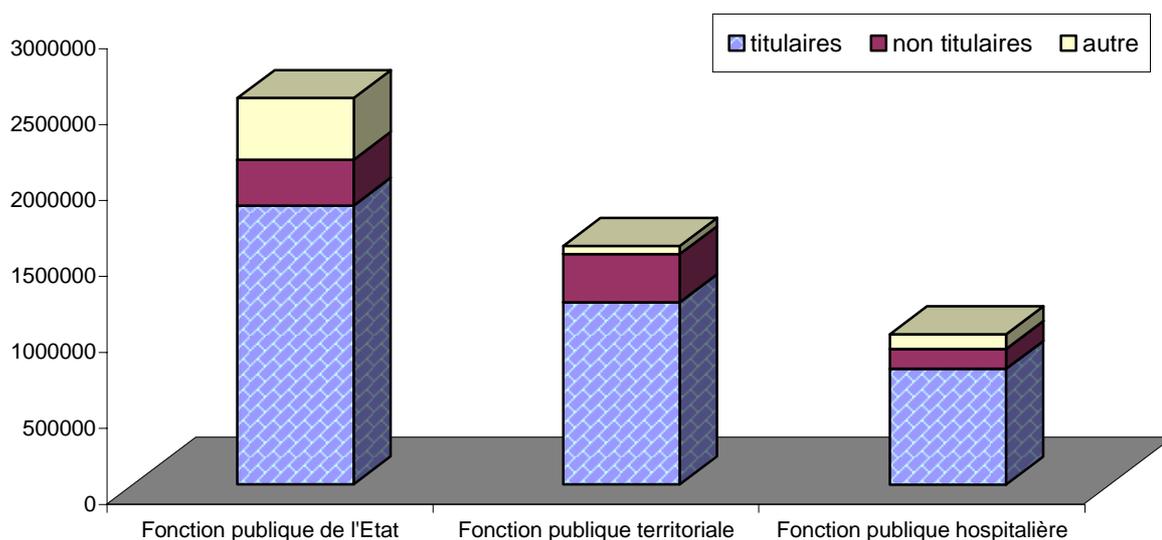
¹ Voir les sites dédiés au co-marquage : <http://www.service-publiclocal.fr> et <http://lecomarquage.service-public.fr/>.

III. UNE MEILLEURE GESTION DE L'EMPLOI PUBLIC

A. LA POURSUITE DE LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL

D'après le rapport annuel de la fonction publique pour 2005-2006, la fonction publique comptait **plus de 5,1 millions d'agents** au 31 décembre 2004¹, répartis entre la fonction publique de l'Etat (2,54 millions d'agents), la fonction publique territoriale (1,57 millions d'agents) et la fonction publique hospitalière (990.000 agents). Ils représentent actuellement plus de **20 % du nombre total des salariés français**.

Effectifs de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière



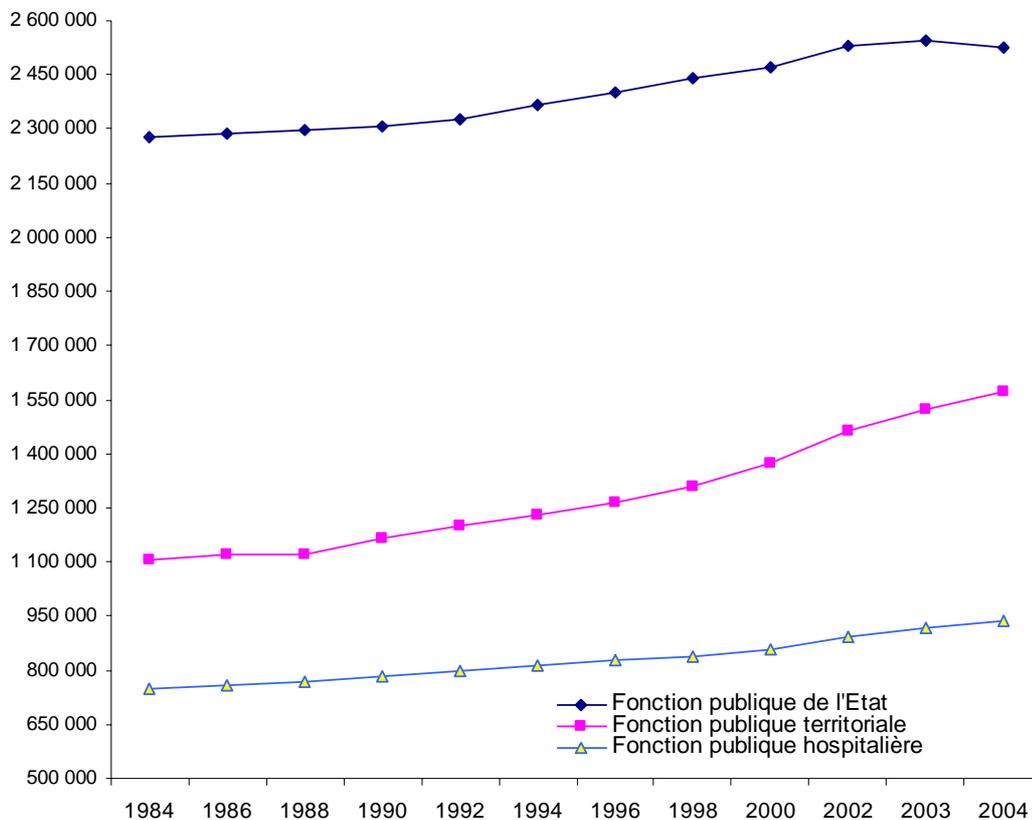
Source : données issues du rapport annuel 2005-2006, « Fonction publique : faits et chiffres », ministère de la fonction publique

1. Une gestion des effectifs marquée par le souci d'adapter l'emploi public aux besoins du service public

Les **effectifs** de la fonction publique n'ont cessé d'augmenter au cours des vingt dernières années. Ainsi, l'emploi public est passé de 4,13 millions d'agents en 1984 à 5,03 millions en 2004, représentant ainsi une **augmentation de 18 % en vingt ans**.

¹ Rapport annuel 2005-2006, « Fonction publique : faits et chiffres », ministère de la fonction publique, La Documentation française.

Effectifs de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière entre 1984 et 2004



Source : données issues du rapport annuel 2005-2006, « Fonction publique : faits et chiffres, ministère de la fonction publique.

Comme détaillé dans les précédents avis de la commission des lois sur les crédits de la fonction publique¹, **une meilleure perception des effectifs** est permise par :

- l'important travail effectué par l'Observatoire de l'emploi public qui est chargé, depuis sa création en 2000, d'appréhender le plus précisément possible les personnels des trois fonctions publiques. Il a ainsi pu déterminer avec précision les raisons pour lesquelles des écarts importants étaient constatés entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés ;

- s'agissant de la fonction publique de l'Etat, le remplacement par la LOLF de la notion d'« emploi budgétaire » par celle d'« emploi rémunéré par l'Etat », exprimé en « **équivalents temps plein travaillés** » (ETPT). Les

¹ Voir en particulier l'avis précité n° 104-tome II (Sénat, 2005-2006) de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des lois.

ETPT permettent ainsi de prendre en compte tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat en tenant compte de leur temps de présence¹.

La connaissance précise des effectifs est considérée comme un élément majeur de la gestion de l'emploi public. A ce titre, la transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat figure parmi les indicateurs du projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

La **LOLF** permet également de maîtriser les effectifs de l'Etat, en prévoyant une **double limite** :

- un **plafond d'emplois** fixé par ministères ou budgets annexes et faisant l'objet d'un vote unique à l'article d'équilibre ;

- des **dépenses de personnels** déterminées par programme et ne pouvant être dépassées.

L'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2007 fixe le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 2.307.664 ETPT** (III de l'article 33) contre 2 351 034 ETPT en 2006.

La **différence de 43.370 ETPT** s'explique tout d'abord par le **transfert de 24.000 agents, représentant 24.191 ETPT, aux collectivités territoriales et leurs groupements**, par application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. D'après les estimations fournies par le Gouvernement lors de l'examen de cette loi par le Parlement, plus de 130.000 agents de l'Etat devraient ainsi être à terme transférés².

Ensuite, la réduction de 3.501 ETPT correspond à des mesures d'ordre, en particulier du fait de transferts opérés au profit d'opérateurs de l'Etat.

¹ Comme indiqué dans l'avis précité de la commission des lois sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi pour 2006, « les ETPT concernent ainsi tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat, quel que soit leur statut (titulaires, contractuels, vacataires...). Un agent est comptabilisé en ETPT en proportion de sa période de présence (recrutement au cours de l'année, présence dans un ministère tout au long de l'année...) et de sa quotité de travail (temps plein, temps partiel). » Ainsi, un agent employé à 80 % et présent du 1^{er} juillet au 31 décembre est compté pour 0,4 ETPT.

² Pour rappel, seraient concernés : 95.000 personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) relevant du ministère de l'éducation nationale, 35.000 fonctionnaires des services de l'équipement, et près de 2.500 agents en raison des transferts effectués dans les domaines de l'action économique, de l'action sociale, du tourisme et de la formation professionnelle (cadres administratifs et personnels d'inspection issus de ministères, essentiellement des ministères de l'emploi et de la solidarité, des affaires sociales, de l'économie et des finances ainsi que de l'équipement).

En outre, le budget annexe des Monnaies et médailles, qui employait 659 ETPT en 2006, a été supprimé¹.

Au final, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit par conséquent une **suppression nette de 15.019 ETPT, soit environ trois fois plus qu'en 2006**. Parmi ces suppressions figurent notamment près de 3.000 départs à la retraite non remplacés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Plafonds des autorisations d'emplois en 2006 (en ETPT)

Ministère	Solde des créations (+) et suppressions (-) d'emplois	Plafonds des autorisations d'emplois en 2007
Affaires étrangères	- 141	16.463
Agriculture et pêche	- 936	38.253
Conseil et contrôle de l'Etat	+ 64	4.911
Culture et communication	- 100	12.149
Défense	- 3.000	436.994
<i>Défense et mémoire</i>	- 4.410	334.893
<i>Gendarmerie</i>	+ 1.410	102.101
Écologie et développement durable	+ 40	3.775
Économie, finances et industrie	- 2.988	170.977
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	- 7.103	1.217.109
<i>Enseignement scolaire</i>	- 8.701	1.069.473
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	+ 1598	147.636
Emploi, cohésion sociale et logement	- 12	13.820
Intérieur et aménagement du territoire	0	187.997
<i>Hors police</i>	- 389	38.032
<i>Police</i>	+ 389	149.965
Jeunesse, sports et vie associative	- 45	7.292
Justice	+ 548	72.023
Outre-mer	- 6	4.895
Premier ministre	- 6	2.531
Santé et solidarités	- 50	14.859
Transports, équipement, tourisme et mer	- 1.267	91.297
Budget général	- 15.002	2.295.345
Contrôle et exploitation aériens	- 15	11.287
Publications officielles et information administrative	- 2	1.032
Total budgets annexes	- 17	12.319
Total PLF 2007	- 15.019	2.307.664

Source : projet de loi de finances pour 2007.

¹ En effet, l'article 18 du projet de loi de finances pour 2007 tend à transformer le budget annexe des Monnaies et Médailles en établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « La Monnaie de Paris », afin de répondre aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le Gouvernement a indiqué, dans sa présentation du projet de loi de finances, que **ces réductions d'effectifs reposaient principalement sur les contrats pluriannuels de performance conclus par les ministères et sur les audits de modernisation menés depuis 2005.**

Les contrats pluriannuels de performance passés par certains ministères peuvent, du fait des réformes structurelles qu'ils engagent, générer des économies d'emplois.

Les audits de modernisation, qui ont pour objectif de « *réaliser des gains de productivité, d'améliorer le service rendu aux usagers et accentuer le recours aux nouvelles technologies tout en modernisant le cadre de travail des agents* »¹, contribuent également à la suppression d'un certain nombre d'emplois. Ainsi en est-il notamment au ministère de l'intérieur du fait de l'incitation à développer l'automatisation des procédures au sein des préfectures ou avec l'engagement du ministère de l'économie et des finances à encourager la télédéclaration de l'impôt sur le revenu.

Votre rapporteur souhaite rappeler que, **si les suppressions d'emplois sont bienvenues pour l'équilibre budgétaire compte tenu des charges de personnel pesant sur l'Etat, il convient toutefois d'y recourir avec prudence, de telle sorte que soit toujours garanti aux citoyens un service public efficace et égal sur l'ensemble du territoire national.** Comme elle l'avait notamment indiqué l'an dernier dans son discours lors du débat en séance publique sur les effectifs de l'Etat organisé à l'occasion de la discussion de l'article d'équilibre, elle considère que **la suppression d'emplois ne doit pas constituer une fin en soi et que la maîtrise des effectifs doit effectivement s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les missions devant être exercées par l'Etat et les priorités affichées par le gouvernement en place**².

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit également la **création de nouveaux emplois, rendus nécessaires du fait de plusieurs réformes engagées par le Gouvernement ces dernières années.**

Ainsi, pour la mise en œuvre de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, 2.000 emplois seront tout d'abord institués dans le secteur de la recherche et 1.000 emplois dans les universités.

Ensuite, afin de respecter les objectifs fixés par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, seront également recrutés plus de 1.000 agents pour la police, 950 agents pour la gendarmerie (emplois actifs et administratifs cumulés) et recrutés plus de 1.500 personnels au sein du ministère de la justice.

¹ Voir la présentation des grandes lignes du projet de loi de finances pour 2007. Plus de cent audits de modernisation portant sur 100 milliards d'euros de dépenses ont ainsi été conduits depuis octobre 2005.

² Séance publique du 30 novembre 2005.

2. Une progression contenue des dépenses de personnels

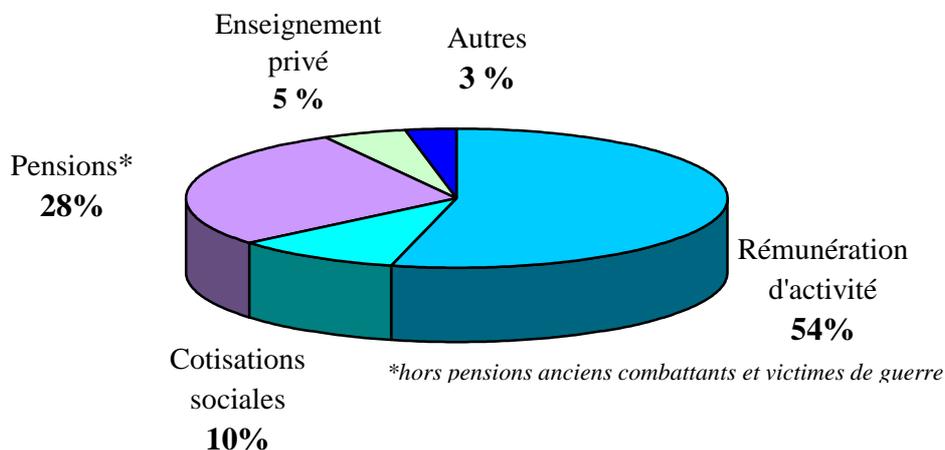
Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit que les dépenses de personnels de l'Etat devraient s'élever à **119,1 milliards d'euros**, en progression de 0,8 % par rapport à 2006 (environ + 900 millions d'euros), représentant **44,5 % du budget général** et **44,1 % des recettes fiscales nettes**.

La **hausse de la valeur du point d'indice** au 1^{er} juillet 2006 ainsi qu'au 1^{er} février 2007, prévue par les accords salariaux du 25 janvier 2006 détaillés plus loin dans le présent rapport¹, crée une augmentation de 570 millions d'euros (respectivement 200 et 370 millions d'euros) imputable aux rémunérations d'activités.

Le coût de l'**attribution d'un point d'indice supplémentaire** à tous les fonctionnaires au 1^{er} novembre 2006 est quant à lui évalué à 140 millions d'euros pour 2007.

Les **dépenses de pensions et les subventions aux régimes de retraite** devraient connaître une hausse de **1,2 milliard d'euros** du simple fait de l'augmentation du nombre de départs à la retraite.

dans le budget de l'Etat pour 2005



Source : rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2007

¹ Voir le 1. du B du III du présent rapport.

B. LA FONCTION PUBLIQUE EN QUÊTE DE MODERNISATION : L'ENGAGEMENT D'IMPORTANTES RÉFORMES STATUTAIRES ET MANAGÉRIALES

S'appuyant sur un dialogue social approfondi qui a en particulier conduit à la signature d'accords relatifs à l'action sociale et aux statuts des agents, le Gouvernement a engagé un important travail de modernisation de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines.

Dans sa communication en Conseil des ministres du 7 juin 2006, M. Christian Jacob indiquait ainsi : *« cette étape de modernisation qui s'opérera par voie législative et réglementaire doit permettre de conforter la place de la fonction publique au cœur du pacte républicain [...]. Modernisé, le statut des fonctionnaires retrouvera tout sa signification, celle de permettre à l'intérêt général de se déployer par une adhésion aux valeurs qui font la force du service public et aux garanties qui doivent entourer l'exercice par les fonctionnaires de leurs responsabilités. »*

1. La signature des accords du 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales

Le 25 janvier 2006, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, et trois organisations syndicales –la CFDT, l'UNSA et la CFTC– ont, pour la première fois depuis huit ans, signé, dans le cadre des négociations globales pour 2006 et 2007, deux protocoles d'accords relatifs à la promotion professionnelle et à l'amélioration des carrières, d'une part, et à l'évolution de l'action sociale, au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers, d'autre part.

L'essentiel des politiques menées par le ministère de la fonction publique cette année et en 2007 est prévu dans ces accords. Un comité de suivi de la mise en œuvre des mesures a d'ailleurs été mis en place le 21 mars 2006.

Le contenu des deux accords ainsi que l'état d'avancement des mesures sont retracés dans le présent tableau :

Suivi de la mise en œuvre des accords du 25 janvier 2006

Volet social	
Mesures prévues au relevé de conclusions sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique 2006-2008 du 25/01/2006	Actions proposées
<p>Modalités de mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> - dispositif de concertation régulière avec les organisations syndicales - expérimentation de guichets uniques d'information en matière d'action sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place de groupes de travail thématiques tout au long du relevé de conclusions, sans préjudice des compétences du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) - expérimentation en préfecture (2 expérimentations prévues, dont la préfecture du Lot qui pourrait intégrer cette démarche dans son projet de mutualisation interministérielle des procédures de gestion des ressources humaines)
<p>Dispositions relatives aux aides à la famille</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation de l'Etat employeur aux frais de garde d'enfant (de 0 à 3 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place du chèque emploi service universel (CESU) <ul style="list-style-type: none"> * circulaire et cahier des charges * appel d'offres/mise en œuvre - bilan de l'expérimentation du titre-emploi services (TES)
<ul style="list-style-type: none"> - amélioration du suivi des réservations de places en crèches - incitation des administrations à la réalisation de crèches (constructions, regroupements de services, projets communs inter fonctions publiques en lien avec la CNAF ...) 	<ul style="list-style-type: none"> - circulaires aux administrations - expérimentation d'une plate-forme de réservation de places en crèche
<p>Dispositions relatives au logement et à la mobilité</p> <ul style="list-style-type: none"> - amélioration de la gestion des réservations de logements sociaux pour les fonctionnaires de l'Etat (contingent 5% fonctionnaires) - gestion des situations d'urgence ou de force-majeure - aides à l'installation - instauration d'une garantie de l'Etat employeur aux propriétaires 	<ul style="list-style-type: none"> - instructions aux préfets sur le recensement et le suivi du parc - expérimentation d'une plate-forme (Ile de France) (suivi du parc et de la demande et de l'offre en matière de logement) - expérimentation de guichets uniques d'information sur l'accès au logement (à inclure dans la plate-forme Ile de France + une autre préfecture à définir) - bilan avec le ministère de l'Equipement sur les crédits de réservation interministérielle de logement - groupe de travail - revalorisation et extension de l'aide à l'installation des personnels (AIP) - installation d'un prêt à taux zéro (LOCAPASS) - création d'un groupe de travail interministériel
<p>Dispositions relatives à la restauration</p> <ul style="list-style-type: none"> - améliorer l'offre de restauration collective et 	<ul style="list-style-type: none"> - expérimentation d'une plate-forme (Région Centre) de suivi de la gestion de la
	Calendrier
	<ul style="list-style-type: none"> - 2006-2008 - définition : été 2006 - mise en œuvre : second semestre 2006
	<ul style="list-style-type: none"> - juin/juillet 2006 - septembre 2006 - dernier trimestre 2006 - 5 avril 2006 et 26 avril 2006 - définition : juillet 2006 - mise en œuvre : 2nd semestre 2006
	<ul style="list-style-type: none"> - 26 avril 2006 - lancement réalisé - bilan 2007 - 3ème trimestre 2006 - en cours - 2007 - circulaire : juin 2006 - mise en œuvre : septembre 2006 - texte institutif : été 2006 - mise en œuvre : septembre 2006 - fin 2006 - lancement réalisé

<p>professionnaliser la gestion des restaurants inter-administratifs (RIA)</p> <p>- adapter l'offre de restauration aux besoins</p>	<p>restauration inter administrative, co-pilotée par le ministère de l'Intérieur</p> <p>- mise en place d'un plan pluriannuel de réhabilitation des RIA</p> <p>- mise en place d'une première tranche</p> <p>- lancement d'un bilan sur la situation des personnels ne bénéficiant pas de l'accès à la restauration collective</p>	<p>- bilan : 2007</p> <p>- fin 2006</p> <p>- projet de loi de finances pour 2007</p> <p>- fin 2006</p>
<p>Diverses mesures</p> <p>- indemnité de changement de résidence</p> <p>- aides aux déplacements</p> <p>- supplément familial de traitement (SFT)</p> <p>- protection sociale complémentaire</p> <p>- chèques vacances</p> <p>- projet de « comité d'orientation inter fonctions publiques » sur l'action sociale</p>	<p>- majoration de l'indemnité de changement de résidence</p> <p>- groupes de travail sur les cas de mobilité liée à un projet professionnel et simplification du calcul de l'aide</p> <p>- revalorisation des indemnités kilométriques</p> <p>- expérimentations dans 3 agglomérations pour aider au développement des transports collectifs</p> <p>- groupe de travail sur l'attribution du SFT et la prise en compte de la diversité des situations familiales</p> <p>- animation d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux</p> <p>- bilan à établir sur l'utilisation des chèques vacances</p> <p>- réflexion à engager à partir des différents projets communs aux 3 fonctions publiques</p>	<p>- Décret du 24 avril 2006 avec effet au 1^{er} juillet 2006</p> <p>- second semestre 2006</p> <p>- Arrêté du 24 avril 2006</p> <p>- expérimentations lancées</p> <p>- bilan : 2007</p> <p>- second semestre 2006</p> <p>- février/juillet 2006 (à ce jour, 3 réunions)</p> <p>- 2007</p> <p>- fin 2006</p>
<p>Volet statutaire</p>		
<p>Dispositions relatives à la promotion professionnelle</p> <p>- amélioration des possibilités de promotion professionnelle et de pilotage des parcours professionnels des agents de catégorie A, B et C</p>	<p>- poursuite et développement des plans de requalification ministériels améliorant l'avancement de grade et la promotion de corps associés aux plans de fusions de corps : modification des décrets statutaires des corps concernés</p>	<p>- 2006-2007</p>
<p>Dispositions relatives aux déroulements de carrière et aux grilles</p> <p><u>Restructuration de la carrière de la catégorie C</u></p> <p>- restructuration des corps en corps à trois ou quatre grades et revalorisation des échelles de rémunération de la catégorie C</p> <p>- définition de niveaux de recrutement différenciés (accès sans concours à la première échelle E3)</p> <p>- modalités d'accès aux grades supérieurs en fonction des métiers et qualifications des différentes filières</p> <p><u>Amélioration des débouchés de la catégorie C en catégorie B</u></p> <p>- amélioration du taux maximum de promotion interne</p>	<p>- refonte de la grille indiciaire (textes transversaux)</p> <p>- refonte des textes statutaires (décret transversal organisant les carrières des corps de catégorie C ; décrets relatifs aux corps à statut commun ; décrets relatifs aux corps à statuts particuliers)</p> <p>- refonte des textes statutaires (décret relatif aux corps à statut commun, décrets relatifs aux corps à statuts particuliers)</p>	<p>- présentation des textes modifiés aux CSFPE de juillet et septembre 2006</p> <p>- examen en Conseil d'Etat : octobre/novembre 2006</p> <p>- mise en œuvre : 4ème trimestre 2006</p>

<p>de la catégorie C vers la catégorie B</p> <ul style="list-style-type: none"> - extension de la clause de sauvegarde - aménagement des règles de reprise d'ancienneté <p><u>Amélioration des carrières de la catégorie B</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - revalorisations indiciaires de la catégorie B (indice plancher et 1er grade du B type) 	<p>- refonte de la grille indiciaire des corps de catégorie B (grade de base)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - présentation des textes modifiés aux CSFPE de juillet et septembre 2006 - examen en Conseil d'Etat : octobre/novembre 2006 - mise en œuvre : 4ème trimestre 2006
<p>Volet statutaire</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - bonification indemnitaire pour les agents des corps de catégorie B en sommet de grille des corps depuis au moins 5 ans - examen des autres situations de blocage de carrière au sein de la catégorie B - évaluation de la place et de l'organisation de la catégorie B <p><u>Promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - amélioration du taux maximum de promotion interne de la catégorie B vers la catégorie A - extension de la clause de sauvegarde <p><u>Amélioration des carrières des agents de catégorie A :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - revalorisation et fusion des corps ministériels d'attaché - création d'emplois fonctionnels (emplois de débouchés mieux rémunérés) - élargissement du recrutement par la voie du tour extérieur dans les corps issus de l'ENA - bonification indemnitaire pour les agents en sommet de grille des corps depuis au moins 5 ans <p>Dispositions relatives aux agents non titulaires</p> <p><u>Amélioration de la protection sociale des agents non titulaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - droit à congé pour convenances personnelles, possibilité de mobilité, information, évaluation, examen de l'évolution de la rémunération 	<p>- décret créant la bonification indemnitaire et de la circulaire d'application</p> <p>- création d'un groupe de travail</p> <p>- évaluation à mener tout au long de la période du relevé de Conclusion</p> <p>- refonte des textes statutaires (décrets relatifs aux corps à statut commun ; décrets relatifs aux corps à statuts particuliers)</p> <p>- création dans chaque ministère de corps d'attachés d'administration par référence au décret n°2005-1215</p> <p>- adoption d'une architecture commune</p> <p>- propositions à définir à l'instar des règles fixées pour les administrateurs civils</p> <p>- décret créant la bonification indemnitaire et de la circulaire d'application</p> <p>- modification du décret n° 86-83</p>	<ul style="list-style-type: none"> - publication début juillet 2006 - fin 2006 - 2006-2008 <p>présentation des textes modifiés aux Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat de juillet et septembre 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - examen en Conseil d'Etat : (octobre/novembre 2006 - mise en œuvre : 4ème trimestre 2006 - présentation des textes ministériels aux comités techniques paritaires ministériels d'ici juillet 2006 - présentation des textes ministériels aux comités techniques paritaires ministériels au cours du 2nd semestre 2006 - fin 2006 / 2007 <p>- publication début juillet 2006</p>
<p>Dispositions relatives aux agents non titulaires</p> <p><u>Amélioration de la protection sociale des agents non titulaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - droit à congé pour convenances personnelles, possibilité de mobilité, information, évaluation, examen de l'évolution de la rémunération 	<p>- modification du décret n° 86-83</p>	<ul style="list-style-type: none"> - présentation du texte modifié au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat de septembre 2006 - examen en Conseil d'Etat : octobre 2006 - mise en œuvre : 4ème trimestre 2006

<p>- examen des conditions applicables à l'assurance chômage</p>	<p>- groupe de travail avec les ministères concernés</p>	<p>- 2007</p>
<p>Volet statutaire</p>		
<p><u>Mise en place de mécanisme de régulation :</u> - garantie de la conformité des recours aux agents non titulaires au regard du statut général de la fonction publique</p>	<p>- instructions relatives aux informations concernant les non titulaires dans les bilans sociaux - réflexion à engager sur les conditions des remplacements d'agents non titulaires par des titulaires - bilan à dresser sur l'application de la loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique</p>	<p>- second semestre 2006 - fin 2006</p>
<p>Dispositions relatives à la prise en compte de l'expérience et à la formation Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et validation des acquis de l'expérience (VAE) - mise en place de dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle : recrutement, parcours professionnels, promotion, mobilité - création d'un congé de VAE</p>	<p>- rédaction et négociation d'un accord-cadre - mise au point des mesures législatives nécessaires et refonte des décrets de 1994 sur les équivalences et les assimilations de diplômes</p>	<p>- 2ème et 3ème trimestre 2006 (début des négociations : juillet 2006) - projet de loi FP adopté en première lecture à l'Assemblée nationale. : 28/29 juin 2006</p>
<p>Institution d'un droit individuel à la formation (DIF) dans la fonction publique - structuration des actions de formation centrée sur les projets professionnels des agents - institution d'un droit individuel à la formation</p>	<p>- mise au point des dispositions législatives (statut général des fonctionnaires et agents publics) - refonte du décret de 1985 sur la formation pour la PFE et déclinaison pour la FPT et la FPH</p>	<p>- projet de loi FP adopté en première lecture à l'Assemblée nationale. : 28/29 juin 2006 - fin 2006</p>
<p>Dispositions relatives au compte épargne temps (CET) - réflexion sur l'amélioration des modalités de mise en oeuvre et d'utilisation des CET</p>	<p>- groupes de travail</p>	<p>- second semestre 2006</p>
<p>Dispositions relatives au dialogue social - rénovation du dialogue social, notamment afin d'associer plus étroitement personnels et employeurs aux concertations et de mieux formaliser le cadre des discussions</p>	<p>- groupe de travail avec les organisations syndicales</p>	<p>- second semestre 2006</p>

En outre, **ces deux protocoles d'accord ont été accompagnés de revalorisations salariales applicables aux trois fonctions publiques :**

- une **hausse** de 0,5 % du point d'indice de la fonction publique le 1^{er} juillet 2006 puis le 1^{er} février 2007 ;

- une **attribution d'un point d'indice supplémentaire** à tous les fonctionnaires le 1^{er} novembre 2006.

Le projet de loi de modernisation de la fonction publique présenté par le ministre de la fonction publique et actuellement en cours d'examen devant le Parlement constitue la transposition législative des mesures prévues dans ces accords, de même que l'essentiel des réformes statutaires, prises au niveau réglementaire, ci-dessous détaillées.

2. Le projet de loi de modernisation de la fonction publique : la traduction législative des accords du 25 janvier 2006

Présenté par M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, lors du Conseil des ministres du 7 juin 2006 et déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi de modernisation de la fonction publique a pour principal objet de mettre en œuvre les accords conclus par le Gouvernement, le 25 janvier 2006, avec la CFDT, l'UNSA et la CFTC.

Le projet de loi tend à améliorer les progressions de carrière et à accroître la mobilité des fonctionnaires, aussi bien entre les différentes fonctions publiques qu'avec le secteur privé.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi de modernisation de la fonction publique comprenait 26 articles. A l'issue de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 juin 2006, il en compte 42. Si les dispositifs initiaux n'ont connu que peu de modifications de fond de la part des députés, dix-sept articles additionnels, portant sur des sujets extrêmement divers, ont été insérés, dont dix à l'initiative du Gouvernement.

• S'agissant de la **formation des agents**, le projet de loi permet principalement d'étendre **aux fonctionnaires de l'Etat et hospitaliers plusieurs dispositions déjà instaurées pour les salariés du secteur privé** par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social et également prévues pour les fonctionnaires territoriaux dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Il est en particulier proposé de consacrer le **droit à la « formation professionnelle tout au long de la vie »** et d'instituer un **droit individuel à la formation (DIF)** garanti aux agents de l'Etat et aux agents hospitaliers.

Le projet de loi prévoit également d'étendre aux fonctionnaires l'accès à des **périodes de professionnalisation**, tendant à favoriser le maintien dans l'emploi des fonctionnaires par des actions de formation.

En outre, les fonctionnaires pourront désormais bénéficier de deux **nouveaux congés** lorsqu'ils s'engagent, soit dans une **procédure de validation des acquis de l'expérience** (VAE), soit à effectuer un **bilan de compétences**.

• **L'expérience professionnelle est également valorisée** au sein de la fonction publique de l'Etat et hospitalière. Elle est prise en compte, non seulement lors de recrutement **dans le cadre de l'un des trois concours** – interne, externe, troisième concours –, mais également pour la **promotion interne et l'avancement de grade**.

Pour les concours ou examens professionnels organisés sur épreuves, l'une d'entre elles peut consister en la présentation par le candidat des acquis de son expérience professionnelle antérieure, en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel.

S'agissant des concours et examens professionnels sur titres ou sur titres et travaux, l'expérience professionnelle pourrait être présentée en complément desdits titres ou travaux.

Dans le cadre de la promotion interne, l'inscription sur une liste d'aptitude devrait être effectuée par appréciation, non seulement de la valeur professionnelle des agents, mais également des acquis de l'expérience professionnelle. Il en serait de même pour l'avancement de grade par voie d'inscription au tableau annuel.

• **Les règles de la mise à disposition des fonctionnaires** sont modifiées par le projet de loi afin de **clarifier les relations entre les employeurs et de renforcer la transparence**, d'une part, et de **favoriser la mobilité des agents**, non seulement entre les trois fonctions publiques mais également vers le secteur privé, d'autre part.

Les cas dans lesquels un agent pourrait être mis à disposition d'un autre employeur public sont tout d'abord élargis. Les fonctionnaires de l'Etat pourraient désormais être mis à disposition des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que des Etats étrangers, sous réserve que *« le fonctionnaire conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec l'administration d'origine »*.

Les agents de la fonction publique territoriale pourraient également être mis à disposition des services de l'Etat et de ses établissements publics, de même que les agents de la fonction publique hospitalière seraient susceptibles de l'être auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Un salarié de droit privé pourrait également être mis à disposition de l'Etat ou un de ses établissements publics, pour des fonctions nécessitant une qualification technique spécialisée.

En revanche, le projet de loi consacre l'obligation de **conclure une convention** pour toute mise à disposition ainsi que de **fixer une compensation financière**, sauf si la mise à disposition intervient au sein de

l'administration de l'Etat ou auprès de l'un de ses établissements publics administratifs, d'une organisation intergouvernementale ou d'un Etat étranger.

• **Les règles de déontologie sont assouplies** afin de faciliter le départ de fonctionnaires vers le secteur privé.

Tout d'abord, le **délit de prise illégale d'intérêts** est **redéfini**. Le contrôle effectué entre les fonctions exercées par l'agent et l'activité privée qu'il souhaite exercer serait désormais opéré au regard des **actes effectivement accomplis ou sciemment omis par l'agent**, et non, comme actuellement, au seul regard des fonctions dont il est théoriquement investi.

La **durée de l'interdiction d'exercer certaines activités privées** à compter de la cessation des fonctions de l'agent serait également **réduite** de cinq à **trois ans**, l'Assemblée nationale ayant préféré porter cette durée à trois ans plutôt que deux ans comme le prévoyait le projet de loi initial.

Ensuite, il est proposé d'**articuler les deux procédures actuellement existantes en matière de contrôle de prise illégale d'intérêts**, la première, statutaire, relevant de la commission de déontologie, et la seconde, judiciaire, relevant du juge pénal.

Le projet de loi propose ainsi de **créer une permission législative en vertu de laquelle le juge pénal ne pourrait plus être saisi d'un délit de prise illégale d'intérêts sur le fondement de l'article 432-13 du code pénal dès lors que la commission de déontologie aurait émis un avis de compatibilité**.

En contrepartie, le rôle de la commission de déontologie se trouve renforcé. La **saisine** de la commission de la déontologie par l'agent serait **obligatoire** dès lors qu'il est chargé *« soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions »*.

Le **fait pour un agent d'exercer une activité privée sans que la commission de déontologie ait préalablement statué** serait désormais constitutif d'un **nouveau délit pénal** puni d'un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende.

Le projet de loi prévoit d'instituer une **commission unique aux trois fonctions publiques**, toutefois réunie en formations différentes suivant les cas qui lui sont soumis.

• Le projet de loi tend enfin à **favoriser le cumul d'activité et la création d'entreprise par les agents publics**.

Ainsi, le **cumul d'activité** serait **autorisé pour les agents qui créent ou reprennent une entreprise**. Un **temps partiel** leur serait dès lors **accordé de droit** s'ils en font la demande, pour une durée maximale d'un an.

Les agents à temps partiel seraient en outre soumis au même régime de cumul que ceux à temps complet ; et non, comme actuellement, à des règles plus restrictives.

Le dirigeant d'une société ou d'une association lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire serait exonéré de l'interdiction d'exercer une activité privée lucrative pendant une durée d'un an à compter de son accès à la fonction publique.

3. Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale : une modernisation très attendue

Présenté par M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, lors du Conseil des ministres du 11 janvier 2006, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale a été **examiné en premier lieu par le Sénat en mars 2006 puis par l'Assemblée nationale en octobre dernier.**

Alors qu'il comprenait initialement **36 articles**, il en **compte 71 à l'issue de la première lecture.**

Afin de permettre à la fonction publique territoriale de relever les nouveaux défis auxquels elle est confrontée –en particulier le « papy boom », le développement de l'intercommunalité et le renforcement de la décentralisation –, le Gouvernement a déposé un projet de loi tendant à **moderniser son statut et clarifier son organisation institutionnelle.**

- Le texte comprend tout d'abord des dispositions tendant à **développer et valoriser la formation professionnelle**, et pour l'essentiel identiques à celles proposées par le projet de loi de modernisation de la fonction publique pour les fonctionnaires de l'Etat et hospitaliers.

- Ensuite, les **missions confiées aux institutions de la fonction publique territoriale sont clarifiées** en retenant un principe de séparation entre les missions de formation –assurées par le Centre national de la fonction publique territoriale– et les missions de gestion collective des agents territoriaux –confiées aux centres de gestion.

Les centres de gestion verraient ainsi leurs compétences renforcées, certaines pouvant être exercées au niveau régional ou interrégional. En revanche, tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont refusé la création d'un Centre national de coordination des centres de gestion, considérant qu'elle n'était pas justifiée.

A l'initiative du Sénat, une disposition du projet de loi prévoit également l'**instauration d'un « collège des employeurs territoriaux »**, formé des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale siégeant en qualité de représentants des collectivités territoriales et devant être consulté par le Gouvernement sur toute question de politique salariale ou relative à l'emploi public territorial.

- Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale compte également de **nombreuses mesures tendant à améliorer la gestion des ressources humaines**, afin de rendre cette fonction publique **plus attractive** et de répondre aux **besoins des collectivités territoriales**.

Par exemple, la **prise en compte de l'expérience professionnelle** serait **développée**, tant pour les concours internes et troisième concours que pour les promotions internes et les avancements de grade. Certains **recrutements** seraient également **facilités** et **les seuils de recrutement des emplois fonctionnels abaissés**.

Afin de favoriser la mobilité entre les trois fonctions publiques, le projet de loi autorise la mise à disposition de fonctionnaires hospitaliers auprès d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics.

L'Assemblée nationale a également inséré une disposition tendant à **confier aux employeurs publics locaux la fixation des quotas d'avancement de grades** pour chaque cadre d'emploi ou corps, actuellement fixés par les statuts particuliers.

Votre rapporteur, également rapporteur du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale au nom de la commission des lois, souhaite que ce texte soit prochainement définitivement adopté par le Parlement.

4. L'adoption d'importantes améliorations statutaires, au niveau réglementaire, pour les trois catégories de la fonction publique

D'importantes mesures statutaires concernant les catégories A, B et C de la fonction publique ont été prises ou sont en voie de l'être.

L'accord statutaire signé le 25 janvier 2006 comporte en particulier **plusieurs améliorations statutaires en faveur de ces trois catégories**.

a) La catégorie C

- Tout d'abord, **la catégorie C a connu une première réforme qui a pris effet le 1er octobre 2005**. Le relèvement du SMIC applicable au 1^{er} juillet 2005 plaçant les traitements des fonctionnaires relevant des échelles 2 à 5 en deçà du salaire minimum, le Gouvernement a anticipé cette difficulté en annonçant, le 21 décembre 2004, la fusion des échelles 2 et 3 de la rémunération et la revalorisation des échelons des échelles 4 et 5. En outre, dans l'attente de ces modifications statutaires qui n'ont pu être effectives que le 1^{er} octobre 2005 du fait du décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005, le décret n° 2005-726 du 29 juin 2005 a procédé à une revalorisation du minimum de traitement des catégories C afin de tenir compte de la hausse du SMIC (indice majoré de 263 à 275).

Compte tenu de la faible amplitude d'un échelon à l'autre en catégorie C, cette revalorisation du bas de la grille indiciaire a en outre nécessité que le nombre d'échelons de chaque échelle soit ramené de 11 à 10,

la durée de carrière dans chaque échelle étant par conséquent réduite de 28 à 26 ans.

L'expérience professionnelle des agents est également prise en compte lors de leur recrutement au sein de la fonction publique, leur permettant dès lors de commencer plus haut dans la grille indiciaire.

Une majoration –de 263 à 276 majoré- est également prévue pour les fonctionnaires en début de carrière des échelles 2 et 3.

Enfin, le déroulement de carrière de ces agents devrait également être facilité par le fait que les fonctionnaires recrutés en échelle 3 bénéficient désormais d'une « clause de sauvegarde » pour la promotion interne dans un corps supérieur de catégorie C, fixé à 5 % de l'effectif du corps d'accueil dès lors que ce mode de calcul permet un nombre de nominations plus élevé.

• Conformément à l'accord statutaire du 25 janvier 2006, trois projets de décrets, soumis à la commission des statuts du 13 juillet 2006, procèdent à une **restructuration des carrières en proposant un statut commun pour les corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire de l'Etat**. Cette réforme devrait permettre la fusion d'un très grand nombre de corps de catégorie C, aboutissant à une diminution de plus d'une centaine de corps :

- le corps des adjoints administratifs de l'Etat devrait se substituer aux corps à statut commun des agents administratifs et des adjoints administratifs ainsi que, pour partie, à celui des agents de services techniques ;

- le corps des adjoints techniques de l'Etat devrait se substituer aux corps à statut commun des ouvriers professionnels, des maîtres ouvriers, des conducteurs d'automobiles et chefs de garage, ainsi que, pour partie à celui des agents de services techniques ;

- le corps des adjoints techniques de laboratoire de l'Etat devrait remplacer cinq corps à statuts particuliers de personnels de laboratoire.

Sauf exception explicitement mentionnée dans les décrets, chaque administration ne devrait plus comporter qu'un seul corps d'adjoints administratifs, d'adjoints techniques et d'adjoints techniques de laboratoire.

Le recrutement de ces agents devraient également être facilitée avec l'accès possible à ces nouveaux corps à différents niveaux de grades, avec ou sans concours et en fonction des diplômes et qualifications professionnelles requis.

Ces trois corps à statut commun seront dotés de quatre grades et de plusieurs niveaux de recrutement. La promotion au grade supérieur sera subordonnée à l'acquisition d'une expérience professionnelle suffisante dans le grade d'exercice, la durée de services effectifs requise variant en fonction de la voie de promotion choisie. Les modalités d'avancement sont identiques pour les trois corps.

Evolution des filières administrative et technique

Echelles	Anciennes bornes indiciaires (indices majorés)	Nouvelles bornes indiciaires (indices majorés)
La filière administrative		
E3	276-337 (10 échelons)	280-354 (11 échelons)
E4	278-351 (10 échelons)	282-367 (11 échelons)
E5	280-378 (10 échelons)	284-391 (11 échelons)
NEI/E6	NEI 359-393 (3 échelons)	E6 323-415 (7 échelons)
La filière technique		
E3	276-337 (10 échelons)	280-354 (11 échelons)
E4	278-351 (10 échelons)	282-367 (11 échelons)
E5	280-378 (10 échelons)	284-391 (11 échelons)
EIS/E6	EIS 327-415 (6 échelons)	E6 323-429 (7 échelons et 1 échelon exceptionnel)

Source : Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2007.

Dans sa communication du 8 novembre 2006 en Conseil des ministres sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a affirmé que près de 20 % des agents bénéficieront dès la fin de l'année 2006, grâce à cette restructuration de la catégorie C, d'une augmentation de leur rémunération de 18 à 100 euros par mois.

Un projet de décret, examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 3 juillet 2005, tend à modifier le décret n° 2005-1229 du 29 septembre 2005 instituant différentes échelles de rémunération afin d'instaurer quatre échelles normalisées (au lieu de trois actuellement) pour la catégorie C, de relever l'indice sommital des trois plus hautes échelles et de créer un 11^{ème} échelon dans chacune des échelles. De nouvelles échelles sont également créées pour certains corps techniques, en remplacement des anciennes échelles (« nouvel espace indiciaire », « espace indiciaire supplémentaire » et « maître ouvrier professionnel »).

Un projet de décret tend également à modifier plusieurs décrets relatifs à des corps ministériels. Il a vocation à concerner, à terme, l'ensemble des statuts particuliers de ces corps.

S'agissant de l'évolution des carrières des agents de catégorie C, la promotion interne devrait être portée à 40 % des recrutements effectués par la voie du concours ou du détachement, contre 20 % actuellement. En outre, la mobilité entre le secteur public et le secteur privé devrait être facilitée par la modification des règles de reprises d'ancienneté permettant de prendre en

compte, dans la limite de sept ans, la moitié des services effectués dans le secteur privé dans les fonctions de niveau équivalent.

L'accord statutaire du 25 janvier 2006 devrait concerner près de 200 corps de fonctionnaires de catégorie C –représentant environ 200.000 agents.

b) Les catégories A et B

- Lors de leur recrutement, les agents de **catégorie B** seront désormais classés dès leur nomination –et non plus lors de leur titularisation– et pourront voir leurs années d'ancienneté dans le secteur privé pour partie, prise en compte, lors de leur recrutement.

En outre, leur carrière devrait également être améliorée avec la revalorisation de l'indice plancher et l'alignement de la grille du premier grade sur celle, plus favorable, du corps des techniciens de recherche. Certains échelons sont également modifiés afin de permettre un déroulement satisfaisant de la carrière des agents lors de leur passage du premier au deuxième grade.

Enfin, s'agissant de la promotion interne des agents de catégorie B vers la catégorie A, le taux de promotion interne sera porté de un sixième à un tiers et le taux de la « clause de sauvegarde » de 3,5 % à 5 % dès lors que ce mode de calcul permet un nombre de nominations plus élevé.

- La **catégorie A** connaît également plusieurs réformes statutaires.

Tout d'abord, la revalorisation et la fusion des corps ministériels d'attachés d'administration, issues du décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005, devraient aboutir avant la fin 2006.

Ainsi, l'indice terminal du premier grade des corps de fonctionnaires de catégorie A a été revalorisé pour les filières administrative (72 euros par mois) et technique (175 euros par mois).

Le recrutement par la voie du tour extérieur, actuellement prévu pour les administrateurs civils en vertu de l'article 5 du décret n° 2005-1569 du 15 décembre 2005, devrait également être élargi à d'autres corps.

Plusieurs emplois fonctionnels placés au sommet de la grille indiciaire devraient en outre être créés.

- Enfin, plus ponctuellement, il convient de mentionner le fait qu'en vertu du décret n° 2006-778 du 30 juin 2006¹, les fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emplois de catégorie A et B, ou à des corps de même niveau, ainsi que les militaires sous-officiers et officiers, qui comptent cinq années d'ancienneté au dernier échelon du grade terminal de leur corps ou cadre d'emplois, bénéficient d'une bonification indemnitaire de 2006 à 2008, s'élevant à 400 euros brut par an pour les agents de catégorie B et à 700 euros

¹ Décret n° 2006-778 du 30 juin 2006 portant attribution d'une bonification indemnitaire à certains fonctionnaires et militaires.

pour les agents de catégorie A. Cette bonification permet d'octroyer une augmentation à des agents ayant atteint le sommet de leur corps ou cadre d'emplois depuis plus de cinq ans et qui ne voient dès lors plus guère leur rémunération évoluer.

Votre rapporteur se félicite de l'ensemble de ces mesures statutaires permettant de moderniser la gestion des ressources humaines, de favoriser la diversité des recrutements et la mobilité ainsi que de faciliter le déroulement de carrière des agents.

Elle est également très favorable à l'important effort de fusion de corps mené par le ministère de la fonction publique. D'après la communication précitée du ministre de la fonction publique lors du Conseil des ministres du 8 novembre 2006, 234 corps seraient supprimés au cours de l'année 2006, sur les 1.200 que comptait jusqu'à présent l'Etat¹.

Outre les fusions de corps précitées, opérées par les projets de décrets mettant en œuvre les accords du 25 janvier 2006, vingt-trois corps de fonctionnaires -regroupant environ 25.000 agents- ont fusionné pour n'être réduit qu'à dix corps au 1^{er} août 2006, et 83 corps -représentant environ 140.000 agents- sont actuellement en cours de fusion pour être remplacés par 30 corps. Ces fusions de corps offre ainsi aux agents publics de nouvelles possibilités de mobilité et permet une gestion des ressources humaines plus cohérente.

5. Un enjeu particulier : le développement de la rémunération à la performance

La rémunération à la performance, ou rémunération au mérite, constitue un **élément essentiel de la réforme de l'encadrement supérieur**. Elle a été annoncée dans la communication en Conseil des ministres de M. Jean-Paul Delevoye, alors ministre chargé de la fonction publique, du 22 octobre 2003 et confirmée par M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, lors du Conseil des ministres du 8 novembre dernier.

La prise en compte de la performance des agents pour la fixation de leur rémunération a tout d'abord fait l'objet d'une **expérimentation, débutée en 2004, pour les directeurs d'administration centrale de six ministères** : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de la défense, ministère de l'équipement, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur et ministère de la fonction publique.

Ces directeurs peuvent ainsi recevoir un supplément de rémunération, modulée dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en

¹ Pour rappel, la fonction publique de l'Etat compte 1.200 corps, dont 900 qui continuent de recruter, les autres étant en voie d'extinction.

fonction des résultats obtenus au regard des objectifs qui leur avaient été préalablement assignés.

D'après les informations fournies l'an dernier à votre rapporteur, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, cette expérimentation devait être étendue à partir du 1^{er} janvier 2006 à tous les directeurs d'administration centrale de l'ensemble des ministères.

Après évaluation puis validation de l'expérimentation par la Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (MIPES), le **décret n° 2006-1019 du 11 août 2006¹ a effectivement institué une indemnité de performance** « *destinée à prendre en compte les résultats obtenus par les personnes qui exercent les fonctions de directeur d'administration centrale ou des fonctions équivalentes* » (article 1^{er}).

Chaque année –au plus tard avant la fin du premier mois de l'année au titre de laquelle l'indemnité est attribuée, ou dans un délai de trois mois après une nouvelle nomination intervenant en cours d'année–, **le ministre doit fixer les objectifs devant être atteints par chacun des directeurs de l'administration centrale de son département.** Pour partie exprimés sous forme quantifiée, ces objectifs sont classés par ordre de priorité et accompagnés d'indicateurs permettant de mesurer leur réalisation.

L'évaluation individuelle et annuelle dont fait l'objet le directeur d'administration centrale prend en compte la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés ainsi que la qualité de la conduite des administrations dont il a la charge.

Rejoignant les interrogations formulées par notre excellent collègue, M. Pierre Fauchon, alors rapporteur pour avis des crédits du ministère de la fonction publique dans le cadre du budget pour 2004², votre rapporteur s'est demandée quels pouvaient être les critères fixés par les ministères pour « évaluer le mérite » de ces agents et s'ils n'étaient pas trop difficiles à établir, les résultats obtenus devant être mesurés, non seulement sur un plan quantitatif, mais également et surtout sur un plan qualitatif.

Un comité ministériel de rémunération est institué dans chaque ministère. Composé d'au moins trois membres dont au moins une personnalité qualifiée n'appartenant pas aux services du ministère et le secrétaire général du ministère, il « *fait part au ministre de son avis sur la manière dont chaque directeur a atteint les objectifs assignés et sur la qualité de la conduite de la direction.* »

¹ Décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administration centrale.

² Avis budgétaire n° 78-tome IX (Sénat, 2003-2004) de M. Pierre Fauchon au nom de la commission des lois.

L'indemnité de performance est versée au début de l'année qui suit celle sur laquelle l'évaluation a porté. Comme pour l'expérimentation, elle ne peut dépasser 20 % des éléments de rémunération brute annuelle.

Après évaluation du présent dispositif mis en place pour les directeurs des administrations centrales, d'autres cadres supérieurs pourraient par la suite bénéficier de cette modulation des rémunérations. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a d'ailleurs, en utilisant son régime indemnitaire, instauré une rémunération de la performance individuelle de l'ensemble de ses cadres.

En outre, il convient de signaler que, depuis 2004, **plusieurs dispositifs ont été mis en place au plan ministériel afin que soit prise en compte la performance collective des services.**

Ainsi, dans la police et la gendarmerie, des indemnités sont désormais versées en fonction des résultats individuels et collectifs des agents d'un même service.

Lors de son audition par la commission des Lois le 22 novembre 2006, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a relevé que vingt millions d'euros seraient consacrés à la prime résultats exceptionnels en 2007. Il a également indiqué qu'en 2006, 36.000 fonctionnaires de police, soit un quart des effectifs, devraient percevoir cette prime d'un montant moyen de près de 400 euros et qu'il était envisagé d'instaurer une rémunération à la performance pour les commissaires de police.

De même, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a instauré un système d'intéressement collectif sur le fondement de résultats à atteindre et mesurés à partir d'indicateurs.

D'après les informations fournies par le ministère de la fonction publique, l'objectif pour 2007 en la matière serait que *« chaque ministère puisse expérimenter un dispositif de rémunération de la performance sur un effectif suffisamment significatif »*.

Comme indiqué précédemment, le projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du gouvernement » dispose d'ailleurs d'un indicateur tendant à mesurer le nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance. Si les chiffres constatés pour 2004 et 2005 étaient respectivement de 44 et 80, la prévision pour 2006 et 2007 est de 185 cadres bénéficiant d'une rémunération à la performance.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose d'adopter, la commission des lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits concernés par le présent avis.

ANNEXE

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 34 état B

I. Créer le programme :

Défense et protection des droits et des libertés fondamentales

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

(en euros)

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

OBJET

Cet amendement a pour objet de créer au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », un nouveau programme rassemblant les crédits des sept autorités administratives indépendantes qui ont pour mission de défendre et protéger les droits et les libertés fondamentales.

Dans la maquette du projet de loi de finances pour 2007, ces dépenses sont réparties au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », alors qu'elles ne relèvent manifestement pas des fonctions de soutien du chef du Gouvernement dans l'exercice de sa fonction de direction de l'action gouvernementale. En revanche, le programme qu'il est proposé de créer serait conforme à la définition posée par l'article 7 de la LOLF : « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

L'amendement poursuit une démarche inaugurée par la commission des lois lors de la discussion du précédent projet de loi de finances, afin de

clarifier la situation des autorités administratives indépendantes exerçant une mission de protection des droits et libertés au sein de l'architecture budgétaire.

Le présent amendement correspond à une démarche commune avec nos collègues François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » au nom de la commission des finances.

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

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

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

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

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

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

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

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

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