

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	2
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	4
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	4
B. LA SOUS-ÉVALUATION INITIALE DES BESOINS DU SGAE, UN MAUVAIS SIGNAL À LA VEILLE DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	4
C. LA NON-ATTEINTE DU PLAFOND D'EMPLOIS, TRADUCTION DE LA DIFFICULTÉ À POURVOIR CERTAINS POSTES.....	5
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	6
A. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE À RENFORCER	6
B. PERFORMANCE DU PROGRAMME 129 : EN ATTENDANT LA REFORME OPÉRÉE EN 2008	6
C. LES BONS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	7

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Suite aux travaux d'un groupe de travail formé des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, **créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés »** au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », regroupant les crédits des autorités administratives indépendantes de cette mission.

A défaut d'une modification en ce sens de la maquette budgétaire, **une initiative sera prise par vos rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement, au PLF 2009.**

2. Pour annuler des crédits du programme « Fonction publique », précédemment mis en réserve, il a été opéré un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENA et des IRA, dont les crédits dépendent du programme « Fonction publique ». Il s'agit d'une mesure d'expédient, qui ne pourra pas être reproduite chaque année.

3. **L'insuffisance des crédits inscrits au budget opérationnel de programme du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**, préjudiciable à la préparation de la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008, a été **compensée par des redéploiements de crédits** (à hauteur de 3 millions d'euros) au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

4. Afin de **réduire les délais de vacance de certains emplois au sein des services du Premier ministre**, renforcer l'attractivité des carrières, notamment pour les attachés d'administration centrale.

5. Renforcer le rôle de **pilotage de la performance du programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » **par la direction des services administratifs et financiers (DSAF)** du Premier ministre.

6. La forte **diminution** (de 8,86 % à 6,29 %) **du coût de gestion, par le prestataire extérieur, de certaines prestations sociales à caractère interministériel** illustre les progrès qui peuvent, et doivent, être réalisés dans les relations contractuelles de l'Etat avec les prestataires de services privés.

La mission « Direction de l'action du gouvernement » forme **un ensemble hétérogène**, regroupant des crédits à caractère interministériel relevant des services du Premier ministre.

En 2007, les crédits de la mission se sont élevés, en exécution, à **523 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 506 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis entre deux programmes :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (325 millions d'euros en AE et 326 millions d'euros en CP), correspondant aux fonctions d'état-major *stricto sensu* de l'action gouvernementale ;

- le programme 148 « Fonction publique » (199 millions d'euros en AE et 179 millions d'euros en CP), qui regroupe des crédits d'action sociale interministérielle, gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ainsi que les crédits d'écoles de formation de la fonction publique (l'Ecole nationale d'administration, ENA, et les Instituts régionaux d'administration, IRA).

La maquette budgétaire a fortement évolué en 2008 :

- d'une part, suite au rattachement de la DGAFP au ministère du budget, des comptes et de la fonction publique nouvellement créé, le programme 148 « Fonction publique » a été transféré vers la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », examiné par notre collègue Bernard Angels ;

- d'autre part, il a été créé un nouveau programme 306 « Présidence française de l'Union européenne », afin de regrouper l'ensemble des crédits nécessaires à l'exercice par la France de la présidence de l'Union européenne, du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

Vos rapporteurs spéciaux estiment cependant que la maquette budgétaire de la mission n'est toujours pas satisfaisante.

Ils ont, dans ce contexte, animé un groupe de travail sur le positionnement budgétaire des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Ce groupe de travail a réuni les rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat : dans sa réunion du 9 avril 2008, il a décidé la **création d'un programme « Défense et protection des droits et des libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**, regroupant les crédits des AAI de cette mission. Une **lettre** en ce sens, datée du 21 mai 2008, cosignée des présidents et des rapporteurs spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, a été **adressée à M. François Fillon, Premier ministre.**

A défaut d'une modification en ce sens de la maquette budgétaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2009, **une initiative sera prise par vos rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement, au PLF 2009.**

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les différents services relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » n'ayant pas été soumis à des règles dérogatoires en ce qui concerne la mise en réserve de crédits, vos rapporteurs spéciaux observent qu'ils ont su **faire face aux contraintes de régulation budgétaire en cours d'exercice**, de l'avis même de la Direction des services administratifs et financiers du premier ministre (DSAF), au prorata des dépenses inscrites en prévision lors de l'adoption de la loi de finances initiale.

Sous ces réserves, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a toutefois bénéficié d'une application à un taux minoré (4,03 % au lieu de 5 %) de ses crédits mis en réserve.

Cependant, pour annuler des crédits du programme « Fonction publique », précédemment mis en réserve, il a été opéré un **prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENA et des IRA**, dont les crédits dépendent du programme « Fonction publique ». Il s'agit d'une mesure d'expédient, qui ne pourra pas être reproduite chaque année, puisque le fonds de roulement de l'ENA et des IRA doit pouvoir être maintenu à un niveau suffisant pour couvrir les besoins de trésorerie de ces écoles de formation.

Par ailleurs, **les crédits du programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » **ont dû être abondés en cours de gestion à hauteur de 3 millions d'euros en AE**, en octobre 2007, du fait d'évolutions difficilement prévisibles lors de la programmation budgétaire :

- l'augmentation de trois à quatre du nombre de cabinets ministériels rattachés aux services du Premier ministre ;
- l'installation de l'ancien Président de la République, M. Jacques Chirac, dans de nouveaux locaux.

B. LA SOUS-ÉVALUATION INITIALE DES BESOINS DU SGAE, UN MAUVAIS SIGNAL À LA VEILLE DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Une difficulté, récurrente, est toutefois l'**adaptation aux besoins des crédits alloués par la DSAF pour le fonctionnement courant** des services relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement », à partir du budget opérationnel de programme (BOP) « Soutien ».

Or, dès le début de l'année 2007, lors de sa présentation au contrôle financier, **le BOP du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) est apparu insuffisamment doté**. Des redéploiements ont ainsi dû être opérés

au sein du programme 129, à hauteur de 2 millions d'euros en AE, du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) vers le BOP « Soutien », et de 1 million d'euros, toujours en AE, du BOP « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) vers le BOP « Soutien ». En revanche, les dotations prévues en 2008 couvrent largement les besoins de financement.

Cette situation n'est pas sans inquiéter vos rapporteurs spéciaux, puisque le SGAE a préparé, dès 2007, la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008, et avait dès lors renforcé ses effectifs.

En outre, le transfert ainsi opéré au détriment du CSA représente une part significative (3 %) de ses ressources.

C. LA NON-ATTEINTE DU PLAFOND D'EMPLOIS, TRADUCTION DE LA DIFFICULTÉ À POURVOIR CERTAINS POSTES

La loi de finances pour 2007 a fixé le plafond d'emplois des services du Premier ministre à 2.531 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT), en diminution de seulement 8 ETPT (à périmètre constant) par rapport à 2006. Comme l'avaient observé vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, les services du Premier ministre restaient donc globalement en dehors du champ de la réduction des emplois publics.

Or, les **ETPT consommés au 31 décembre 2007 s'élevaient à 2.358,76, soit seulement 93 % du plafond des emplois autorisés par le Parlement.**

L'écart entre le nombre d'emplois prévus et les ETPT effectivement consommés s'est cependant réduit par rapport à 2006, puisqu'il atteignait 10 % au 31 décembre 2006.

Si des facteurs conjoncturels (comme les changements de cabinets ministériels au printemps 2007) contribuent certes à expliquer l'écart entre les emplois autorisés et ceux effectivement pourvus au sein des services du Premier ministre, vos rapporteurs spéciaux soulignent la **durée des vacances de poste sur des emplois spécialisés, notamment au CSA.**

En conséquence, le plafond d'emplois du CSA (soit 270,24 ETPT) a été dépassé dès février 2007, pour être porté au niveau autorisé en 2008 (soit 281,24 ETPT).

Cette difficulté à procéder à des recrutements pose la question de **l'attractivité des régimes statutaires des emplois relevant des services du Premier ministre.** Elle souligne aussi la nécessité de mieux **organiser** dans certains corps, en particulier celui des attachés d'administration centrale, de vrais plans d'évolution de carrière au sein des services du Premier ministre, ou dans des directions exerçant des fonctions comparables dans d'autres ministères.

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. UN PILOTAGE DE LA PERFORMANCE À RENFORCER

L'hétérogénéité même des crédits relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ne facilite pas la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, notamment pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que **des objectifs et des indicateurs de performance devraient être associés aux actions représentant une part significative des crédits du programme 129** : en ce sens, la définition d'un objectif de performance par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, suite au contrôle budgétaire¹ mené par vos rapporteurs spéciaux, a représenté un progrès appréciable, avant que le CSA ne soit suivi par une autre AAI relevant des services du Premier ministre, le Médiateur de la République.

Cependant, comme l'a souligné la Cour des comptes dans ses travaux sur l'exécution du budget 2007, il conviendrait de **renforcer le rôle de pilotage de la performance par la direction des services administratifs et financiers (DSAF)** du Premier ministre, alors qu'actuellement le dialogue de gestion est très faible entre la DSAF et les services relevant du programme 129.

Ces échanges permettraient d'aider à la définition des objectifs et indicateurs de performance les plus pertinents, ainsi que de mettre en place des outils méthodologiques sur le renseignement des indicateurs et leur suivi.

B. PERFORMANCE DU PROGRAMME 129 : EN ATTENDANT LA REFONTE OPÉRÉE EN 2008

S'agissant de l'appréciation des performances obtenues pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », la refonte opérée en 2008 a amené vos rapporteurs spéciaux à analyser plus particulièrement les résultats 2007 des objectifs et indicateurs ayant vocation à être maintenus.

S'ils se félicitent ainsi des progrès obtenus en matière de sécurité des systèmes d'information de l'Etat (2,68 en 2006 d'après une évaluation entre 0 et 5, contre 2,47 en 2006), **beaucoup de ministères restent vulnérables à des attaques contre leurs systèmes informatiques**. La prise de conscience, dont rendent compte les résultats obtenus en 2007, doit se traduire en choix d'investissements, une démarche préventive présentant, à moyen et long

¹ Sénat, rapport n° 441 (2004-2005).

termes, une économie budgétaire que pourrait d'ailleurs évaluer le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

Le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT), soit 85 % en 2007, et qui constitue l'indicateur de performance du CSA, est conforme aux prévisions. Toutefois, il devra être remplacé lorsque la quasi-totalité du territoire aura accès à la TNT. Suite au bilan¹ effectué par vos rapporteurs spéciaux sur leurs activités de contrôle budgétaires menées depuis 2004, le CSA a d'ailleurs indiqué travailler en ce sens.

C. LES BONS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

Comme pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », **les objectifs et indicateurs de performance du programme 148 « Fonction publique » ont été largement refondus, mais dès 2007.**

Les résultats obtenus sont largement en phase avec les prévisions, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent, malgré un léger dérapage des coûts de la formation par élève à l'ENA (56.700 euros en 2007, alors que la prévision initiale s'établissait à 56.000 euros, et en hausse de 3 % par rapport à 2006) et dans les IRA (47.100 euros contre 46.000 euros, également en hausse de près de 3 % par rapport à 2006). Cette différence s'explique, selon le RAP 2007, par l'application des mesures statutaires et salariales à caractère générale, ce qui à l'évidence ne saurait rendre compte des taux de progression constatés.

Un des résultats les plus satisfaisants est la **forte diminution** (de 8,86 % à 6,29 %) **du coût de gestion, par le prestataire extérieur, de certaines prestations sociales à caractère interministériel²** : les chèques-vacances, l'aide ménagère à domicile, l'aide à l'installation des personnels et la garde d'enfants.

Cette évolution favorable résulte notamment de la renégociation de conventions liant l'Etat à ces prestataires, ce qui montre les **progrès pouvant être réalisés dans les relations contractuelles de l'Etat avec les prestataires de services privés.**

¹ Sénat, rapport n° 415 (2007-2008).

² Ces données sont mesurées par l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 3 « Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle ».