

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**DIRECTION DE L'ACTION
DU GOUVERNEMENT**

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, 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, Raymond Courrière, 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, MM. Hugues Portelli, 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.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 500

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 10) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE : LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	8
A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	9
1. <i>Un programme au contenu disparate</i>	9
2. <i>Le manque d'exhaustivité des indicateurs de performance</i>	10
B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »	12
1. <i>Un nouveau cadre budgétaire auquel est associé une mesure plutôt efficiente de la performance</i>	12
2. <i>Des mesures nouvelles dans le domaine de l'action sociale interministérielle</i>	16
3. <i>La poursuite des réformes engagées en faveur de l'ENA et des IRA</i>	18
II. DES ACTIVITÉS DE COORDINATION, D'INFORMATION ET DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS EN MUTATION	21
A. L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE COORDINATION ET DE PROSPECTIVE	21
1. <i>Le renforcement de la coordination de la politique européenne</i>	21
2. <i>La réorganisation de la prospective</i>	22
B. LE DÉVELOPPEMENT RÉUSSI DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ADMINISTRATIVE	23
1. <i>L'accès à l'information sur l'Internet</i>	24
2. <i>Le renseignement administratif par téléphone : « 39.39, Allô service public »</i>	25
3. <i>Des objectifs et des indicateurs pertinents</i>	26
C. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS : LA SITUATION PARTICULIÈRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	28
1. <i>La place des autorités administratives indépendantes dans la nouvelle architecture budgétaire</i>	28
2. <i>Des autorités soumises aux mêmes contraintes budgétaires que les autres services de l'Etat ?</i>	29
3. <i>L'augmentation de l'activité des autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés</i>	31
a) <i>La généralisation de la procédure d'avis préalable de la CNCIS</i>	31
b) <i>L'élargissement des missions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)</i>	34
c) <i>L'accroissement de l'activité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité</i>	35
III. L'EMPLOI PUBLIC, AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DE L'ÉTAT	37
A. L'IMPORTANCE DES PERSONNELS DE L'ÉTAT DANS LE BUDGET	37
1. <i>Une meilleure perception des effectifs de l'Etat par la LOLF</i>	38
2. <i>Les effectifs de l'Etat dans le budget pour 2006</i>	41
a) <i>La fixation des plafonds d'emplois pour 2006</i>	41
b) <i>Des efforts poursuivis en matière de maîtrise des effectifs</i>	43
3. <i>Le poids considérable des dépenses de personnels</i>	45

B. LA FONCTION PUBLIQUE, MARQUÉE PAR UNE IMPORTANTE VAGUE DE RÉFORMES	47
1. <i>L'évolution progressive de la gestion de l'emploi public par la mise en œuvre de plusieurs réformes législatives</i>	47
a) La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : le transfert progressif des personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales et leurs groupements	47
b) De récentes modifications statutaires à l'impact non négligeable	49
(1) La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 : une évolution substantielle du droit de la fonction publique par la transposition du droit communautaire	49
(2) L'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 : la recherche d'une diversification du recrutement	51
(a) <i>La suppression de la limite d'âge pour le recrutement dans la fonction publique de l'Etat</i>	52
(b) <i>La création des PACTE : une voie originale de recrutement pour la fonction publique</i>	53
2. <i>De nouvelles réformes en cours d'élaboration</i>	55
a) Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale présenté au CSFPT : une réforme attendue.....	55
b) De nouvelles orientations annoncées afin d'améliorer la gestion de la fonction publique.....	57
 ANNEXE 1 - AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	61
 ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	63

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 8 novembre 2005, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, la commission des Lois, réunie le mercredi 16 novembre 2005 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 »** dans le projet de loi de finances pour 2006.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur, a tout d'abord présenté le **nouveau cadre budgétaire** de la mission « Direction de l'action du gouvernement », dont le budget s'élève à **530 millions d'euros pour 2006**.

Elle a estimé que, du fait du **caractère hétéroclite** du programme « coordination du travail gouvernemental », les **objectifs et indicateurs** de performance qui lui étaient associés **manquaient d'exhaustivité**.

Elle a ensuite présenté les **trois mesures nouvelles prévues au sein du programme « fonction publique »**.

Souhaitant insister sur le fait que l'emploi public était au cœur des préoccupations de l'Etat, elle a tout d'abord expliqué que la LOLF devrait offrir une **meilleure perception des effectifs**, avant d'indiquer que les charges de personnel de l'Etat représenteraient plus de **118 milliards d'euros**, soit près de **44% 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 2006. Après être revenue sur la mise en œuvre de plusieurs réformes législatives, elle a également rappelé le calendrier prévisionnel d'élaboration du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, tant attendu par les élus locaux et agents territoriaux.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois a ensuite adopté un **amendement** tendant :

- d'une part, à **créer au sein de la mission un nouveau programme « Autorités administratives indépendantes »**, qui regrouperait les sept autorités administratives indépendantes figurant actuellement dans le programme « Coordination du travail gouvernemental », afin de mieux prendre en compte la spécificité de ces autorités ;

- d'autre part, à **redistribuer**, entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, **une part des crédits** attribués par erreur à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

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 dévolus à la mission « Direction de l'action du gouvernement » pour 2006.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, comme chaque année, le projet de loi de finances pour 2006. Toutefois, l'examen du budget par le Parlement revêt cette année un caractère tout particulier dans la mesure où il s'agit de la première année d'application de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit une présentation des crédits et des modalités de vote et de contrôle bien différentes du système antérieur. A titre indicatif, le projet de loi de finances pour 2005 avait seulement fait l'objet d'une présentation selon les principes de la LOLF¹.

Suivant l'esprit de la LOLF, la commission des Lois a décidé de se saisir pour avis de l'intégralité de la mission « Direction de l'action du gouvernement », qui regroupe un ensemble hétérogène où se trouvent, d'une part, les crédits alloués aux services du Premier ministre et à certaines autorités administratives indépendantes (programme « coordination du travail gouvernemental ») et, d'autre part, le budget affecté au ministère de la fonction publique (programme « fonction publique »).

Comme les années précédentes, l'avis consacré à l'analyse du budget du ministère de la fonction publique sera également l'occasion pour la commission des Lois de s'intéresser aux charges de personnels de l'Etat et à l'évolution de la fonction publique.

En outre, votre commission se félicite du fait que, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le Sénat ait décidé de créer un débat sur les effectifs de la fonction publique qui prendra place lors de l'examen de l'article rénové d'équilibre budgétaire et auquel votre rapporteur pour avis participera.

A l'occasion de l'élaboration du présent avis, votre rapporteur a entendu, pour les crédits consacrés à la fonction publique, les organisations syndicales représentatives ayant pu être présentes lors de deux tables rondes relatives à la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale², et, pour les crédits consacrés à certaines autorités administratives indépendantes, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, M. Dominique Baudis, Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, et M. Pierre Truche, Président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

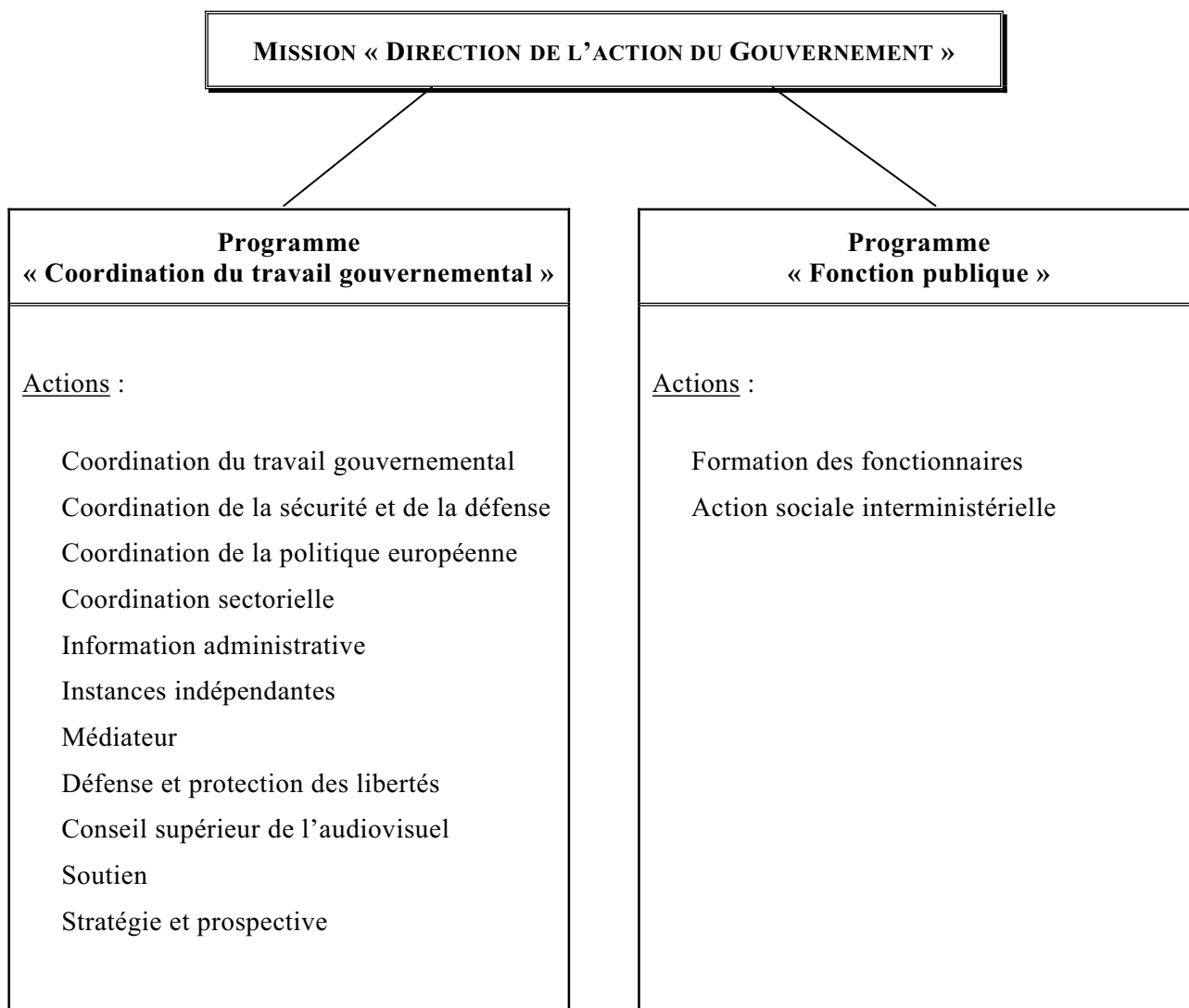
¹ Voir le rapport n° 79 – Tome IX Sénat (2004-2005) de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois.

² Voir liste des personnes entendues en annexe du présent rapport.

I. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE : LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

La mission « Direction de l'action du gouvernement » reprend en partie les crédits auparavant détaillés dans le fascicule budgétaire consacré aux services généraux du Premier ministre.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, cette mission se voit attribuer 0,54 milliards d'euros en autorisations d'engagements et 0,53 milliards d'euros en crédits de paiement et dispose, à titre indicatif, d'un plafond d'emplois correspondant à 2.954 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Relevant directement du Premier ministre, elle est composée de deux programmes, « coordination du travail gouvernemental » (programme 129) et « fonction publique » (programme 148).



A. LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

1. Un programme au contenu disparate

Le programme « Coordination du travail gouvernemental », pour lequel 397.238.051 euros d'autorisations d'engagement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, constitue **un ensemble relativement hétéroclite** où se trouvent, d'une part, les services du Premier ministre et des instances de réflexion qui lui sont rattachées et, d'autre part, certaines autorités administratives indépendantes.

Les services du Premier ministre rassemblent les directions et organismes chargés d'assister le chef du gouvernement dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles¹. Ils comprennent ainsi les trois secrétariats généraux chargés de l'organisation et de la coordination du travail gouvernemental en matière d'activité législative et réglementaire (Secrétariat général du gouvernement, SGG), de sécurité et de défense (Secrétariat général de la défense nationale, SGDN) et de politique européenne (Secrétariat général pour les affaires européennes, SGAE)².

Sont par ailleurs intégrées aux services du Premier ministre plusieurs instances de conseil, d'étude et de prospective, telles que le Commissariat général au Plan, le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'analyse de la société. Enfin, ces services rassemblent deux directions chargées de la coordination sectorielle (la direction générale de l'administration et de la fonction publique, DGAFP, et la direction du développement des médias³, DDM) ainsi que deux services assurant l'information administrative (la direction de la Documentation française et les centres interministériels de renseignement administratif, CIRA).

Appartiennent également au programme « Coordination du travail gouvernemental » **sept autorités administratives indépendantes**, chargées de la défense des droits et libertés des citoyens (Médiateur de la République, Commission d'accès aux documents administratifs, CADA, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, CNCIS, Commission consultative du secret de la défense nationale, CCSDN, Commission nationale de déontologie de la sécurité, CNDS, Comité consultatif national d'éthique, CCNE) ainsi que de la défense de la liberté de communication audiovisuelle et de la régulation de ce secteur (Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA).

¹ En particulier, l'article 21 de la Constitution dispose que « le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois (...) ».

² Le SGAE a succédé au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) le 18 octobre 2005, cf. *infra*.

³ Toutefois, les crédits d'intervention gérés par cette direction sont inscrits dans les programmes Presse et Chaîne française d'information internationale de la mission Médias.

Cependant, les autorités administratives indépendantes occupent une place différente au sein du programme en fonction de leur importance en termes d'effectifs et de budget. Ainsi, le Médiateur de la République, doté de 8,4 millions d'euros, et le CSA, doté de 34,2 millions d'euros, constituent chacun une action spécifique du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

En revanche, la CADA, qui ne dispose pas de budget propre, a été rangée au sein de l'action « Instances indépendantes », qui comprend également la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Comité consultatif national d'éthique et la Commission de vérification des fonds spéciaux. Enfin, une action « Défense et protection des libertés » regroupe les trois autorités administratives indépendantes agissant dans les domaines de la défense et de la sécurité (CNCIS, CCSDN et CNDS).

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2006 pour les 11 actions du programme se répartissent de la façon suivante :

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (euros)	Crédits de paiement (euros)	Part des autorisations d'engagement demandées pour 2006
01 Coordination du travail gouvernemental	70.272.499	74.148.499	17,69 %
02 Coordination de la sécurité et de la défense	121.087.023	119.977.023	30,48 %
03 Coordination de la politique européenne	8.277.910	8.277.910	2,08 %
04 Coordination sectorielle	18.869.274	18.869.274	4,75 %
05 Information administrative	30.660.463	30.478.463	7,72 %
06 Instances indépendantes	4.089.825	4.089.825	1,03 %
07 Médiateur	8.463.067	8.433.067	2,13 %
08 Défense et protection des libertés	3.866.732	3.866.732	0,97 %
09 Conseil supérieur de l'audiovisuel	34.200.955	34.200.955	8,61 %
10 Soutien	78.436.705	75.162.705	19,75 %
11 Stratégie et prospective	19.013.598	19.013.598	4,79 %
TOTAUX	397.238.051	396.518.051	100 %

La responsabilité du programme « Coordination du travail gouvernemental » a été confiée au secrétaire général du gouvernement.

2. Le manque d'exhaustivité des indicateurs de performance

Les objectifs et indicateurs de performance appliqués au programme « Coordination du travail gouvernemental » ne couvrent que très partiellement l'étendue de ses différentes actions¹.

¹ L'article 7, I, 2°, second alinéa, de la LOLF dispose que « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre 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. »

Dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2006 portant sur ce programme, le gouvernement estime qu'« *en termes de méthode, il est particulièrement difficile de proposer des objectifs de performance* » pour des structures d'état-major assurant « *des fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, d'organisation, d'études et de recherche* ». Il juge qu'*a contrario* les instances délivrant des prestations mesurables se prêtent plus aisément à la fixation d'objectifs.

Ainsi, sur les cinq objectifs du programme, quatre portent sur l'information des citoyens, le cinquième concernant la maîtrise du coût de la fonction soutien assurée par la Direction des services administratifs et financiers¹ du Premier ministre.

Au total, **seules trois des onze actions du programme sont dotées d'objectifs et d'indicateurs de performance**. Par conséquent, aucun indicateur ne porte sur les fonctions de coordination, ni sur les autorités administratives indépendantes rattachées au programme.

Objectifs de performance	Numéro et intitulé de l'action visée	Structures intéressées
n° 1 - Améliorer l'information du citoyen sur les actions du gouvernement	1 - Coordination du travail gouvernemental	Service d'information du Gouvernement
- n° 2 - Faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à moindre coût ; - n° 3 - Améliorer l'information administrative du public diffusée par la Documentation française et les CIRA ; - n° 4 - Assurer la progression de la diffusion des ouvrages édités par la Documentation française	5 - Information administrative	- Direction de la Documentation française - CIRA
- n° 5 - Maîtriser le coût de la fonction soutien assurée par la direction des services administratifs et financiers	10 - Soutien	Direction des services administratifs et financiers

Source : Commission des Lois du Sénat.

Votre rapporteur estime cependant que **certaines missions de coordination pourraient être dotées d'objectifs et d'indicateurs de performance**. Il serait notamment souhaitable d'établir un objectif pour le Secrétariat général du gouvernement, qui joue un rôle central dans la préparation et le suivi des décrets. Cet objectif pourrait porter sur les délais de publication des textes réglementaires d'application des lois. La vocation interministérielle du SGG permettrait sans doute la construction d'indicateurs statistiques pertinents en la matière.

¹ La fonction soutien (action n° 10 du programme) rassemble les activités concourant à celles des autres actions ou programmes de politiques publiques, en leur fournissant un soutien ou un encadrement, (Cf. rapport fait au nom de la commission des finances sur les objectifs et indicateurs de performance de la LOLF par M. Jean Arthuis, n° 220, 2004-2005).

En outre, il conviendrait de **réfléchir à la mise en place d'objectifs et d'indicateurs de performance par les principales autorités administratives indépendantes rassemblées dans ce programme.**

M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a ainsi indiqué à votre rapporteur que douze de ces instances s'étaient réunies afin de déterminer les objectifs et indicateurs qui pourraient leur être appliqués. Il a évoqué, s'agissant de la médiation, la création d'un objectif concernant l'aboutissement des propositions de réforme présentées chaque année.

B. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »

1. Un nouveau cadre budgétaire auquel est associé une mesure plutôt efficiente de la performance

• **Le programme « fonction publique » est structuré en deux actions :**

- action « **formation des fonctionnaires** » (action n° 1) : elle comprend l'ensemble des subventions de fonctionnement aux établissements chargés de la formation interministérielle des cadres (l'ENA et les cinq IRA) ainsi que les crédits relatifs à la formation continue interministérielle des fonctionnaires ;

- action « **action sociale interministérielle** » (action n° 2) : elle regroupe l'ensemble des crédits permettant le financement des prestations interministérielles d'action sociale¹, la dotation accordée aux sections régionales interministérielles consultatives d'action sociale ainsi que les dépenses d'investissement permettant la rénovation de restaurants inter administratifs.

Ce programme regroupe ainsi **l'ensemble des crédits alloués au ministère de la fonction publique, à l'exception des crédits relatifs aux dépenses de personnels**, ces derniers étant, depuis 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 »². Les dépenses de personnel de la DGAFP représentent en effet une sous-section dans l'action n° 4 de ce programme, intitulée « Coordination sectorielle », de même que la Direction du développement des médias, le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'analyse de la société.

Comme l'a indiqué M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, lors de l'examen des crédits du présent programme par l'Assemblée

1 Trois prestations d'action sociale relèvent aujourd'hui du ministère de la fonction publique : l'aide ménagère à domicile, l'aide et le prêt à l'installation des personnels de l'Etat et le chèque-vacances.

2 Voir 1. du présent A du présent rapport.

nationale¹, même si du point de vue de l'orthodoxie budgétaire, il eut été préférable que les dépenses de personnels du ministère de la fonction publique soient comprises dans le programme « Fonction publique », le gouvernement a fait le choix de globaliser ces dépenses de personnels avec celles des services généraux du Premier ministre afin d'éviter qu'un plafond de dépenses de personnels soit fixé pour un aussi petit effectif que celui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). En effet, seuls 150 agents sont actuellement employés au sein de la DGAFP. Il est en conséquence apparu plus pertinent, plutôt que de les « isoler » dans le programme « fonction publique », de les inclure parmi les personnels des services généraux du Premier ministre. Cela devrait en particulier leur garantir de plus importantes perspectives de carrières et offrir à l'administration une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines.

Le projet annuel de performance du programme « coordination du travail gouvernemental » prévoit ainsi que **7,21 millions d'euros** seraient affectés aux services de la DGAFP² et que le plafond prévisionnel d'autorisations d'emplois serait fixé à **154,5 équivalents temps plein travaillé** (ETPT). En outre, une **réserve interministérielle** de 25 administrateurs civils est prévue, représentant 1,79 million d'euros.

Le budget du ministère de la fonction publique ne prévoit plus de dotation pour le fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées (FIIPH) car, à compter du 1^{er} janvier 2006, le financement de la politique d'insertion des personnes handicapées, priorité du Président de la République pour son quinquennat, sera assuré par un fonds commun aux trois fonctions publiques reposant sur un système contributif analogue à celui existant dans le secteur privé. Géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat, le fonds sera alimenté par les contributions des personnes publiques employant plus de vingt agents³.

Votre commission se félicite de ce nouveau mode de financement, instauré par 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, qui devrait dégager des moyens bien supérieurs au montant actuel du FIIPH (un peu plus de 7,6 millions d'euros).

Il est à noter que le programme « fonction publique » a par ailleurs subi **quelques évolutions depuis la présentation retenue lors de l'examen de la loi de finances pour 2005**. En effet, auparavant intitulé « Fonction publique, réforme de l'Etat et perspectives », le programme regroupait non seulement les crédits alloués à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) mais également ceux destinés à la réforme de

¹ Voir la séance publique de l'Assemblée nationale du 21 novembre 2005.

² Cette dotation couvrirait une quote-part des crédits de fonctionnement de la DGAFP ainsi que la rémunération de l'ensemble des agents de ce service, affectés indifféremment aux deux actions du programme « Fonction publique ».

³ Voir le rapport précité de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois, sur les crédits alloués à la fonction publique pour 2005.

l'Etat (fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration électronique) et à la prospective (crédits du Commissariat général au plan, du Centre d'études prospectives et d'informations internationales -CEPII- et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale -CERC).

S'agissant de la réforme de l'Etat, le programme ne reprend plus les crédits qui lui sont consacrés afin de tirer les conséquences du transfert de cette compétence du ministre de la fonction publique vers le ministre du budget lors de la formation du gouvernement dirigé par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, le 2 juin dernier. Ainsi, le budget alloué à la réforme de l'Etat est désormais compris dans le programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État » au sein de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

Les crédits consacrés à la prospective constituent quant à eux une action du programme « coordination du travail gouvernemental », intitulée « stratégie et prospective »¹.

La responsabilité de ce programme devrait être confiée au **Secrétariat général du gouvernement (SGG)**. Or, dans la mesure où les crédits relatifs à la réforme de l'Etat et la prospective ne sont plus prévus dans ce programme, que ne comprend en effet plus que les crédits affectés au ministère de la fonction publique, **le Directeur général de l'administration et de la fonction publique pourrait peut être en être plutôt le gestionnaire.**

• En vertu du projet de loi de finances, le budget du ministère de la fonction publique devrait s'élever à un peu **plus de 138 millions d'euros pour 2006**, ce qui représente, à périmètre constant, une **augmentation de 4,3 % des crédits de paiement par rapport à 2005** et un peu moins de **26 % des dotations de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**.

Les crédits sont alloués, pour près de **70,6 millions d'euros**, à la **formation des fonctionnaires** (action n° 1), et, pour près de **68 millions d'euros**, à l'**action sociale interministérielle** (action n° 2).

Depuis 2003, les **demandes budgétaires** du ministère de la fonction publique sont **stables** à périmètre constant (+/- 5 % de 130 millions d'euros). Aucun grand bouleversement n'est prévu cette année dans le budget alloué au ministère de la fonction publique, si ce n'est l'augmentation de **plus de 6 millions d'euros des crédits affectés à l'action sociale interministérielle**².

Votre commission espère que les crédits affectés au programme « Fonction publique » pourront effectivement être consommés et ne feront pas l'objet d'un gel de crédits, rendant ainsi plus difficile la mise en œuvre de la politique engagée. Il convient de signaler qu'au 31 août 2005, **38 millions d'euros du budget initialement prévu pour cette année faisaient l'objet d'un gel de crédits**, dont 25 millions d'euros portant sur les prestations

¹ Voir le 1 du A du présent I.

² Voir le 2 du présent B.

d'action sociale. Toutefois, cette réserve conservatoire n'a pas empêché le financement des prestations concernées, celui-ci ayant pu être assuré par le fonds de roulement de la mutualité fonction publique.

• Conformément à la LOLF, **neuf objectifs de performance sont prévus pour le programme « fonction publique », auxquels sont associés pour chacun d'entre eux un à deux indicateurs :**

- objectif n° 1 : connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs - indicateur : transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat ;

- objectif n° 2 : déconcentrer la gestion des corps – indicateur : pourcentage d'agents dont plus de la moitié des actes de gestion soumis à commission administrative paritaire sont déconcentrés ;

- objectif n° 3 : développer la reconnaissance des résultats – indicateur : nombre de cadres concernés par le dispositif de rémunération à la performance ;

- objectif n° 4 : optimiser la formation initiale des fonctionnaires – indicateurs : dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA ; dépenses consacrées à la formation initiale à l'ENA¹ ;

- objectif n° 5 : améliorer la formation délivrée dans les IRA – indicateur : enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves des IRA ;

- objectif n° 6 : réduire les délais de recrutement des agents formés dans les IRA – indicateur : délai entre l'inscription au concours et le début de la formation ;

- objectif n° 7 : optimiser la formation continue – indicateurs: actions organisées au niveau déconcentré : dépense moyenne d'un jour stagiaire ; actions organisées au niveau central : dépense moyenne d'un jour stagiaire² ;

- objectif n° 8 : déconcentrer l'action sociale interministérielle – indicateur : crédits d'action sociale gérée par les préfets de région ;

- objectif n° 9 : optimiser la gestion des prestations d'action sociale – indicateur : coût de gestion du prestataire extérieur en charge de la gestion de certaines prestations d'action sociale.

Votre commission considère que **les objectifs fixés permettent de couvrir de façon effective l'essentiel du champ d'intervention des services du ministère de la fonction publique**, c'est-à-dire de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ainsi en est-il notamment de l'objectif relatif à la meilleure connaissance des effectifs ministériels et de

¹ Ces indicateurs devraient permettre de suivre le coût de la formation par élève dans chacune de ces écoles recevant des subventions de la DGAFP.

² Ces indicateurs devraient permettre de connaître exactement le coût d'un jour de formation, l'objectif étant, dans une enveloppe budgétaire contrainte, de développer les formations organisées au niveau interministériel, sans remettre en cause la qualité des formations assurées.

l'objectif permettant d'évaluer le développement de la modulation de la rémunération des agents en fonction de leur mérite.

Les indicateurs choisis devraient permettre de **contrôler plutôt efficacement l'exécution de la politique** menée par le ministère.

Votre rapporteur considère qu'un indicateur sur la qualité de la formation des élèves à l'ENA aurait peut-être pu être également prévu, au même titre que pour les IRA, même si plusieurs biais devront être évités dans la construction et l'analyse de l'enquête annuelle.

De même certains indicateurs devront être analysés et commentés avec précaution, en particulier ceux permettant de juger de l'optimisation d'une action (de formation en général) au regard de la dépense faite.

2. Des mesures nouvelles dans le domaine de l'action sociale interministérielle

La loi de finances pour 2005 avait été marquée, en matière d'action sociale interministérielle, **par la baisse de 55 % du budget** qui lui était alloué par rapport à 2004, **s'expliquant principalement par le transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion de l'ensemble des prestations familiales accordées aux fonctionnaires**¹. Ainsi, la prestation de services « crèches », qui tend à participer aux dépenses de la caisse nationale d'allocations familiales afin de permettre aux fonctionnaires de bénéficier des crèches gérées par les CAF, n'est désormais plus prévue dans le budget du ministère de la fonction publique.

D'après les informations fournies par le ministère de la fonction publique ou recueillies auprès de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, lors de son audition devant votre commission des Lois² et des organisations syndicales de la fonction publique de l'Etat entendues par votre rapporteur, le transfert aux CAF des prestations familiales dues aux agents de l'Etat s'est effectué dans des conditions très satisfaisantes³.

¹ Voir le rapport précité de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois. Ce transfert de compétences a été réalisé en deux phases : au 1^{er} janvier 2005 pour tous les ministères, à l'exception de celui de l'éducation nationale pour lequel le changement a été opéré au 1^{er} juillet 2005. L'objectif de cette réforme, mise en œuvre en concertation avec la Caisse nationale des allocations familiales, était de recentrer l'activité des services de ressources humaines sur leur véritable métier, en confiant la gestion de l'ensemble des prestations familiales collectives accordées aux agents de l'Etat aux caisses d'allocations familiales et en créant ainsi un guichet unique.

² Voir le bulletin des commissions n° 6 de la semaine du 12 novembre 2005.

³ Le transfert a concerné 270.000 agents, qui ont désormais accès à l'ensemble des équipements collectifs subventionnés par les CAF (crèches collectives, haltes-garderies, centres aérés...) dans les conditions tarifaires préférentielles appliquées à leurs allocataires, et permis de supprimer 489 emplois dans la loi de finances pour 2005.

Au contraire, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une hausse de 10,5 % du budget dédié à l'action sociale interministérielle, qui s'expliquerait par l'adoption de trois mesures nouvelles, à savoir :

- la mise en place du **chèque emploi-service universel (CESU)** pour les agents de l'Etat. Le ministère de la fonction publique disposerait à cet effet d'une **enveloppe de 8,5 millions d'euros** pour 2006 afin d'assurer la participation de l'employeur pour la mise en place de ce dispositif.

Il s'agira ainsi d'étendre le dispositif du titre emploi service, sous la forme du CESU qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2006 en vertu de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Actuellement expérimenté depuis septembre 2005 dans trois régions : le Nord-Pas-de-Calais, la Franche-Comté et l'Auvergne, le titre emploi service est un titre de paiement qui permet la rétribution de services à la personne (garde d'enfant, soutien scolaire des enfants de moins de 16 ans ainsi que les tâches ménagères) ;

- **l'extension de l'aide et du prêt à l'installation des personnels de l'Etat** à l'ensemble du territoire et leur **revalorisation** pour les agents qui en sont déjà bénéficiaires affectés en Ile-de-France et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

En place depuis 1990, **l'aide et le prêt à l'installation des personnels de l'Etat** permettent actuellement d'aider les agents de l'Etat à se loger lorsqu'ils sont affectés en Ile-de-France, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que dans les zones urbaines sensibles.

Le ministère de la fonction publique **envisage une réforme du dispositif** de l'aide et du prêt à l'installation des personnels de l'Etat.

En effet, les problèmes de logement locatif ne concernent plus uniquement les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, même si les difficultés y sont particulièrement importantes.

De plus, d'une part, le dispositif actuel ne permet pas de répondre aux exigences croissantes posées par les bailleurs en matière de garantie et, d'autre part, le versement de la prestation n'est effectué qu'après le règlement effectif des sommes par le bénéficiaire qui doit en conséquence en faire l'avance.

Il est donc prévu dans le projet de loi de finances une **dotation bien supérieure à celle de l'an dernier (1,8 millions d'euros), afin de permettre l'extension de cette prestation à l'ensemble du territoire ainsi que sa revalorisation pour les agents bénéficiaires, principalement ceux affectés en Ile-de-France.**

- la mise en place pour les agents de l'Etat de la garantie de paiement du loyer et des charges, appelée **garantie LOCA-PASS**, une enveloppe de **500.000 euros** étant réservée à cet effet pour 2006.

Les aides LOCA-PASS permettent, d'une part de faire l'avance du dépôt de garantie demandé par le bailleur, remboursable par mensualité à taux zéro, et, d'autre part, de se porter caution en garantie de paiement (du loyer et des charges locatives) pendant une durée maximale de trois ans à compter de l'entrée dans les lieux du locataire.

Votre commission se félicite de l'adoption de telles mesures qui devraient permettre d'aider particulièrement les fonctionnaires en début de carrière, et plus spécialement pour l'acquisition d'un logement locatif en cas de mobilité.

Enfin, il convient également de préciser que **la déconcentration de l'action sociale interministérielle est engagée**, conformément aux circulaires des 16 juin et 19 octobre 2004. Cette déconcentration constitue d'ailleurs un objectif fixé par le projet annuel de performances du programme « Fonction publique » avec pour indicateur la part des crédits d'action sociale gérée par les préfets de région.

Ainsi, les moyens des services de l'Etat sont mutualisés, sous l'autorité des préfets de région. En outre, les représentants de l'Etat devraient se voir confier comme nouvelles responsabilités la restauration administrative ainsi que la réservation de logements et de places en crèches, en vertu de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère chargé de la fonction publique et du ministère chargé de l'intérieur¹.

3. La poursuite des réformes engagées en faveur de l'ENA et des IRA

La **réforme de la scolarité de l'ENA**, décidée depuis 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, **se poursuit selon les trois axes fixés par la communication du ministre** chargé de la fonction publique en Conseil des ministres le 22 octobre 2003 : recentrer l'ENA sur sa vocation première d'école d'application, l'ouvrir sur l'administration des territoires et l'Europe et

¹ Des groupes de travail ont été constitués afin de mettre en place un schéma de déconcentration. Sur la base de leurs travaux, une première expérimentation a été lancée en région Centre en matière de restauration inter-administrative. Elle devrait être effective au 1er janvier 2006. En outre, les préfets de région devraient se voir confier la gestion des programmes de réservation des logements destinés aux fonctionnaires (5 % préfectoral, expérimenté en Ile-de-France en 2006).

² Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, « Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA », présenté par la commission sur la réforme de l'ENA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, présidée par M. Yves-Thibault de Silguy.

la doter d'un centre d'expertise pour la réforme de l'Etat. De nombreuses mesures avaient déjà été prises en ce sens en 2004¹.

En 2005, il convient de noter que le décret n° 2005-355 du 18 avril 2005, modifiant le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002, a permis l'intégration, au sein de l'ENA, du « Centre d'études européennes de Strasbourg » (CEES), lequel constitue désormais une direction au sein de l'école et dispose d'un budget annexe retraçant ses recettes et dépenses. Cette opération renforce la vocation européenne de l'ENA, au même titre que l'ouverture aux ressortissants communautaires des concours d'accès à l'école, depuis le décret n° 2004-313 du 29 mars 2004.

En outre, tous les enseignements suivis par les différentes promotions de l'école étant désormais donnés à Strasbourg, le gouvernement a décidé de procéder à la **vente de l'immeuble situé au 13 rue de l'Université à Paris** et jusqu'à présent affecté à l'ENA. En effet, demeureront uniquement à Paris les personnels administratifs dont la présence est strictement nécessaire ainsi que les formations continues de courte durée et les activités de coopération internationale assurées par l'école, tel que le mastère franco-allemand. Le prix de cession de cet immeuble pourrait s'élever à plus de 40 millions d'euros.

L'article 49 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a autorisé cette aliénation, une disposition législative s'étant avéré nécessaire 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 de l'Etat et était en conséquence inaliénable et imprescriptible².

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a indiqué à l'Assemblée nationale, lors de l'examen des crédits de son ministère, que la promesse de vente de cet immeuble avait été signée³.

Une extension des bâtiments à Strasbourg est par ailleurs prévue et l'ENA conserverait également l'usage de l'immeuble se trouvant avenue de l'Observatoire à Paris, lequel devrait faire l'objet de lourds travaux de rénovation.

L'ENA, qui fêtait ses 60 ans d'existence en 2005, voit sa dotation maintenue au niveau fixé l'an dernier par le projet de loi de finances pour 2006. D'après le « bleu budgétaire », les dépenses liées aux **mesures nouvelles** devraient en effet **être compensées par des ajustements à la baisse du nombre d'élèves et des économies liées à la réorganisation de l'école à Strasbourg.**

¹ Voir pour le détail le rapport précité de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois.

² Voir l'avis n° 437 (2004-2005) de M. François-Noël Buffet fait au nom de la commission des Lois.

³ Voir la séance publique de l'Assemblée nationale du 21 novembre 2005.

Certains **ajustements de charges de personnel** sont envisagées comme mesures nouvelles pour 2006, à savoir principalement la prise en compte de la revalorisation du point fonction publique et le « repyramidage » des emplois.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a indiqué, lors de l'examen des crédits du présent programme à l'Assemblée nationale¹, que l'ENA devrait recruter trois enseignants-chercheurs en 2006 et assurer un accompagnement social pour les fonctionnaires visés par les suppressions de poste et qui disposent d'une année pour retrouver une administration d'affectation.

Concernant les IRA, le budget qui leur est alloué devrait leur permettre d'assurer la **formation initiale de 730 élèves et des actions de formation continue pour des agents représentant environ 3.000 journées de formation.**

En outre, plusieurs réformes devraient être mises en œuvre cette année :

- la déconcentration de l'organisation des concours au niveau des cinq instituts, mise en œuvre à compter de 2006 et s'accompagnant du transfert de dix emplois de catégorie B et C du ministère en charge de l'éducation nationale, équivalant à sept ETPT pour un montant de 220.627 euros ;

- la réforme de la scolarité afin de la professionnaliser et de répondre davantage aux attentes des ministères. La formation des attachés territoriaux doit en effet s'adapter afin de tenir compte de la mise en œuvre des nouvelles modalités de la gestion publique, du développement d'une gestion des ressources humaines associant la notion de « métiers » à celles, traditionnelles, de « corps » et « grades » et de la poursuite de la décentralisation et de la déconcentration de nombreuses compétences ;

- de grandes opérations de restructuration de la fonction publique en participant à la requalification et la reconversion des agents de certains ministères ou entreprises publiques. Il s'agit en particulier d'organiser, conformément au décret n° 2004-738 du 26 juillet 2004², des cycles de formation d'adaptation pour les 6.000 agents de France-Télécom qui devraient rejoindre la fonction publique de l'Etat dans le cadre du départ de 12.000 à 13.000 d'entre eux lors de l'achèvement et de la restructuration de l'entreprise. Ces cycles interministériels de formation devraient leur donner les éléments de base leur permettant de réussir au mieux leur intégration dans leur ministère d'accueil. Des partenariats devraient également être envisagées entre les IRA

¹ Voir la séance publique de l'Assemblée nationale du 21 novembre 2005.

² Décret n° 2004-738 du 26 juillet 2004 relatif à l'application aux corps de fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics des dispositions de l'article 29-3 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

et d'autres établissements tels que l'institut de la gestion publique et du développement économique du ministère de l'économie et des finances ou les instituts et centres de préparation à l'administration générale ;

- des travaux d'entretien et d'équipement dans les écoles afin d'améliorer l'accueil des élèves.

II. DES ACTIVITÉS DE COORDINATION, D'INFORMATION ET DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS EN MUTATION

A. L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE COORDINATION ET DE PROSPECTIVE

Depuis la publication du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement a entrepris deux modifications importantes dans l'organisation des services chargés de la coordination de la politique européenne et de la prospective.

1. Le renforcement de la coordination de la politique européenne

Créé en 1948 pour préparer les décisions du gouvernement français relatives à la reconstruction de l'Europe dans le cadre du plan Marshall¹, le SGCI (Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) s'est progressivement renforcé à chaque étape de l'intégration européenne. Il s'est ainsi imposé comme l'instance d'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires et de coordination entre les ministères et les institutions européenne. Dès lors, l'appellation de Secrétariat général du comité interministériel pour les questions économiques européennes ne correspondait plus à ses véritables attributions.

Sa transformation en **Secrétariat général des affaires européennes** apporte donc plus de cohérence à l'organisation de la coordination interministérielle jusqu'alors assurée par le SGCI. Le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au SGAE prévoit notamment que celui-ci, sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

- instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne et de l'OCDE ;

¹ La mise en œuvre de cette aide s'effectuait au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) devenue ensuite, en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

- veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

- assure, en liaison avec le Secrétariat général du gouvernement (SGG), **le suivi interministériel de la transposition des directives** et des décisions-cadres.

Placé directement sous l'autorité du Premier ministre, le SGCI devenu SGAE compte près de 147 équivalents temps plein en 2005¹. Son budget, qui s'élevait à 6.708.709 euros en 2005, devrait être porté à 8.277.910 euros en 2006, soit une augmentation de 23,4 %, essentiellement due à la prise en compte des charges liées aux pensions des agents. Il ne sera pas doté d'un budget opérationnel de programme², mais devrait bénéficier d'une délégation de gestion.

La SGAE devrait continuer à assurer le suivi de la transposition des directives communautaires qu'exerçait le SGCI. Ce dernier avait d'ailleurs relevé une réduction sensible du déficit de transposition dans le domaine du marché intérieur, passé de 3,5 % fin 2003, à 2,4 % en mai 2005.

Votre rapporteur, rappelant la très forte influence du droit communautaire sur notre droit national, estime qu'il serait pertinent d'élaborer, pour l'action « Coordination de la politique européenne », **un objectif portant sur l'exécution des directives par la France**. Cet objectif serait assorti d'un indicateur de performance synthétisant les données relatives aux délais de transposition des directives, la fonction de coordination du SGAE lui permettant de recueillir ces informations pour chacune des politiques de l'Union³.

2. La réorganisation de la prospective

M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a annoncé le 27 octobre 2005 la création d'un **Centre d'analyse stratégique**, qui devrait regrouper plusieurs organismes placés auprès de lui, tels que le Commissariat général au Plan, le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'analyse de la société. Aussi le projet annuel de performance relatif à la mission « Direction de l'action du gouvernement » et annexé au projet de loi de finances pour

¹ Le nombre de 147 équivalents temps plein travaillés (ETPT) est celui indiqué par le SGCI dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur alors que l'annexe au projet de loi de finances consacrée à la Mission « Direction de l'action du gouvernement » fait état de 137 ETPT.

² Le budget opérationnel de programme (BOP) rassemble les crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité ou un territoire défini. Ensemble globalisé de moyens, le BOP est par conséquent doté d'objectifs et d'indicateurs de résultats.

³ Cette proposition avait également été évoquée par M. Jean Arthuis, président de la commission des Finances, dans son rapport d'information sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF (n° 220, 2004-2005).

2006 ne prend-t-il pas en compte cette réorganisation, annoncée après sa publication.

L'organisation actuelle de la réflexion stratégique et prospective conduite auprès du Premier ministre paraît en effet relativement dispersée, entre le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'analyse de la société, qui figurent étrangement dans l'action « Coordination sectorielle », et le Commissariat général au Plan, rattaché à l'action « Stratégie et prospective ».

Or, la mission du Commissariat général au Plan, relative à l'étude des questions portant sur l'évolution à moyen et long terme de l'économie et de la société françaises, paraît très proche de celle des deux conseils d'analyse précédemment cités.

Le regroupement de ces trois instances semble donc propice à une meilleure utilisation des ressources humaines mobilisées. En effet, **la mission de réflexion stratégique et prospective demeurant essentielle à la préparation de l'avenir, il convient que l'Etat lui alloue des moyens suffisants et lui donne une organisation efficace.**

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour le Conseil d'analyse économique s'élèvent à 0,4 million d'euros, au titre des dépenses de personnel, pour un total de 6 équivalents temps plein, contre 5 en 2005¹.

Le Conseil d'analyse de la société, n'employant pour l'heure aucun personnel, ne sollicite pas de crédits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006. Ceux de la sous-action « Commissariat général au Plan » s'élèvent à 18,2 millions d'euros, dont 10,85 millions d'euros au titre des dépenses de personnel, pour 192 équivalents temps plein, contre 191 en 2005².

B. LE DÉVELOPPEMENT RÉUSSI DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ADMINISTRATIVE

Au sein de l'action « Information administrative », 14,06 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2006 pour la sous-action « Direction de la Documentation française », et 11,81 millions d'euros pour la sous-action « Centres interministériels de renseignements administratifs ».

Ces deux entités sont largement engagées dans l'effort conduit depuis le début des années 2000 pour rendre plus accessible l'information administrative, tant par le téléphone que par l'Internet.

¹ Création prévue d'un emploi de catégorie A+ en 2006.

² Création prévue d'un emploi de catégorie A en 2006.

1. L'accès à l'information sur l'Internet

Le décret n° 76-125 du 6 février 1976 relatif aux attributions de la direction de la Documentation française prévoit que celle-ci élabore, édite et diffuse des études et des documents d'information générale et de vulgarisation.

Aussi, la Documentation française met-elle à profit les technologies de l'information et de la communication pour assurer la diffusion de l'information administrative, d'une part, sur le site « **service-public.fr** »¹ qui couvre tous les domaines d'intervention de l'administration française et, d'autre part sur le portail « **vie-publice.fr** »², qui rassemble des éléments sur les grands débats publics.

La progression constante du volume des consultations sur ces sites semble attester de **la qualité de l'information disponible**. Ainsi, 195.312.526 de pages ont été vues sur le site « service-public.fr » en 2004, soit une hausse de 33,3 % par rapport à 2003, pour 26.398.551 visites, soit une augmentation de 26,3 % dans la même période³.

En outre, le service de renseignement par messagerie, qui permet aux citoyens de poser leur question sur le site « service-public.fr », connaît également un succès croissant, avec 51.224 messages traités en 2004, soit une progression de 24,8 % depuis 2003⁴. **Le délai de réponse aux questions apparaît très satisfaisant**, puisqu'en septembre 2005, 69,1 % des questions obtenaient une réponse en moins de trois jours, et 28,2 % des questions entre 3 et 7 jours.

La Documentation française développe par ailleurs un partenariat de production et de diffusion avec les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat, appelé **co-marquage**.

Ce partenariat permet la diffusion des données de « service-public.fr » sur les sites publics locaux, où elles sont complétées par des informations locales pertinentes que le site « service-public.fr » pourra, à son tour, bientôt diffuser⁵.

¹ La documentation française a été désignée comme opérateur du portail de l'administration française en 1999. Le site « service-public.fr » a été créé par un arrêté du 6 novembre 2000.

² Le site « vie-publice.fr » a été créé au sein de la direction de la Documentation française par un arrêté du 5 juillet 2002.

³ Source : « service-public.fr », les chiffres essentiels 2004.

⁴ Les données mises en ligne sur le site « service-public.fr » et les réponses aux questions adressées par messagerie proviennent de multiples contributions auprès de la Documentation française, tels que les centres interministériels de renseignements administratifs, la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives et la Direction des Journaux officiels.

⁵ En septembre 2005, 584 services locaux avaient signé une convention de co-marquage, ce qui correspond à plus de 20.000 communes potentiellement concernées.

Le volume des consultations du site « vie-publique.fr » a également fortement progressé, le nombre de visites ayant augmenté de 202,6 % entre 2003 et 2004. En octobre 2005, 1.740.221 pages avaient été vues sur le site, pour 361.288 visites.

Parmi les principales mesures de l'année 2006 annoncées par la Direction de la Documentation française¹, outre 675.000 euros de crédits de dépenses de fonctionnement liés à l'activité des sites Internet, est prévu le développement des portails « service-public.fr » et « vie-publique.fr » pour un montant de 3.800.000 euros².

La Documentation française, dans le cadre de la justification au premier euro de ses dépenses, évalue **le coût d'une visite** sur l'ensemble de ses sites Internet à 0,02 euros³.

2. Le renseignement administratif par téléphone : « 39.39, Allô service public »

Le service de renseignement administratif par téléphone « Allô, service public », d'abord expérimenté en Rhône-Alpes et en Aquitaine, a été étendu à toute la France en octobre 2004.

Disposant d'un numéro d'appel unique, le « 39.39 », **ce service a pour objectif de fournir en moins de trois minutes une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif**⁴. Il s'inscrit dans la politique de simplification des procédures administratives lancée par le gouvernement en 2003 et dans le cadre du plan ADELE (2004-2007) pour le développement de l'administration électronique.

L'efficacité de ce service se fonde sur l'utilisation d'une base de données unique, alimentée par l'ensemble des services de l'Etat, les préfetures et les collectivités locales. Il s'agit de la même base de données que pour le site « service-public.fr », comprenant notamment près de 3.200 fiches relatives aux droits des usagers de l'administration réalisées par la Documentation française et 1.250 fiches de questions-réponses préparées par les CIRA.

Si la question posée est trop complexe, l'utilisateur est orienté vers un interlocuteur compétent, tel qu'un CIRA, un service déconcentré de l'Etat ou les services d'une collectivité locale.

¹ Cf. *Projet de loi de finances pour 2006, annexe Direction de l'action du gouvernement, p 43.*

² *Ce montant inclut des dépenses de personnel et de fonctionnement correspondant à des activités de production, d'ingénierie, de développement technique et de maintenance des sites.*

³ *Soit au total 32,8 millions de visiteurs en 2005, pour 667.000 euros de dépenses de développement et d'hébergement des sites.*

⁴ *L'utilisateur ne paie que le prix d'une communication locale, soit 0,12 euro par minute.*

Les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA)

Créés en 1956, les 9 CIRA sont répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain (Paris, Bordeaux, Limoges, Marseille, Lyon, Metz, Rennes, Toulouse, Lille).

Leur compétence en matière d'information couvrant tous les domaines de l'action administrative, ils sont au cœur du dispositif de renseignement par téléphone (39.39) et par Internet (« service-public.fr »).

Les 9 CIRA emploient 123 personnes, pour la plupart des agents mis à disposition par les ministères auprès des services du Premier ministre. Ils apportent **les réponses dites de « second niveau »**, c'est-à-dire celles qui nécessitent une expertise technique. Les réponses de « **premier niveau** », soit celles qui peuvent être fournies à partir de la base de données constituée par les CIRA et par la Documentation française, sont apportées par un prestataire privé employant 70 personnes à cet effet¹.

Ainsi, au total, le service « Allô 39.39 » emploie 193 personnes, auxquelles s'ajoutent 17 fonctionnaires responsables de l'encadrement (agents des services du Premier ministre ou agents mis à disposition par les ministères).

3. Des objectifs et des indicateurs pertinents

Si les objectifs et indicateurs de performance du programme « Coordination du travail gouvernemental » manquent encore d'exhaustivité, ceux qui sont appliqués aux missions d'information des citoyens se caractérisent par leur pertinence.

Ainsi **l'objectif n° 1**, construit du point de vue du citoyen, se rattache à l'action « Coordination du travail gouvernemental » et tend en fait à mesurer la performance du Service d'information du gouvernement. Il comporte un indicateur relatif à la **visibilité des campagnes de communication gouvernementales**, mesurée grâce à des enquêtes quantitatives réalisées cinq fois par an. En 2004, 59 % des personnes interrogées ont déclaré « *avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes de publicité faites par les pouvoirs publics* ». L'objectif fixé pour l'année 2006 s'élève à 60 %.

Les **objectifs n° 2 et 3** tendent plus précisément à apprécier l'efficacité des services d'information administrative, l'un du point de vue du contribuable, l'autre du point de vue de l'utilisateur.

En effet, **l'objectif n° 2** consiste à faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à moindre coût. Il est assorti de **deux indicateurs**, le premier mesurant le coût unitaire (par consultation) du renseignement administratif disponible sur le site « service-public.fr ». Ce

¹ Ce prestataire, sélectionné à l'issue d'une procédure de marché public, est la société Phone Marketing.

coût est évalué à 0,115 euros par consultation en 2005, et la cible fixée pour l'année 2006 s'élève à 0,103 euros par consultation¹.

Cet indicateur synthétise à la fois le volume des consultations du site, et son efficacité économique.

Le second indicateur concerne le coût unitaire du renseignement administratif délivré par téléphone. Le coût d'un renseignement délivré en 2004 par le service « 3939, Allo, service public » s'élevait ainsi à 3,65 euros. Il devait atteindre 4,45 euros en 2005, en raison de la montée en puissance du service, et s'établir à 3,61 euros par renseignement en 2006.

L'objectif n° 3, se situant du point de vue de l'utilisateur, tend à améliorer l'information administrative du public diffusée par la Documentation française et les CIRA.

Il est donc assorti de deux indicateurs mesurant la satisfaction des usagers. Le premier porte à la fois sur le pourcentage de visiteurs satisfaits du portail « service-public.fr » et sur le nombre de visites satisfaites². Cet indicateur se fonde sur les données issues de l'enquête de satisfaction réalisée chaque année depuis 2001 par une société spécialisée. Ainsi, depuis 2003, 96 % des usagers se disent satisfaits du site « service-public.fr », soit, pour l'année 2004, 25,3 millions de visites satisfaites sur 26,4 millions. Le second indicateur, en cours d'élaboration, portera sur le taux de satisfaction des usagers du service de renseignement administratif par téléphone.

Enfin, **l'objectif n° 4** vise particulièrement la Documentation française, puisqu'il tend à assurer la progression de la diffusion des ouvrages qu'elle édite. Il est assorti d'un indicateur de performance rapportant le nombre d'exemplaires, d'ouvrages et de périodiques nouveaux vendus en une année, au nombre de nouveautés éditées au cours de la même année.

Votre rapporteur juge ces objectifs et ces indicateurs de performance encourageants. Ils devraient permettre d'apprécier la qualité et l'efficacité de l'information administrative apportée aux citoyens, paramètre essentiel du succès de leurs démarches et de la qualité de leurs relations avec l'administration.

¹ Pour l'année 2005, ces données correspondent à des prévisions se fondant sur un montant total de 3.000.000 euros de dépenses pour le site « service-public.fr », comprenant 600.000 euros de dépenses d'hébergement, 500.000 euros de dépenses de développement, 100.000 euros de promotion et 1.800.000 euros de dépenses de personnel.

² Ce dernier élément est obtenu par le produit du nombre annuel de visites et du taux moyen de satisfaction des usagers.

C. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS : LA SITUATION PARTICULIÈRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

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.

1. La place des autorités administratives indépendantes dans la nouvelle architecture budgétaire

Les autorités administratives indépendantes bénéficient d'une large **autonomie de gestion financière**. En effet, le président de chaque autorité est l'ordonnateur principal de ses dépenses. Il dispose par conséquent d'un budget globalisé qu'il peut utiliser en fonction des besoins de l'instance qu'il dirige. En outre, pour la plupart des autorités administratives indépendantes, est exclue l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Les dépenses engagées par ces autorités ne sont donc pas soumises au contrôle *a priori* d'un contrôleur financier du ministère des finances.

Les comptes des autorités administratives indépendantes sont en revanche soumis au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes, ainsi qu'à celui du Parlement. La Cour des comptes a ainsi procédé au contrôle des comptes du CSA pour les exercices 1994 à 1999.

Afin de **prendre en compte, au sein du nouveau cadre budgétaire défini par la LOLF, les particularités des autorités administratives indépendantes**, MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient proposé la création d'une nouvelle mission rassemblant les fonctions de régulation et d'audit des finances de l'Etat¹. Cette mission « Transparence et régulation de l'action publique » aurait ainsi regroupé dans deux programmes distincts la Cour des comptes et les autorités administratives indépendantes, dans un souci de séparation des crédits du régulateur et des administrations compétentes.

Si la Cour des comptes et les juridictions financières ont été dotées d'un programme spécifique, au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », **les autorités administratives indépendantes demeurent réparties au sein de plusieurs missions, sans critère précis**. Certaines d'entre elles sont ainsi rattachées à des programmes correspondant à leur domaine d'intervention, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui figure dans le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » de la mission « Justice ».

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, n° 292 (2003-2004).

En revanche, d'autres autorités échappent à cette logique et sont rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental », en dehors de tout critère matériel. Tel est le cas du CSA, qui pourrait aussi bien, dans un objectif de cohérence, faire l'objet d'un programme *ad hoc* au sein de la mission « Médias ».

M. Dominique Baudis, président du CSA, a en effet indiqué à votre rapporteur qu'il ne jugeait pas le rattachement de cette instance au programme « Coordination du travail gouvernemental » conforme à son statut d'autorité administrative indépendante. Il a souligné la nécessité pour le CSA de bénéficier d'une véritable autonomie de gestion, que garantirait davantage son insertion dans un programme ne rassemblant que les autorités administratives indépendantes, ou, à défaut, la création d'un programme « CSA » au sein de la mission « Médias ».

2. Des autorités soumises aux mêmes contraintes budgétaires que les autres services de l'Etat ?

Le rattachement des autorités administratives indépendantes à différents programmes comprenant d'autres structures relevant directement du gouvernement leur rend applicable le **principe de fongibilité asymétrique**¹ des crédits institué par la LOLF. Ainsi, le responsable d'un programme pourrait, en cours d'exercice, réduire les crédits d'une autorité administrative indépendante figurant dans ce programme afin de les attribuer à une autre action du même programme.

Toutefois, lors de la discussion en deuxième lecture au Sénat du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances², M. Jean-François Copé, ministre du budget et de la réforme de l'Etat, a indiqué que la direction du budget avait organisé des **réunions budgétaires** pour les principales autorités administratives indépendantes, telles que le Médiateur de la République et le CSA.

Il a par ailleurs précisé que *« les crédits de chaque autorité administrative indépendante feront l'objet, en exécution, d'un budget opérationnel de programme dont le responsable sera le dirigeant de l'autorité. »*

Il a enfin encouragé les responsables de programme à passer avec les dirigeants des autorités des conventions de gestion, *« prévoyant en particulier les conditions dans lesquelles les crédits de l'autorité seront préservés en exécution »*.

¹ La fongibilité des crédits offre la possibilité de définir l'objet et la nature des dépenses au sein d'un programme pour en optimiser la mise en œuvre. Cette fongibilité est qualifiée d'asymétrique puisque si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour des dépenses d'une autre nature (fonctionnement, intervention, investissement...), l'inverse n'est pas autorisé.

² Cf. Journal officiel, Débats, Sénat, 4 juillet 2005.

Votre rapporteur relève qu'**au cours des exercices précédents** – certes soumis au cadre budgétaire antérieur à celui de la LOLF- **plusieurs des autorités administratives** figurant aujourd'hui dans le programme « Coordination du travail gouvernemental » **ont fait l'objet de mesures de régulation budgétaire**, comme l'illustre le tableau suivant :

Mesures de régulation budgétaire affectant les autorités administratives indépendantes rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental » (euros)

Autorités indépendantes	2002	2003		Total	2004	2005
	L.F.R. D. n° 2002-1610 du 30.12.02 (JO du 31)	Annu- lation D. n° 2003-226 du 14.03.03 (JO du 15)	L.F.R. D. n° 2003- 1350 du 30.12.03 (JO du 31)		Annu- lation D. n° 2004-962 du 09/09/04 (JO du 10)	Crédits mis en réserve
Médiateur de la République	-	-	-	-	-	-
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	40 000	11 000	-	11 000	62 368	1 062
Conseil supérieur de l'audiovisuel	-	385 000	2 000 000	2 385 000	-	6 069 018
Commission consultative du secret de la défense nationale	30 000	6 000	132 637	138 637	119 021	-
Commission nationale de déontologie de la sécurité	70 000	39 000	293 063	332 063	22 000	103 402
Comité consultatif national d'éthique	-	-	-	-	-	-
Commission d'accès aux documents administratifs	-	-	-	-	-	-
TOTAL	140 000	441 000	2 425 700	2 866 700	203 389	6 173 482

Source : Services du Premier ministre – Direction des services administratifs et financiers.

Votre rapporteur estime nécessaire d'assurer l'autonomie de gestion financière des autorités administratives indépendantes, *a fortiori* lorsqu'elles sont chargées de la défense des droits et libertés fondamentaux.

A cet égard, le regroupement de ces autorités administratives indépendantes dans un programme unique, ne comprenant que des instances dotées du même statut, serait plus conforme à leurs spécificités puisque le principe de fongibilité des crédits au sein du programme serait en quelque sorte neutralisé.

Par conséquent, afin de rendre plus cohérente l'organisation de la mission « Direction de l'action du gouvernement », votre commission vous soumet un **amendement tendant à créer un nouveau programme** regroupant les sept autorités administratives indépendantes aujourd'hui dispersées au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Ainsi, l'amendement proposé par votre commission vise à rassembler au sein d'un programme intitulé « Autorités administratives indépendantes » le Médiateur de la République, le CSA, le Comité consultatif national d'éthique, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale

de déontologie de la sécurité et la Commission consultative du secret de la défense nationale.

3. L'augmentation de l'activité des autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés

La plupart des autorités administratives indépendantes intervenant dans la protection des droits et libertés des citoyens ont connu au cours des dernières années une progression de leur activité, suscitée par l'augmentation du nombre de saisines ou par l'élargissement de leur mission. Sans effectuer ici une revue exhaustive des autorités administratives indépendantes rattachées au programme « Coordination du travail gouvernemental », votre rapporteur juge pertinent de présenter l'évolution de l'activité de trois d'entre elles.

a) La généralisation de la procédure d'avis préalable de la CNCIS

La loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, modifiée par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004, dispose que la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité¹ (CNCIS) rend un avis *a posteriori* sur les décisions motivées du Premier ministre tendant à autoriser des écoutes téléphoniques (art. 14). Dans le cas où la commission estime qu'une interception de sécurité a été autorisée en méconnaissance de la loi, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que cette interception soit interrompue.

Dès les premiers mois d'existence de la commission, le régime d'avis *a posteriori* est apparu inadapté. En effet, ce régime pouvait conduire à l'interruption, *a posteriori*, de mesures d'interception en raison d'un défaut de motivation, puis à la reprise de cette interception après complément de la motivation. Par ailleurs, le régime d'avis *a posteriori* n'était pas le plus satisfaisant au regard de la protection des droits fondamentaux du citoyen.

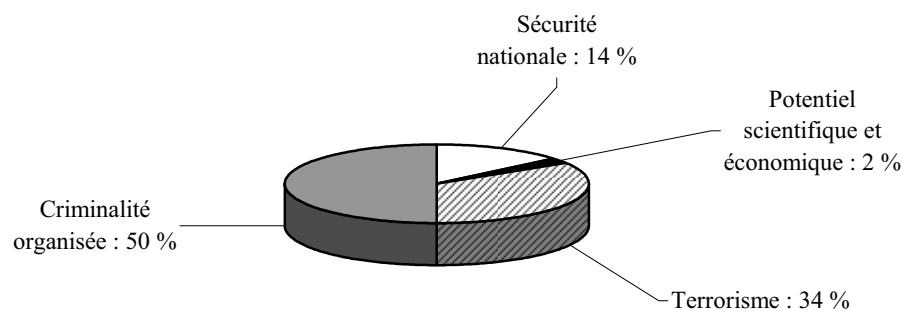
¹ Aux termes de l'article 13 de cette loi, la CNCIS est présidée par une personnalité désignée pour une durée de six ans par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre un député désigné pour la durée de la législature par le président de l'Assemblée nationale et un sénateur désigné à chaque renouvellement partiel par le président du Sénat.

Demandes d'interceptions : tableau récapitulatif global sur cinq ans

Type de demandes	2000	2001	2002	2003	2004
Demandes initiales d'interceptions (hors urgence)	2 559	2 773	2 775	2 814	3 154
Urgence absolue (% du total des demandes initiales)	197 (7,1 %)	388 (12,3 %)	363 (11,5 %)	548 (16,3 %)	633 (16,7 %)
Demandes de renouvellements	1 533	1 464	1 629	1 677	1 936
Total	4 289	4 625	4 767	5 039	5 723

Au total, 3.733 des 3.787 demandes initiales d'interceptions ont été accordées en 2004.

Répartition des demandes initiales d'interceptions de sécurité en fonction de leur motif (2004)



Ce dispositif défini par la loi fut donc rapidement abandonné, dans les faits et avec l'accord du Premier ministre, pour **un régime plus protecteur d'avis préalable** pour les demandes d'interception ne relevant pas d'une urgence absolue.

Un nouveau progrès dans la protection des droits et libertés fondamentaux a été accompli en avril 2003, toujours sans modification de la loi et en accord avec le Premier ministre, **avec l'extension du régime d'avis préalable aux demandes urgentes**. Cette réforme a été motivée par la forte augmentation du nombre de décisions d'interception urgentes, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, depuis les attentats du 11 septembre 2001.

Selon les indications de la CNCIS, cette évolution a été réalisée sans ralentissement, grâce à la disponibilité accrue de la structure permanente de la commission, qui est par conséquent en mesure de rendre un avis dans le délai maximal d'une heure en cas de saisine urgente, en se fondant sur la

jurisprudence de la commission. Ainsi, le délégué général de la commission, ou son adjoint, informent systématiquement le président de l'autorité de toute saisine.

L'article 1^{er} du règlement intérieur de la CNCIS prévoit en effet que celle-ci se réunit à l'initiative de son président lorsque celui-ci estime que la légalité d'une autorisation d'interception n'est pas certaine¹.

Il convient de relever que la CNCIS n'a connu aucune évolution de ses effectifs budgétaires depuis 5 ans². De nouvelles missions pourraient toutefois lui incomber après l'adoption du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme déposé à l'Assemblée nationale le 26 octobre 2005³.

Enfin, il apparaît que le nombre de demandes d'avis traitées par la CNCIS entre janvier et octobre 2005 est déjà supérieur au total des demandes traitées en 2004.

Le montant des crédits inscrits dans le projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du gouvernement » à destination de la CNCIS, qui s'élève à 3.008.033 euros, dont 2,9 millions d'euros de dépenses de personnel du titre 2, est erroné.

Votre commission vous propose par conséquent de **corriger cette erreur dans le cadre de l'amendement tendant à créer un nouveau programme** « Autorités administratives indépendantes », afin :

- de porter les crédits de la CNCIS à 465.500 euros ;
- d'augmenter de 100.000 euros les crédits du titre 2 destinés à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (*cf. infra*) ;
- d'augmenter d'un million d'euros les crédits de fonctionnement du CSA, afin de lui permettre de faire face au déploiement de la Télévision numérique terrestre (TNT). Cette activité entraîne en effet une forte mobilisation des services du CSA pour la planification, le réaménagement et la coordination internationale des fréquences.

Par conséquent, l'amendement qui vous est présenté entraînerait une réduction des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » de 1.442.533 euros.

¹ Cf. le 13^{ème} rapport d'activité de la CNCIS, 2004, p. 11.

² Les effectifs du secrétariat de la CNCIS comptent deux magistrats de l'ordre judiciaire assumant respectivement les fonctions de délégué général et de chargé de mission, trois postes d'adjoints administratifs d'administration centrale et un conducteur automobile.

³ L'article 5 du projet de loi prévoit ainsi que la CNCIS se prononce sur les personnes habilitées à valider les demandes de communication des données techniques générées par les communications électroniques et puisse effectuer des contrôles.

b) L'élargissement des missions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

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, prise sur le fondement de l'article premier de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, donne à la CADA le statut d'autorité administrative indépendante. Celle-ci comprend désormais onze membres au lieu de dix, dont des personnes qualifiées en matière de concurrence, de protection des données à caractère personnel et de diffusion des informations publiques.

Composition de la CADA

Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 pris en application de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978	Ordonnance du 6 juin 2005
<ul style="list-style-type: none">- un membre du Conseil d'Etat, président ;- un magistrat de la Cour de cassation ;- un magistrat de la Cour des comptes ;- un député ;- un sénateur ;- un membre d'un conseil général ou d'un conseil municipal ;- un professeur de l'enseignement supérieur ;- le directeur des archives de France ;- le directeur de la documentation française ;- un représentant du Premier ministre.	<ul style="list-style-type: none">- un membre du Conseil d'Etat, président ;- un magistrat de la Cour de cassation ;- un magistrat de la Cour des comptes ;- un député ;- un sénateur ;- un élu d'une collectivité territoriale ;- un professeur de l'enseignement supérieur ;- une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations ;- une personnalité qualifiée en matière de protection des données personnelles ;- une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix.

L'évolution de la composition de la CADA correspond à celle de ses missions. Ainsi, demeurant compétente pour connaître, avant tout recours contentieux, du refus ou de l'absence de communication des documents administratifs¹, la commission devra désormais intervenir également en matière de **réutilisation des informations publiques**.

En effet, l'ordonnance du 6 juin 2005 a réalisé la transposition de la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public, conçue comme l'utilisation de ces informations à des fins étrangères au but en vue duquel elles ont été produites initialement.

Le champ retenu inclut la réutilisation des informations détenues ou produites par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes chargés d'une mission de service public. En sont en revanche exclues les informations élaborées ou détenues dans le cadre d'une mission de service public industriel et commercial et celles sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

¹ Sauf régime particulier.

L'ordonnance pose le principe de la liberté de réutilisation des informations publiques, à des fins commerciales ou non, et place ce régime sous le contrôle de la CADA. Celle-ci se voit par conséquent reconnaître **un pouvoir de sanction**.

La CADA peut en effet désormais infliger des sanctions administratives, susceptibles d'aller jusqu'à une amende de 300.000 euros, modulée en fonction des finalités de la réutilisation, lorsque celle-ci a été faite en méconnaissance de l'obligation de licence, ou lorsqu'elle révèle une altération non autorisée des données publiques¹.

Aussi la mise en œuvre des nouvelles compétences confiées à la CADA devrait-elle conduire à **une évolution de son organisation** lui permettant de traiter distinctement les affaires relatives à l'accès aux documents administratifs et celles touchant à la réutilisation des informations publiques.

Or, la situation budgétaire de la CADA ne paraît pas compatible avec son nouveau statut d'autorité administrative indépendante. En effet, en dépit de l'entrée en vigueur de la LOLF, la CADA reste soumise à une logique budgétaire qui la rattache aux services du Premier ministre². Elle est ainsi la seule autorité administrative indépendante du programme « Coordination du travail gouvernemental » à ne pas disposer d'un budget opérationnel de programme (BOP).

Les crédits destinés à la CADA dans le projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 496.110 euros. Le personnel du Secrétariat général de la commission est mis à sa disposition par les services du Premier ministre. Le plafond des ETPT affecté à la commission devrait être fixé à 10 pour l'année 2006, dont un fonctionnaire de catégorie A et 6 fonctionnaires de catégorie B.

Votre rapporteur juge souhaitable, afin d'assurer l'égalité de traitement des autorités administratives indépendantes, que la CADA soit dotée d'un budget opérationnel de performance dont le président de la commission serait le responsable.

c) L'accroissement de l'activité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité

Créée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, la CNDS comprend quatorze membres dont quatre parlementaires. Le nombre d'affaires dont elle est saisie chaque année a été multiplié par cinq depuis 2001. En conséquence, le stock de dossiers à traiter ne cesse de croître pour atteindre désormais un tiers du flux annuel.

¹ La CADA exercera ce pouvoir de sanction sous le contrôle du Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort.

² L'article 4 du décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 dispose que « les crédits nécessaires à la Commission pour l'accomplissement de ses missions sont inscrits au budget des services du Premier ministre ». Les services du Premier ministre mettent par conséquent à la disposition de la CADA les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Il en résulte une **augmentation des délais de traitement des affaires** qui peut se révéler préjudiciable tant pour les plaignants que pour les personnes mises en cause, compte tenu du caractère sensible des allégations de manquements à la déontologie de la sécurité.

Evolution de l'activité de la CNDS depuis 2001

	2001	2002	2003	2004	2005 (au 26/10)
Nombre d'affaires enregistrées	19	40	70	97	86
Nombre total d'affaires traitées dans le rapport annuel	12	24	52	82	42
Nombre d'affaires traitées au cours de l'année d'enregistrement	12	18	38	51	9
Nombre d'affaires de l'année antérieure traitées dans le rapport annuel	0	6	14	31	33

En effet, la complexité des affaires soumises à la CNDS l'amène à réaliser un travail d'enquête approfondi, au moyen d'auditions et, le cas échéant, de vérifications sur place. Ces investigations sont confiées exclusivement à des membres du collège¹.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Pierre Truche, président de la CNDS, a jugé indispensable à la qualité des enquêtes que chacune soit effectuée par deux personnes, ce qui conduisait aujourd'hui à mobiliser entièrement les capacités d'investigation de l'autorité. Il a par ailleurs relevé que les dossiers soumis à la CNDS concernaient des affaires de plus en plus complexes.

Il a déclaré que la commission envisageait néanmoins de **modifier ses méthodes de travail afin de réduire le stock d'affaires en instance, en créant deux postes de rapporteurs**. Il a indiqué que les enquêtes seraient dès lors réalisées par un membre du collège accompagné d'un rapporteur, ce qui accroîtrait considérablement la capacité de traitement des dossiers.

Rappelant que le personnel de la CNDS ne comprenait actuellement que trois équivalents temps plein travaillé, soit une secrétaire générale, une secrétaire comptable et une secrétaire greffière, il a souligné que la CNDS avait en outre fait l'objet chaque année, depuis 2002, de **mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice**.

M. Pierre Truche a estimé que les crédits nécessaires à l'adaptation des méthodes de travail de la CNDS, correspondant au recrutement de deux rapporteurs permanents et d'une secrétaire, s'élevaient à 100.000 euros.

¹ Du 1^{er} janvier au 31 octobre 2005, la CNDS a procédé à 201 auditions.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2006 à destination de la CNDS s'élèvent à 551.749 euros contre 541.602 euros en 2005, soit une progression insuffisante pour permettre à cette autorité de réaliser ces recrutements.

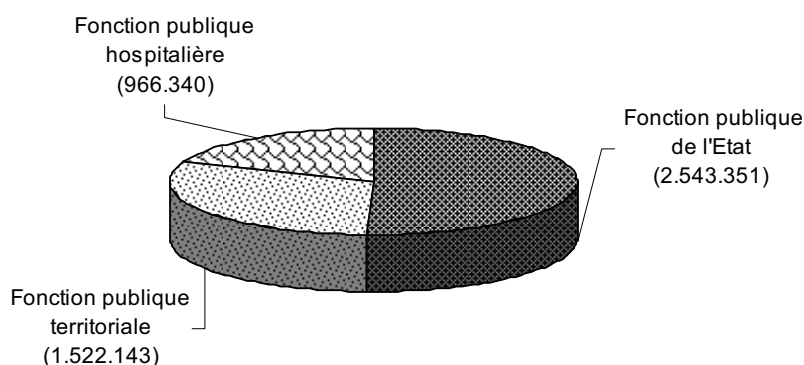
Votre rapporteur estime qu'il convient de donner à la CNDS les moyens d'instruire, dans des délais raisonnables et de façon approfondie, les réclamations dont elle est saisie.

Votre commission vous propose par conséquent, dans le cadre de l'amendement tendant à créer un nouveau programme « Autorités administratives indépendantes », d'**attribuer 100.000 euros de crédits supplémentaires aux dépenses de personnel du titre 2 inscrites dans le projet de loi de finances à destination de la CNDS**. Ces crédits viendraient en réduction de la correction des crédits demandés pour la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité¹.

III. L'EMPLOI PUBLIC, AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DE L'ÉTAT

A. L'IMPORTANCE DES PERSONNELS DE L'ÉTAT DANS LE BUDGET

D'après les derniers chiffres du ministère de la fonction publique, obtenus par les travaux de l'Observatoire de l'emploi public, l'ensemble de la fonction publique employait plus de 5,03 millions de personnes au 31 décembre 2003², soit plus de 20 % des salariés, ainsi répartis entre les trois fonctions publiques :



¹ Cf supra.

² Rapport annuel de 2003 « Fonction publique : faits et chiffres », ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, La documentation française.

1. Une meilleure perception des effectifs de l'Etat par la LOLF

La réforme budgétaire est **revenue sur la notion d' « emploi budgétaire »** jusqu'ici retenue pour tenir le compte des personnes de l'Etat au sein du budget. En effet, il est apparu nécessaire de changer de concept, dans la mesure où les emplois budgétaires ne semblaient pas permettre de rendre compte de la réalité des effectifs de l'Etat.

Comme votre commission des Lois l'avait déjà développé l'an dernier dans son avis sur les crédits alloués à la fonction publique dans le projet de loi de finances pour 2005¹, l'Observatoire de l'emploi public, créé en 2000 et chargé d'appréhender le plus précisément possible les personnels de l'Etat, de la fonction publique territoriale et hospitalière, a déterminé les principales raisons pour lesquelles des écarts importants étaient constatés entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés :

Rappel des raisons avancées pour expliquer les écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

- des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances d'emploi (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi) ;

- des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire) ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts « en gestion » d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année ;

- enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emplois budgétaires et effectifs réels payés : les crédits permettant de rémunérer certains personnels ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or, les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

Source : Rapport annuel d'octobre 2002 de l'Observatoire de l'emploi public.

¹ Voir le rapport précité de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois du Sénat, sur les crédits alloués au ministère de la fonction publique pour 2004.

L'un des principaux biais de la notion d'emploi budgétaire venait en effet du fait qu'elle ne tenait pas compte des personnels rémunérés sur les crédits de fonctionnement de certains budgets. C'est ainsi qu'en 2004 plus de 48.796 emplois d'assistants d'éducation, de maîtres auxiliaires et de professeurs contractuels, jusqu'ici rémunérés sur des crédits de fonctionnement, ont été transformés en emplois budgétaires, entraînant mécaniquement sans recrutement une hausse de 2 % de nombre total d'emplois budgétaires par rapport à 2003.

La LOLF a en conséquence amélioré la prise en compte de la réalité des effectifs de l'Etat, **en remplaçant la notion d' « emploi budgétaire » par celle d' « emploi rémunéré par l'Etat »**, exprimé en « **équivalents temps plein travaillés** » (ETPT)¹.

Les ETPT concernent tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat, quel que soit leur statut (titulaires, contractuels, vacataires...). Un agent est comptabilisé en ETPT à proportion de sa période de présence (recrutement au cours de l'année, présence dans le ministère tout au long de l'année...) et de sa quotité de travail (temps plein, temps partiel)².

¹ Voir le tableau page suivante mettant en évidence les écarts par ministère entre les emplois budgétaires, les ETPT et les effectifs réels rémunérés.

² Dans sa présentation des principales orientations du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement donne l'exemple suivant : un agent employé à 80 % et présent du 1^{er} juillet au 31 décembre compte pour 0,4 ETPT.

Les personnels payés par les ministères (hors emplois aidés)
au 31/12/2003

Ministères	Données au vert		Données des matrices de passage									
	Emplois budgétaires au vert (hors appelés)	en %	Emplois budgétaires (1)	Emplois disponibles (2)	Vacances d'emplois et gages réservés	Effectif rémunéré sur emplois budgétaires en ETP	Vacances d'emplois et gages réservés en % des emplois disponibles	Effectif réel rémunéré sur emplois budgétaires	Ecart en % entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération	Effectif réel sur crédits (hors emplois aidés)	Effectifs sur crédits en % des effectifs sur emplois	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés)
Affaires étrangères	9 409	0,4	9 413	9 297	546	8 751	5,9	8 830	0,9	13 646	154,5	22 476
Affaires sociales	25 579	1,2	25 585	25 289	885	24 404	3,5	25 585	4,6	2 068	8,1	27 663
Agriculture et pêche	31 098	1,4	31 100	32 729	582	32 147	1,8	33 586	4,3	5 085	15,1	38 671
Culture	14 010	0,6	14 011	13 559	278	13 281	2,1	13 592	2,3	843	6,2	14 435
Défense (3) (4)	455 382	20,9	454 767	453 466	10 705	442 761	2,4	444 568	0,4	689	0,2	445 257
Ecologie (5)	3 476	0,2	3 478	0	(=159)	0	(=6,6)	0		« ND »		0
Economie, finances et industrie (6)	179 917	8,3	179 922	182 336	4 013	178 323	2,2	189 423	5,9	3 251	1,7	192 674
Equipement	113 287	5,2	113 291	115 164	4 028	111 136	3,5	113 861	2,4	2 873	2,5	116 734
Intérieur (7)	171 728	7,9	171 730	173 257	1 939	171 318	1,1	173 581	1,3	580	0,3	174 161
Education nationale (hors jeunesse)	1 091 819	50,1	1 091 822	1 095 486	-2 615	1 098 101	-0,2	1 147 173	4,3	73 296	6,4	1 220 469
Justice (8)	69 642	3,2	69 644	69 097	3 057	66 040	4,4	67 701	2,5	2 264	3,3	69 965
Outre-mer	5 782	0,3	5 783	5 791	484	5 307	8,4	5 318	0,2	28	0,5	5 346
Jeunesse et sports	6 723	0,3	6 724	6 732	282	6 450	4,2	6 593	2,2	1 037	15,7	7 630
Premier ministre	2 388	0,1	2 392	2 346	333	2 013	14,2	2 046	1,6	981	47,9	3 027
TOTAL	2 180 240	100,0	2 179 662	2 184 549	24 517	2 160 032	1,1	2 231 857	3,2	106 641	4,8	2 338 498

(1) Emplois budgétaires, hors appelés, y compris volontaires, ministres et secrétaires d'Etat et retraitement pour certains ministères (défense...).

(2) L'effectif disponible se déduit à partir de l'effectif budgétaire en prenant en compte, les blocages et surnombres au vert budgétaire, les transferts d'emplois entrants et sortants, ainsi que les gages et surnombres en gestion.

(3) Les personnels civils de la défense rémunérés sur crédits comprennent en outre 1.432 agents recrutés par contrats aidés de droit public.

(4) L'exercice GPEEC réalisé pour les personnels militaires de la défense ne prend pas en compte les emplois budgétaires à la charge du compte de commerce DCN (31-21-23 et 31-71-15).

(5) Pour l'écologie les vacances d'emplois sont de 159 et correspondent à l'écart entre les effectifs disponibles en fonction (2.381) et les personnels effectivement affectés dans le ministère (2.222) ; soit un taux de vacances de 6,6%.

(6) Economie, finances, industrie – y compris monnaies et médailles.

(7) Les effectifs réels sur crédits de la police nationale comprennent en outre 11.553 adjoints de sécurité recrutés par contrat aidé de droit public.

(8) Justice y compris Ordre de la libération et grande chancellerie de la Légion d'honneur ; les effectifs réels sur crédits de la justice comprennent en outre 1638 agents de justice recrutés par contrat aidé de droit public.

Source : rapport annuel 2003 de l'Observatoire de l'emploi public, publié à la Documentation française.

En vertu de l'article 43 de la LOLF, des plafonds d'autorisations d'emplois, exprimés en ETPT, sont fixés par ministère et budgets annexes et font l'objet d'un vote unique à l'article d'équilibre.

Il peut paraître paradoxal que les plafonds d'emplois soient fixés par ministère. Il semblerait qu'il s'agisse d'une demande du gouvernement, afin de faciliter la gestion des ressources humaines dans chacun des ministères.

Combinés avec les crédits du titre 2 alloués aux dépenses de personnel et fixées par programme, les plafonds d'emplois établissent ainsi une limite au nombre d'agents susceptibles d'être employés par l'Etat¹. Il s'agit effectivement de plafonds ne pouvant être franchis, en aucun cas d'un objectif devant être impérativement atteint par l'administration concernée, d'autant que la LOLF autorise désormais chaque ministère à utiliser les crédits de personnels économisés pour financer des mesures salariales particulières ou toute autre dépense du programme conforme à ses objectifs. Les ministères disposent ainsi d'une plus grande liberté dans la gestion de leurs effectifs, en fonction de leurs objectifs et sous réserve des limites fixées par la loi de finances.

Il convient également de préciser que la **connaissance précise des effectifs des ministères est un objectif fixé par le projet annuel de performances associé au programme « Fonction publique »**. En effet, le premier objectif fixé pour ce programme consiste à « connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs », l'indicateur étant la transparence de l'emploi public pour les administrations de l'Etat, au regard de la connaissance qu'ont les départements ministériels de leurs effectifs. En outre, les objectifs de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ont été inscrits dans les circulaires du 16 décembre 2002 du ministre de la fonction publique et du 9 juin 2004 du directeur général de l'administration et de la fonction publique, un questionnaire étant notamment envoyé chaque année aux ministères afin que soient retranscrites les gestions prévisionnelles de chacun.

2. Les effectifs de l'Etat dans le budget pour 2006

a) La fixation des plafonds d'emplois pour 2006

Conformément aux exigences prévues par le 6° du I de l'article 34 de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2006 (article 51) fixe un plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Ce plafond global est établi à 2.351.146 ETPT pour 2006.

1 III de l'article 7 de la LOLF : « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère »

Le projet de loi de finances prévoit le départ à la retraite de 77.731 agents, hors carrières longues. D'après les éléments fournis par la DGAFP, ce chiffre passerait à 83.918 départs à la retraite en tenant compte des carrières longues.

En deuxième partie de la loi de finances, l'article 55 du projet de loi de finances pour 2006 répartit ainsi les emplois par ministère et budget annexe :

Plafonds d'autorisations d'emplois en 2006

Ministères ou budgets annexes	Plafonds d'autorisations d'emplois (en ETPT)
Affaires étrangères	16 720
Agriculture et pêche	39 914
Culture et communication	13 966
Défense	440 329
Écologie et développement durable	3 717
Économie, finances et industrie	173 959
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1 250 605
Emploi, cohésion sociale et logement	13 721
Intérieur et aménagement du territoire	185 984
Jeunesse, sports et vie associative	7 159
Justice	71 475
Outre-mer	4 900
Premier ministre	7 795
Santé et solidarités	15 125
Transports, équipements, tourisme et mer	93 215
Total ministères	2 338 584
Contrôle et exploitation aériens	11.329
Journaux officiels	574
Monnaies et médailles	659
Total budgets annexes	12.562
TOTAL	2.351.146

Pour information, le projet de loi de finances indique également les plafonds d'emplois par mission.

b) Des efforts poursuivis en matière de maîtrise des effectifs

Depuis 2002, les emplois budgétaires ouverts en loi de finances initiale sont en constante baisse, si l'on exclut les mesures d'ordre opérées certaines années afin de « régulariser », comme cela a déjà été indiqué, des emplois rémunérés sur crédits en les transformant en emplois budgétaires¹.

En 2003, la loi de finances initiale avait prévu la suppression de 1.089 postes budgétaires. Le budget de 2004 avait quant à lui établi un solde de variation entre les emplois budgétaires créés et supprimés de - 4.561 postes.

S'agissant de 2005, la loi de finances initiale avait fixé un solde de variation des emplois budgétaires à - 7.188, correspondant à la création de 3.023 postes (enseignement supérieur, intérieur et justice) et à la suppression de 10.211 (soit 14 % du nombre total des départs en retraites pour cette année). Un effort de réduction particulièrement important devait être fourni en matière d'enseignement scolaire (-4.816 emplois) ainsi que par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (-2.210 emplois) et le ministère de l'équipement (-1.401 emplois). En outre, du fait de la suppression de 265 emplois payés sur crédits, la diminution réelle des effectifs a porté sur 7.453 emplois.

S'agissant de 2006, le projet de loi de finances prévoit au total la suppression de 5.100 emplois, correspondant à 5.318 ETPT.

Si ce chiffre peut a priori laisser croire à un fléchissement du nombre des suppressions de postes par rapport à l'an dernier, il convient de préciser qu'en réalité **l'effort de maîtrise des effectifs devrait être comparable à celui de l'année dernière**. En effet, **le solde de variation des emplois prévus dans le projet de loi de finances paraît faible, certaines réformes engagées par le gouvernement nécessitant la création d'un nombre important de nouveaux emplois**.

Ainsi, la mise en œuvre de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a pour conséquence **la création de 3.000 emplois, répartis entre la recherche (+1.100 emplois) et l'enseignement supérieur (+1.900 emplois)** et qui devraient être financés par redéploiement ainsi que grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles.

De même, en application de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, **500 nouveaux emplois devront être créés par le ministère de la Justice**. Les objectifs de recrutement fixés par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation **pour la sécurité intérieure seront également respectés (800 emplois de gendarmes et 650 emplois de policiers** devraient ainsi être créés en 2006).

¹ En effet, par souci de transparence, le gouvernement a décidé de régulariser certains emplois qui n'apparaissent pas dans le décompte des emplois budgétaires dans la mesure où ils étaient rémunérés sur crédits de fonctionnement. Voir le A du présent III.

Au regard de l'évolution des effectifs d'élèves scolarisés, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit également d'augmenter le nombre d'enseignants de 1.000 postes dans le premier degré, mais de le diminuer de 3.000 postes dans le second degré.

S'agissant des autres ministères, conformément à l'objectif fixé par le gouvernement, la plupart d'entre eux consent à d'importants efforts en matière de suppression d'emplois, en particulier le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (-2.848 emplois) et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (-1.733 emplois).

Créations et suppressions d'emplois en 2006

Ministère	Solde des créations (+) et suppression (-) d'emplois	Traduction sur les plafonds d'autorisations d'emplois (en équivalents temps plein travaillé) (1)
Affaires étrangères	- 343	- 285
Agriculture et pêche	- 1 136	- 680
Culture et communication	- 105	- 52
Défense	+ 500	+ 250
Écologie et développement durable	- 5	- 2
Économie, finances et industrie	- 2 848	- 2 608
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	+ 203	- 1 607
<i>Enseignement scolaire</i>	- 2 797	- 2 608
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	+ 3 000	+ 625
Emploi, cohésion sociale et logement	- 127	- 63
Intérieur et aménagement du territoire	+ 79	+ 364
Jeunesse, sports et vie associative	- 50	- 18
Justice	+ 500	+ 250
Outre-mer	- 5	- 5
Premier ministre	+ 120	+ 94
<i>Direction de l'action du gouvernement</i>	+ 20	+ 51
<i>Conseil d'Etat et autres juridictions administratives</i>	+ 77	+ 3
<i>Conseil économique et social</i>	+ 3	+ 20
<i>Cour des comptes et autres juridictions financières</i>	+ 20	+20
Santé et solidarités	- 150	- 61
Transports, équipement, tourisme et mer	- 1733	- 945
Total ministères	- 5 100	- 5 318

(1) Hors emplois des établissements d'enseignement et des établissements de recherche, directement rémunérés par ceux-ci.

Source : Les grandes orientations du projet de loi de finances pour 2006

Dans sa conférence de presse du 27 octobre 2005¹, M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a indiqué que, dans le souci d'améliorer la gestion de la fonction publique, il allait demander à chaque ministre de faire « *des propositions chiffrées de redéploiement des effectifs et de non remplacement des départs en retraite avant le 1^{er} février 2006* », afin qu'elles soient prises en compte pour la préparation du budget 2007. Il s'est en outre engagé à redistribuer aux fonctionnaires en poste la moitié des économies salariales obtenues par ces redéploiements et réductions d'effectifs, « *sous forme d'intéressement par l'amélioration des carrières ou des primes de résultats* ». ²

3. Le poids considérable des dépenses de personnels

Les dépenses de personnels dans le budget de l'Etat concernent tous les agents rémunérés par celui-ci, quel que soit leur statut (titulaires, contractuels...). Plafonnées par programme au sein du titre 2, elles correspondent au coût total de chaque emploi, réparti entre la rémunération d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi que les prestations sociales et allocations diverses.

D'après le projet de loi de finances pour 2006, les dépenses de personnels de l'Etat au sein du titre 2 devraient s'élever à **118,208 milliards d'euros, représentant 44,4 % du budget général et 45,9 % des recettes fiscales nettes.**

Ces dépenses de personnels sont ainsi réparties :

En millions d'euros

Dépenses de personnels	LFI 2005	PLF 2006 structure 2005	Changement de périmètre 2006	PLF 2006
Rémunérations d'activité	72.762	74.267	166	74.433
Cotisations et contributions sociales	47.526	52.259	-10.008	42.251
Prestations sociales et allocations diverses	1.731	1.524		1.524
Total	121.419	128.050	-9.842	118.204

Source : Projet de loi de finances pour 2006

Les crédits consacrés aux rémunérations d'activité connaissent une augmentation de 2,3 % qui s'explique principalement par la prise en compte de la revalorisation de la valeur du point fonction publique de 1,8 %.

¹ Conférence de presse mensuelle du Premier ministre – 27 octobre 2005.

² Voir le b) du 2 du B du présent III..

En effet, conformément aux engagements pris par M. Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique, à la suite des négociations salariales, le traitement indiciaire de l'ensemble des fonctionnaires a augmenté de 1,8 % en 2005. Cette hausse est intervenue en trois étapes : + 0,5 % en février 2005, + 0,5 % en juillet 2005 et + 0,8 % en octobre 2005¹.

Il convient de préciser que le poids de cette augmentation n'est pas négligeable pour le budget de l'Etat dans la mesure où une hausse de 1 % de la valeur du point fonction publique augmente automatiquement les dépenses de personnels de 830 millions d'euros environ en année pleine.

Du fait de cette revalorisation, la valeur annuelle du point d'indice de la fonction publique est fixée à 53,711 euros et le montant de la rémunération minimale mensuelle porté à 1230,88 euros bruts.

En outre, 516 millions d'euros sont prévus pour des mesures catégorielles dans le projet de loi de finances pour 2006, auxquels s'ajoutent 47 millions d'euros consacrés aux enseignants du secteur privé.

Les dépenses dues aux pensions civiles et militaires représentent à elles seules 14 % du budget général.

S'agissant de la **rémunération au mérite**, cet élément essentiel de la réforme de l'encadrement supérieur, annoncé dans la communication précitée du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003, fait actuellement l'objet d'une expérimentation, débutée en 2004, pour les directeurs d'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de la défense, du ministère de l'équipement, du ministère de l'agriculture, du ministère de l'intérieur et du ministère de la fonction publique. Ces directeurs voient ainsi une partie de leur rémunération modulée dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction des résultats obtenus au regard des objectifs qui leur avaient été préalablement assignés.

Cette expérimentation devrait être étendue à partir du 1^{er} janvier 2006 à tous les directeurs d'administration centrale de l'ensemble des ministères. D'autres cadres supérieurs pourraient ensuite bénéficier également de cette modulation des rémunérations.

¹ Décret n° 2005-31 du 15 janvier 2005, décret n° 2005-726 du 29 juin 2005 et décret n° 2005-1301 du 20 octobre 2005.

B. LA FONCTION PUBLIQUE, MARQUÉE PAR UNE IMPORTANTE VAGUE DE RÉFORMES

1. L'évolution progressive de la gestion de l'emploi public par la mise en œuvre de plusieurs réformes législatives

Outre la réforme des retraites issue de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, de nombreuses réformes législatives récentes contribuent à faire évoluer le droit de la fonction publique et, plus généralement, la gestion de l'emploi public.

a) La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : le transfert progressif des personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales et leurs groupements

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organise le transfert de plus de 130.000 agents de l'Etat¹ vers les collectivités locales, du fait du transfert des services ou parties de services nécessaires à l'exercice des compétences nouvellement transférées².

En vertu du dispositif prévu par le titre V de la loi (articles 104 à 117), les services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées doivent être **provisoirement mis à la disposition** des collectivités territoriales ou de leurs groupements **pour leur être ensuite transférés**.

La mise à disposition ne peut durer plus de trois mois à compter de la date de publication du décret approuvant la convention type de mise à disposition provisoire des services ou, si la compétence est transférée postérieurement à l'adoption de ce décret, à compter de la date dudit transfert.

Une convention-type de mise à disposition a effectivement été approuvée par le décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005.

A défaut de signature de cette convention dans les trois mois entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de la nouvelle compétence, un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé par le transfert doit établir la liste des services ou

¹ *Seraient concernés : 95.000 personnels techniciens, ouvriers et de service (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 et du tourisme, de la formation professionnelle (cadres administratifs et personnels d'inspection issus des ministères de l'emploi et de la solidarité, des affaires sociales, l'économie et des finances et de l'équipement essentiellement).*

² *Voir le rapport n° 31 Sénat (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.*

parties de services mis à disposition, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation, placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette commission a été installée le 23 juin 2005.

Pendant leur mise à disposition, les services ou parties de services sont placés sous l'autorité du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement concerné.

Ensuite, des décrets en Conseil d'Etat doivent établir un **schéma de partition définitive des services transférés**. A compter de la publication de ces décrets, les fonctionnaires affectés dans les services ou parties de services concernés disposent alors d'un délai de deux ans pour **exercer leur droit d'option entre l'intégration dans un cadre d'emploi** de la fonction publique territoriale et **le maintien de leur statut antérieur** avec une mise en position de détachement illimité auprès de la collectivité territoriale ou du groupement.

Par un décret n° 2005-529 du 24 mai 2005, le gouvernement a également créé des **commissions locales de suivi des transferts des services et des personnels** qui, instituées auprès de chaque préfet de région et auprès de chaque préfet de département à compter de l'entrée en vigueur des conventions ou des arrêtés interministériels de mise à disposition, sont associées aux travaux préalables à l'élaboration des décrets fixant les modalités de transferts définitifs des services et parties de services ainsi qu'à la mise en oeuvre des modalités pratiques de ces transferts définitifs.

Conformément à l'article 113 de la loi, une **commission commune aux Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, chargée de donner son avis sur la convention type élaborée par le gouvernement**, a été créée par le décret en Conseil d'Etat n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 et ses membres nommés par un arrêté du 10 décembre 2004. En vertu dudit décret, cette commission est également consultée sur les éventuels projets de décrets portant création de cadres d'emplois spécifiques en vue de l'intégration dans la fonction publique territoriale de fonctionnaires de l'Etat. Cela pourrait notamment concerner l'intégration des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS). Le bilan des transferts de personnels et des demandes d'intégration des agents de l'Etat dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale lui est également soumis. Enfin, elle peut être saisie :

- de toute question relative aux conditions des transferts des personnels, par la moitié au moins des membres du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et la moitié au moins des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ou par le ministre chargé de la fonction publique et le ministre chargé des collectivités territoriales. Dans ce cas, la commission peut proposer *« toute mesure susceptible de garantir le bon déroulement des opérations de transfert de personnels et d'intégration des*

agents relevant de la fonction publique de l'Etat dans la fonction publique territoriale » ;

- de toute question relative aux relations entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, par la moitié au moins des membres du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et la moitié au moins des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, par le ministre chargé de la fonction publique et le ministre chargé des collectivités territoriales, ou, dans les deux mois suivant la demande écrite présentée par la moitié au moins de ses membres.

Cette commission est ainsi chargée du suivi des opérations, tant de mise à disposition que de transfert et d'intégration des personnels relevant de services ou parties de services transférés.

D'après les informations fournies par le gouvernement, **dix conventions de mise à disposition ont d'ores et déjà été conclues avec six présidents de région et cent cinquante-neuf conventions l'ont été avec des présidents de conseils généraux.**

En outre, le 21 septembre 2005, constatant l'absence de conventions signées avec les exécutifs locaux, **la commission nationale de conciliation a approuvé les soixante-dix-neuf projets d'arrêtés de mise à disposition des services et parties de services de l'éducation nationale.**

b) De récentes modifications statutaires à l'impact non négligeable

Le statut de la fonction publique a récemment fait l'objet d'importantes modifications du fait de l'adoption de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique et de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat.

(1) La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 : une évolution substantielle du droit de la fonction publique par la transposition du droit communautaire

En rendant le droit français de la fonction publique conforme au droit communautaire, la loi précitée du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a apporté d'importantes modifications dans le statut de la fonction publique.

Tout d'abord, cette loi a principalement eu pour objet de généraliser le recours aux contrats à durée indéterminée dans la fonction publique, afin de transposer en droit français la directive communautaire 1999/70/CEE du 28

juin 1999 concernant l'accord cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée¹.

Ainsi, afin de « *prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs* », le contrat à durée indéterminée devant rester la « *forme générale des relations d'emploi entre employeurs et travailleurs* », la loi du 26 juillet 2005 a prévu que, **passé un délai de six ans, les contrats de certains agents non-titulaires des trois fonctions publiques ne pourraient plus être reconduits que pour une durée indéterminée**. Il s'agit ainsi de mettre fin au renouvellement successifs des contrats de ces agents².

Ces nouvelles mesures sont uniquement destinées aux contractuels recrutés en vertu de dispositions permettant le renouvellement d'agents non-titulaires sans limitation de durée, les personnels employés pour un besoin occasionnel ou saisonnier ne pouvant en principe voir leurs contrats pérennisés.

Un **dispositif transitoire** est également prévu pour les agents non-titulaires actuellement en fonction, en particulier pour ceux âgés de plus de cinquante ans.

La transposition de la directive communautaire du 28 juin 1999 devrait ainsi permettre de réduire la précarité dans laquelle se trouvent un certain nombre de contractuels. Sans remettre en cause le principe du concours, dans la mesure où il ne s'applique qu'à un effectif restreint d'agents non-titulaires et où il ne leur offre pas les mêmes garanties statutaires, votre rapporteur considère en effet que le dispositif permet de répondre aux exigences communautaires et d'offrir aux agents concernés la possibilité de ne pas vivre dans l'anxiété de voir leur contrat non renouvelé au bout de plus de six années de travail au sein d'une collectivité publique et la stabilité de l'emploi qui facilite l'exercice de nombreuses démarches de la vie quotidienne³.

La loi du 26 août 2005 a également **favorisé la mobilité au sein de la fonction publique** :

- **pour les ressortissants communautaires**, en disposant, par une inversion du principe antérieur, que tous les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires seraient désormais accessibles aux ressortissants des autres Etats membres, à l'exception des emplois dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation

¹ La confédération européenne des syndicats de salariés (CES), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) sont des organisations représentatives des travailleurs au niveau communautaire.

² Voir le rapport n° 251 (Sénat, 2004-2005) de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois, relatif au projet de loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

³ Comme indiqué dans le rapport précité n° 271 de Mme Jacqueline Gourault, le contrat à durée indéterminée permet par exemple d'obtenir plus aisément un prêt ou de louer un logement.

directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Favorisant la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, cette disposition a permis d'offrir une ouverture plus effective de l'emploi public aux ressortissants communautaires ;

- **par la voie du détachement**, en disposant qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de la loi, l'accès à tous les corps ou cadres d'emplois serait désormais ouvert par la voie du détachement, au contraire du droit précédemment en vigueur qui prévoyait que les statuts particuliers devaient autoriser le détachement au sein de chaque corps ou cadre d'emploi.

Votre rapporteur considère qu'en favorisant la mobilité des agents, ces dispositions permettent de **rendre la fonction publique plus attractive, plus diversifiée dans ses recrutements et plus moderne**. En inversant les principes jusqu'ici posées par le statut général, la loi engendre des changements d'état d'esprit qui devraient bénéficier à l'ensemble de la fonction publique.

Plus marginalement, la loi du 26 juillet 2005 a également contribué à **accroître l'égalité des droits des personnes**, dans le cadre de la lutte contre les discriminations, d'une part, et entre les hommes et les femmes, tant en matière de recrutement que dans l'exercice du droit au congé de maternité, de paternité et d'adoption, d'autre part. Elle a enfin prévu un dispositif visant à **régler la situation des personnels employés par une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif**. Ils se voient ainsi proposer un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée suivant la nature du contrat dont ils étaient déjà titulaires et qui en reprend les clauses substantielles.

(2) L'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 : la recherche d'une diversification du recrutement

L'ordonnance du 2 août 2005¹, prise sur le fondement de l'habilitation accordée au gouvernement par la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005², a adopté **deux mesures qui, prises dans le cadre du plan pour « la bataille pour l'emploi », tendent à favoriser un recrutement diversifié au sein de la fonction publique**. Il s'agit de :

- la suppression des limites d'âge établi pour le recrutement dans la fonction publique ;

- la création d'une nouvelle voie d'accès à la fonction publique dans le cadre d'une formation par alternance destinée à aboutir à une titularisation

1 Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat

2 Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

de l'agent, avec le PACTE (parcours d'accès à la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière).

(a) La suppression de la limite d'âge pour le recrutement dans la fonction publique de l'Etat

Conformément à l'habilitation confiée au gouvernement par la loi du 26 juillet 2005, l'ordonnance précitée du 2 août 2005 a prévu **la suppression de toutes les limites d'âge jusqu'à présent fixées pour le recrutement dans la fonction publique, à l'exception de celles établies pour l'entrée dans des corps classés en service actif et l'inscription aux concours d'accès à certaines écoles dont la durée de formation est supérieure ou égale à deux ans.**

Elle a ainsi repris pour une large part le contenu de la proposition de loi de M. Serge Poignant tendant à supprimer les limites d'âge pour les concours de la fonction publique¹, tel qu'issue de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale².

Aucune disposition législative n'imposait la nécessité d'instaurer des limites d'âge pour passer les concours de la fonction publique. Seul l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui pose le principe de non-discrimination dans la fonction publique, autorisait toutefois la fixation de conditions d'âge pour le recrutement des fonctionnaires « *lorsqu'elles visent à permettre le déroulement de leur carrière* » (quatrième alinéa). Ainsi, l'instauration des limites d'âge pour se présenter à un concours administratif visait principalement à éviter que certains agents n'entrent si tardivement dans la fonction publique que leur déroulement de carrière n'aurait pu leur permettre d'ouvrir un droit à la retraite.

En conséquence, l'ordonnance a modifié l'article 6 de la loi précitée du 13 juillet 1983, afin de prévoir que désormais les conditions d'âge ne pourraient plus être fixées que pour le recrutement :

- des fonctionnaires dans les corps, cadres d'emplois ou emplois conduisant à des emplois classés dans la catégorie active ;

- par voie de concours, lorsque l'accès dans des corps, cadres d'emplois ou emplois est subordonné à l'accomplissement d'une période de scolarité préalable d'une durée au moins égale à deux ans.

La suppression des limites d'âge devrait permettre **une plus grande ouverture et diversité du recrutement dans la fonction publique.**

¹ Proposition de loi n° 1137 (AN, 2003-2004) de M. Serge Poignant et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer les limites d'âge pour les concours de la fonction publique

² Voir le rapport n° 1517 (AN, 2003-2004) de M. Serge Poignant au nom de la commission des Lois et la première séance du jeudi 15 avril 2004 de l'Assemblée nationale (JO du 16 avril 2004, pp. 3002-3014).

Comme l'avait déjà mis en évidence notre collègue M. Alain Gournac, rapporteur de la commission des affaires sociales lors de l'examen de la loi d'habilitation au Sénat, la suppression de la limite d'âge est une évolution qui paraît **indispensable**, tant dans la perspective des **départs massifs à la retraite** que la fonction publique devrait connaître ces prochaines années, qu'en raison des dispositions de la loi précitée du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui prévoient l'**allongement de la durée d'activité**, ou de la **tendance à développer**, dans la gestion des ressources humaines, la **diversification des parcours professionnels**, en permettant notamment un passage plus aisé entre les secteurs public et privé.

En outre, d'un point de vue plus pragmatique, d'une part, l'existence d'une limite d'âge reste assez symbolique, dans la mesure où la moyenne d'âge des candidats admis aux concours pour lesquels aucune condition d'âge n'est prévue n'est pas plus élevée que pour les concours soumis à une telle limite, et, d'autre part, les limites d'âge et les dérogations qui en découlent se traduisent souvent par des formalités administratives supplémentaires et des difficultés contentieuses importantes.

(b) La création des PACTE : une voie originale de recrutement pour la fonction publique

L'ordonnance du 2 août 2005¹, prise sur le fondement de l'habilitation accordée au gouvernement par la loi précitée du 26 juillet 2005², a institué **une nouvelle modalité d'accès pour les personnes de moins de vingt-six ans aux corps et cadres d'emploi de catégorie C des trois fonctions publiques**, par le biais d'une **formation en alternance** conduisant à la **titularisation**, après vérification des aptitudes professionnelles.

La création de cette nouvelle voie de recrutement pour les jeunes de 16 à 26 ans, annoncée dès l'an dernier par M. Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat³, a fait partie des réformes législatives intervenues, par ordonnance, dans le cadre du plan pour « la bataille pour l'emploi ». En revanche, l'idée de créer une voie de recrutement spécifique aux personnes âgées de plus de cinquante ans en situation de chômage de longue durée, également avancée par le ministre de la fonction publique précédent, n'a pas été retenue.

L'ordonnance du 2 août 2005 prévoit ainsi la création d'un **parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat (PACTE)**, pour les personnes âgées de 16 à 25 ans révolus, soit sortis du système éducatif sans

1 Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat

2 Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.

3 Voir notamment l'audition de M. Renaud Dutreil, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, devant la commission des Lois pour le projet de loi de finances pour 2006 – Bulletin des commissions n° 7 de la semaine du 15 novembre 2004, p. 1571-1582.

diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue, soit dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de second cycle¹.

A l'issue d'une procédure de sélection, ils sont ainsi recrutés dans des emplois de catégorie C, pour une durée de un à deux ans, par des contrats de droit public permettant d'acquérir, par une formation en alternance, une « *qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au corps dont relève cet emploi* ».

Le service public de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les missions locales sont associés à la procédure de sélection des candidats aux PACTE.

Assurés d'une rémunération équivalente à celle prévue par le code du travail pour les personnes recrutées sur le fondement d'un contrat de professionnalisation², les jeunes ayant conclu un PACTE bénéficient d'une formation correspondant à au moins 20 % de la durée du contrat. Ils sont en outre suivis par des tuteurs chargés de les accueillir, de les guider, de suivre leur parcours de formation ainsi que d'organiser leur activité dans leur service.

Au terme de ce contrat de pré-recrutement, une commission de titularisation vérifie l'aptitude de la personne ayant bénéficié du PACTE, qui lui permet, le cas échéant, d'obtenir le titre ou le diplôme requis pour accéder au corps ou cadre d'emploi dont relève l'emploi dans lequel il a été recruté, et d'être titularisé dans ledit corps ou cadre d'emploi. Il est ensuite affecté dans l'emploi pour lequel il a été recruté comme non-titulaire.

En cas d'échec aux épreuves d'évaluation de la formation suivie ou de défaillance de l'organisme de formation, les contrats peuvent être renouvelés pour une durée d'un an.

Afin de favoriser l'utilisation de cette nouvelle voie de recrutement, les PACTE conclus avant le 31 décembre 2009 feront l'objet d'une exonération des cotisations employeur au titre des assurances sociales et des prestations familiales.

Ce dispositif des PACTE devrait permettre d'**accroître la diversité dans le recrutement des agents de la fonction publique**, au moment où l'on

¹ Les PACTE étant créés pour les trois fonctions publiques, le dispositif est prévu à l'article 22 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, à l'article 38 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et à l'article 32-2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (articles 3, 4 et 5 de l'ordonnance).

² Premier alinéa de l'article L. 981-5 du code du travail : « Sauf dispositions conventionnelles ou contractuelles plus favorables, les salariés âgés de moins de vingt-six ans et titulaires des contrats mentionnés à l'article L. 981-1 perçoivent pendant la durée du contrat à durée déterminée ou de l'action de professionnalisation du contrat à durée indéterminée une rémunération calculée en fonction du salaire minimum de croissance et dont le montant est fixé par décret. Ce montant peut varier en fonction de l'âge du bénéficiaire et du niveau de sa formation. Le même décret fixe les conditions de déduction des avantages en nature. »

constate un accroissement du nombre de personnes surdiplômées occupant des postes ouverts en catégorie C, en dépit des efforts fournis pour professionnaliser les concours. Il devrait permettre **l'insertion ou la réinsertion professionnelle de personnes jeunes sans qualification ou peu diplômés**, par l'acquisition d'une formation en lien avec un emploi.

D'après les informations fournies par le ministère de la fonction publique, si le nombre d'agents pouvant être recrutés par cette procédure reste incertain, **l'estimation varie de 10.000 à 20.000 recrutements**.

2. De nouvelles réformes en cours d'élaboration

a) Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale présenté au CSFPT : une réforme attendue

Un projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, dans sa neuvième version, a fait l'objet d'une présentation informelle, mardi 11 octobre 2005, au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), par M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, et M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales.

Cette réforme de la fonction publique territoriale est très attendue par les élus et agents territoriaux. Elle avait été annoncée dès l'examen de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a indiqué, dans son discours devant le CSFPT, que ce projet de loi devrait rendre la fonction publique territoriale plus attractive et moderne, la professionnaliser et donner plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines.

Comprenant 36 articles répartis en quatre chapitres respectivement relatifs à la formation des agents territoriaux (articles 1er à 5), aux organes de la fonction publique territoriale (articles 6 à 17), à la gestion des ressources humaines (article 18 à 26) et aux dispositions diverses (articles 27 à 36), le projet de loi répond à une attente forte des élus et des personnels des collectivités territoriales¹.

En matière de formation, le projet de loi devrait prévoir l'instauration d'un **droit individuel à la formation (DIF)**, sur le modèle de ce qui est actuellement appliqué dans le secteur privé. D'une durée de vingt heures par an cumulable dans la limite de six années, il devrait permettre aux agents de suivre des formations de perfectionnement ou de préparation aux concours. Ce droit à la formation donnerait lieu au versement d'une allocation de formation s'il était exercé en dehors du temps de travail.

¹ Voir le rapport n° 79 – Tome IX Sénat (2004-2005) précité de Mme Jacqueline Gourault au nom de la commission des Lois.

En outre, le gouvernement prévoit de mettre en place un **livret formation** qui suivrait l'agent tout au long de sa carrière et qui permettrait la réalisation de bilans professionnels.

Chaque autorité territoriale devrait **établir un plan de formation** retraçant les besoins de formation pour sa collectivité puis **présenter**, au début de chaque année, **un rapport sur l'exécution dudit plan** au comité technique paritaire.

La modification des règles applicables en matière de formation s'inscrit dans la volonté du gouvernement d'améliorer les compétences des agents, de moderniser et rendre plus attractive la fonction publique territoriale.

En matière de gestion des ressources humaines, le projet de loi prévoit diverses dispositions tendant à **améliorer le fonctionnement des collectivités en conférant aux employeurs territoriaux une plus grande autorité en tant que gestionnaires, et en prenant davantage en compte l'expérience professionnelle lors du recrutement des agents**. A titre d'exemple, il propose ainsi d'ouvrir davantage la possibilité de recruter des agents sur emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale (abaissement du seuil de 3.500 à 2.000 habitants), de généraliser le recrutement par la voie du troisième concours et de permettre aux régions et départements de s'affilier aux centres de gestion pour la gestion des personnels transférés dans le cadre de la loi précitée du 13 août 2004. En outre, répondant ainsi à d'importantes critiques des élus des collectivités les plus petites ou les moins attractives, le projet de loi prévoit que la collectivité ayant financé la formation initiale d'un agent nouvellement recruté se verrait désormais remboursée par la collectivité qui « débaucherait » ledit agent dans un délai de deux ans à compter de sa titularisation.

S'agissant des différents **organes de la fonction publique territoriale**, le projet de loi viserait à recentrer chacune d'entre eux sur ses missions premières :

- le **Centre national de la fonction publique territoriale** serait principalement chargé des actions de formation, notamment dans le domaine de la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience ;

- les **centres de gestion** seraient compétents en matière de recrutement, en prenant en charge l'organisation de tous les concours, la gestion des carrières, qui serait notamment étendue aux fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emplois et le secrétariat des conseils de discipline.

Les modalités du transfert devraient être déterminées par des **conventions de transferts** entre le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion qui devraient être signées avant le 1^{er} mai 2007, ou, à défaut, par décret, le transfert devant être effectif au 1^{er} janvier 2009.

Enfin, parmi les dispositions diverses, le projet de loi prévoit l'introduction d'un **nouveau titre dans le statut général** de la fonction publique territoriale, **relatif à l'hygiène, la sécurité et la médecine préventive**.

Lors de son intervention devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a indiqué que ce texte comportait « *des évolutions qui concernent à terme toutes les fonctions publiques.* » En effet, certaines améliorations en matière de formation et de gestion des ressources humaines pourraient ensuite être étendues à l'ensemble des fonctionnaires.

D'après les informations fournies par M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, lors de son audition devant la commission des Lois, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale devrait donner son avis en séance plénière sur l'avant-projet de loi le 16 novembre, lequel pourrait être ensuite transmis au Conseil d'Etat pour une présentation en conseil des ministres au cours du mois de décembre. Le Sénat devrait être saisi du texte en premier lieu.

b) De nouvelles orientations annoncées afin d'améliorer la gestion de la fonction publique

Le 27 octobre 2005, lors de sa conférence de presse mensuelle, **M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a estimé que l'un des domaines dans lequel l'action du gouvernement pouvait être améliorée concernait la gestion de la fonction publique.**

Il a tout d'abord souhaité que « *chaque fonctionnaire retrouve le sens de sa mission* », précisant qu'il avait demandé à chaque ministre d'indiquer les grands lignes de son action et ce qu'il attendait du travail de ses agents, en leur donnant des objectifs, généraux et individuels.

Il a ensuite désiré que la mobilité des fonctionnaires soit favorisée, tant au sein de la même administration que vers une autre, voire même vers une autre fonction publique ou à l'étranger.

Il a en conséquence annoncé que chaque année, les secrétaires généraux des ministères devraient désormais proposer un nombre significatif de postes pour les fonctionnaires d'autres administrations, en fonction des besoins de chacun.

Il a expliqué que les fonctionnaires auraient en outre la possibilité de « *faire le point sur leur développement professionnel* » tous les cinq ans, ainsi que le droit à un « *bilan approfondi qui pourra ouvrir sur une seconde carrière* » au bout de quinze ans. Il a demandé à M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, « *de lever tous les freins financiers et juridiques à la mise à disposition ou au détachement des fonctionnaires d'une administration vers une autre.* » A titre d'exemple, il a indiqué qu'en 2006, 1.000 enseignants ayant plus de quinze ans de carrière seraient pris en charge et formés afin que

leur soit ensuite proposé une seconde carrière dans une autre administration étatique ou une collectivité territoriale. Au premier semestre 2006, un document électronique qui préciserait les postes disponibles au sein de l'Etat devrait également être mis en ligne.

Il a expliqué que les acquis de l'expérience professionnelle seraient valorisés, tant dans les promotions internes que pour les concours d'entrée dans la fonction publique.

S'agissant de l'encadrement supérieur, il a souhaité que les hauts fonctionnaires voient leur carrière mieux gérée, soient recrutés sur un plan plus élargi et que leur formation soit davantage tournée vers les compétences scientifiques et la valorisation de l'expérience. Il a annoncé à cet effet la création d'un Secrétariat général de l'administration, placé auprès du Premier ministre, qui coordonnerait le réseau des secrétaires généraux des ministères, promouvoir la place de la femme dans l'encadrement supérieur et défendrait l'égalité des chances.

Dans le souci d'améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a estimé nécessaire que, pour les fonctionnaires qui souhaitent travailler plus, un déplafonnement des heures supplémentaires soit opéré dans certains secteurs, citant l'exemple des infirmières travaillant dans les hôpitaux, et que soit élargi le principe du rachat des jours de RTT.

Comme cela a déjà été indiqué, le Premier ministre a enfin demandé que chaque ministre lui fournisse des « *propositions chiffrées de redéploiement des effectifs et de non remplacement des départs en retraite avant le 1^{er} février 2006, pour les intégrer dans le budget 2007* ». Il s'est alors engagé à ce que 50 % des économies engendrées par ces redéploiements ou réductions des effectifs soient redistribuées aux fonctionnaires en poste, sous la forme d'un intéressement par l'amélioration des carrières ou des primes de résultat.

Dans sa communication sur les orientations de la politique de la fonction publique, présentée lors du conseil des ministres du 14 novembre 2005, M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a rappelé ce souhait du Premier ministre d'obtenir ces propositions chiffrées de redéploiements d'effectifs et de non remplacement des départs en retraite.

Dans le cadre de cette communication, le ministre de la fonction publique a également annoncé que chaque ministère devrait désormais mettre en place un schéma stratégique pluriannuel d'évolution de sa gestion des ressources humaines, articulé autour de six thèmes : l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) ; la poursuite de la déconcentration ; la mise en œuvre d'une politique de fusion des corps ; l'adaptation des procédures de recrutement et la promotion de la mobilité ; l'amélioration de la gestion des carrières ; la modernisation de la gestion des rémunérations.

Il a également souhaité l'organisation, avec tous les ministres, de « *conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines* » chargées d'examiner les stratégies d'évolution des ministères et de s'assurer de leur cohérence avec la politique générale de l'Etat en matière de fonction publique.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et de l'amendement adopté, la commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour la mission « Direction de l'action du gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2006.

ANNEXE 1
-
AMENDEMENT PRÉSENTÉ
PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 52
état B

I. Créer le programme :

Autorités administratives indépendantes

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

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental		47 540 294		47 510 294
Dont Titre 2		22°561°546		22°561°546
Fonction publique				
Autorités administratives indépendantes	46 097 761		46 067 761	
Dont titre 2	21 119 013		21 119 013	
TOTAL				
SOLDE		-1 442 533		- 1 412 533

Objet

Amendement de création d'un nouveau programme « Autorités administratives indépendantes » auquel sont transférés 44,9 millions d'euros pris sur le programme 129 (dont 20 millions d'euros de dépenses de personnel du titre 2) et plus précisément sur les actions :

- 6-129 « Instances indépendantes », dont les sous-actions « Commission d'accès aux documents administratifs » et « Comité consultatif national d'éthique » ;

- 7-129 « Médiateur » ;

- 8-129 « Défense et protection des libertés », dont les sous-actions « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », « Commission consultative du secret de la défense nationale » et « Commission nationale de déontologie de la sécurité » ;

- 9-129 « Conseil supérieur de l'audiovisuel ».

Le nouveau programme « Autorités administratives indépendantes » serait par conséquent constitué de trois actions :

- Action n° 1 : « Médiateur de la République » (dépenses du titre II : 3.169.517 euros, autres titres : 5.293.615 euros) ;

- Action n° 2 : « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (dépenses du titre II : 16.450.955 euros, autres titres : 18.750.000 euros) ;

- Action n° 3 : « Défense des droits et libertés fondamentaux » (dépenses du titre II : 1.498.541 euros, autres titres : 935.133 euros). Cette action comporterait les sous-actions suivantes : « Commission d'accès aux documents administratifs », « Comité consultatif national d'éthique », « Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité », « Commission consultative du secret de la défense nationale » et « Commission nationale de déontologie de la sécurité ».

Le solde négatif de l'amendement correspond à la correction d'une erreur matérielle figurant dans l'annexe au projet de loi de finances pour la mission « Direction du Gouvernement », qui a démesurément majoré les crédits de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Ces derniers s'élèvent en effet à 465.500 euros et non à 3 millions d'euros.

Toutefois, l'amendement tend à attribuer une partie de ces crédits indûment affectés à la CNCIS aux dépenses de personnel du titre 2 de la CNDS, pour un montant de 100.000 euros, et du CSA, pour un montant d'un million d'euros.

Au final, la réduction des dépenses du titre 2 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élèverait donc à 1.442.533 euros.

ANNEXE 2

-

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Table ronde « *Fonction publique de l'Etat* »

Unsa-fonctionnaires

- **M. Raymond Côte**, secrétaire national
- **M. Jean-Marie Poirot**, secrétaire national

UGFF-CGT

- **M. Jean-Marc Canon**
- **M. Jean-Louis Butour**, membre du bureau

CFTC

- **M. Yves Missaire**, secrétaire général

CFDT

- **Mme Marie-Claude Kervella**, secrétaire générale
- **M. Eric Fritsch**, secrétaire général adjoint

- Table ronde « *Fonction publique territoriale* »

Fédération des SP- FO

- **M. Serge Becuwe**

Interco-CFDT

- **M. Yves Letourneux**, secrétaire national

Fnact-cftc

- **M. Patrice Beunard**, vice-président
- **Mme Patricia le Bihan**, membre du conseil

Unsa

- **M. Antoine Breining**, président

- Médiateur de la république
 - **M. Jean-Paul Delevoye**, Médiateur
 - **M. Fabien Métayer**, conseiller parlementaire
 - **M. Bernard Dreyfus**, délégué général

- Conseil supérieur de l'audiovisuel
 - **M. Dominique Baudis**, président
 - **M. Denis Rapone**, directeur général
 - **M. Manuel Vasquez**, directeur général adjoint

- Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité
 - **M. Pierre Truche**, président
 - **Mme Nathalie Duhamel**, secrétaire générale