



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE BRARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE	11
I.– LA COORDINATION GÉNÉRALE	11
A.– LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS	11
1.– Les effectifs concernés	11
2.– Les crédits budgétaires	12
B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	14
1.– Les activités du SGG	14
2.– Moyens budgétaires du Secrétariat général : la question des fondations et associations subventionnées	15
3.– Les commissions rattachées au SGG	16
C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	17
D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	18
II.– LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	19
A.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE	19
B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE	22
C.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE	23
1.– Les crédits des fonds spéciaux	23
2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux	24
III.– LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	25
A.– LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	26
1.– Le rôle de la direction des services administratifs et financiers	26
2.– Le rôle de la mission d'organisation des services du Premier ministre	27
3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2008	28

4.– Les crédits de <i>Coordination du travail gouvernemental</i> demandés pour 2009.....	29
B.– LE SECRETARIAT GENERAL DE LA MER	31
C.– LA MISSION INTERMINISTRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DERIVES SECTAIRES	31
D.– LA MISSION INTERMINISTRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE	33
IV.– L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBERATION	34
A.– L'ORDRE DE LA LIBERATION.....	34
B.– L'ORDRE DE LA LEGION D'HONNEUR	36
V.– LA PRESIDENCE FRANCAISE DE L'UNION EUROPEENNE	36
A.– L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU SECRETARIAT GENERAL	36
B.– L'ACTIVITE DU SECRETARIAT GENERAL.....	37
C.– LES PERSPECTIVES POUR 2009	38
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE.....	41
I.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIES	41
A.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE	41
B.– LES ORGANISMES ASSOCIES AU CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE.....	43
II.– LES MOYENS DE L'ACTION STRATEGIE ET PROSPECTIVE	46
III.– LES ORGANISMES SUBVENTIONNES CHARGES DE LA PROSPECTIVE ET PLACES AUPRES DU PREMIER MINISTRE.....	49
A.– L'INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES	49
B.– LA PROSPECTIVE INTERNATIONALE	50
1.– L'Institut français des relations internationales	50
2.– L'Institut des relations internationales et stratégiques	52
CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE.....	53
I.– LA « DEMARCHE STRATEGIQUE » : LE RAPPROCHEMENT DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANCAISE	53
II.– LES JOURNAUX OFFICIELS	56
A.– LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES JOURNAUX OFFICIELS.....	56
1.– Les missions des Journaux officiels.....	56
a) <i>Les missions de service public des Journaux officiels.....</i>	<i>56</i>
b) <i>L'évolution des publications et des modes de diffusion.....</i>	<i>57</i>
2.– L'organisation du travail aux Journaux officiels	59

B.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES PERMETTANT DE FINANCER LA MODERNISATION EN COURS.....	60
1.– L'évolution des recettes des Journaux officiels	60
2.– Les crédits demandés dans le cadre de la programmation triennale	62
a) <i>L'évolution des dépenses de personnel</i>	62
b) <i>L'évolution des dépenses de fonctionnement</i>	63
c) <i>L'évolution des dépenses d'investissement</i>	63
III.– LE PROGRAMME ÉDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	64
A.– LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF TÉLÉPHONIQUE	64
1.– L'externalisation des renseignements administratifs par téléphone	64
2.– Le coût du service	65
B.– L'ÉDITION PUBLIQUE PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE.....	66
1.– Présentation générale	67
2.– Les prévisions budgétaires	69
CHAPITRE IV : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS.....	71
I.– UN PROGRAMME CRÉÉ À L'INITIATIVE DU PARLEMENT	72
A.– UNE DEMANDE CONJOINTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT	72
B.– STRUCTURE BUDGÉTAIRE ET DÉMARCHE DE PERFORMANCE	73
II.– LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	75
A.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR.....	75
1.– La médiation individuelle	75
2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur	76
3.– L'action des délégués du Médiateur	77
4.– L'activité internationale du Médiateur.....	78
B.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR	79
III.– LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS	80
A.– LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.....	80
B.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	81
C.– LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ	82
D.– LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS.....	83
E.– LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	85
F.– LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ	87

III.– LES INSTANCES CONSULTATIVES	89
A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE	89
B.– LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	89
C.– LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE	90
EXAMEN EN COMMISSION	93
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	95

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Votre Rapporteur spécial est heureux de saluer la très nette amélioration constatée par rapport à l'an dernier s'agissant des réponses au questionnaire budgétaire et il remercie les services du Premier ministre pour la qualité de leur travail et leur réactivité.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial porte sur les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* – composée de trois programmes : *Coordination du travail gouvernemental*, *Présidence française de l'Union européenne* et *Protection des droits et libertés* – ainsi que sur ceux du budget annexe *Publications officielles et information administrative*. Ce dernier constitue une mission spécifique, conformément à l'article 18 de la LOLF.

Globalement, les crédits demandés pour ces deux missions s'élèvent à 734,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2009, contre 755,9 millions d'euros en base 2008 retraitée notamment à raison de l'intégration des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Sur cet ensemble, les dotations de crédits de paiement diminuent de 2,9 %. D'ici à 2011, et principalement en 2010, les crédits des deux missions devraient diminuer et s'élever à 707,8 millions d'euros en 2011 (– 6,4 % par rapport à la base 2008). Cependant, alors que les dotations du budget annexe sont prévues en légère diminution (–1,3%), celles des programmes *Coordination du travail gouvernemental* et *Protection des droits et libertés* devraient augmenter très significativement de 2008 à 2011, respectivement de 17,3 % et de 12,7 %. La diminution globale des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'explique par la disparition des besoins nécessités en 2008 et 2009 par la présidence française de l'Union européenne.

Les services du Premier ministre constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions. Dans le cadre du programme *Coordination du travail gouvernemental* et de la mission *Publications officielles et information administrative*, ils peuvent être regroupés autour des trois fonctions suivantes, qui seront suivies par votre Rapporteur spécial pour l'analyse des crédits :

- la **fonction d'état-major liée à la direction du Gouvernement**, qui peut elle-même se décliner en coordination générale, coordination en matière de défense et coordination sectorielle ;

- la **fonction de stratégie et de prospective** ;

- la **fonction d'information administrative et de diffusion publique**.

Sont également rattachées au Premier ministre, en raison de leurs missions, un certain nombre d'**autorités administratives indépendantes**, dont les dotations, pour onze d'entre elles, sont regroupées à la demande du Parlement dans un nouveau programme *Protection des droits et libertés*.

Les **principales observations** de votre Rapporteur spécial sont les suivantes :

- la consommation des crédits dans les cabinets ministériels ne porte pas la marque de la modération annoncée par le Gouvernement en 2007 ;

- les subventions aux associations et fondations méritent de plus amples justifications ;

- un indicateur unique de suivi de la transposition des directives communautaires est toujours attendu ;

– sur le contrôle des fonds spéciaux : nulle dépense publique ne doit échapper à l'esprit de la LOLF et l'opacité dont profitent les services bénéficiaires des fonds spéciaux n'est pas saine. Le secret ne doit pas être synonyme de liberté totale pour décider la dépense sans que la pertinence de celle-ci ne puisse être établie ;

– le Centre d'analyse stratégique doit être conforté dans son rôle d'organisme de réflexion indépendant ; parmi les organismes qui lui sont associés, on peut s'interroger sur l'activité du Conseil d'analyse de la société ;

– La situation à la Direction des Journaux officiels et à la Documentation Française doit être éclaircie pour conforter le service public. Le départ du directeur des Journaux officiels, le Préfet Pierre-René Lemas, coïncide avec l'augmentation de l'incertitude sur la stratégie de l'État en matière de diffusion publique, ce qui comporte le risque de démobilitation des énergies ; et cela même alors que les décisions essentielles ne semblent pas avoir encore été prises (structuration en agence ou non, commande d'une nouvelle rotative, parts respectives du numérique et de l'imprimé, création d'une plate-forme de diffusion électronique du BODACC) ;

– les renseignements administratifs téléphoniques doivent être entièrement réintégrés dans le service public, compte tenu du coût très incertain de la nouvelle formule qui fait intervenir un opérateur privé ;

– le Gouvernement doit abonder les dotations indemnitaires des agents de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ;

– le Contrôleur général des lieux de privation de liberté doit voir son activité et ses moyens confortés.

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, il n'est question que de révision des politiques publiques et de modernisation de l'État, ce que d'aucuns traduisent généralement par le démantèlement des services publics, le non remplacement de la moitié des fonctionnaires partant à la retraite et la réalisation de coupes claires tous azimuts, sans rime ni raison, au sein du budget de l'État.

La dépense publique serait donc illégitime et le budget est contraint, maintenant dans un corset triennal ; alors qu'il est si facile de trouver, en une seule fin de semaine, 360 milliards d'euros pour voler au secours de banquiers irresponsables et incapables de gérer convenablement des entreprises privées : on nous rebat les oreilles depuis tant d'années sur le modèle de gestion que l'entreprise privée constituerait en face de services publics probablement moins efficaces qu'elle, que la réhabilitation tardive et récente de l'État par d'aucuns apparaît hélas davantage comme une posture de circonstance que comme une véritable conversion.

L'État dépense certes, mais au profit du plus grand nombre, y compris les plus démunis : c'est cela l'Égalité, c'est aussi la mise en œuvre de la Fraternité républicaine.

En cet automne 2008 si particulier, il subsiste des pôles de stabilité et d'excellence républicaines : le Secrétariat général du Gouvernement et les services du Premier ministre constituent toujours un pôle d'excellence, les Journaux officiels et la Documentation française un modèle de service public.

Votre Rapporteur spécial s'en félicite et souhaite que la modernisation de l'État, certainement nécessaire, cesse de constituer trop facilement un prétexte pour tenter de le faire disparaître.

CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE

Un premier ensemble cohérent de services relevant du Premier ministre assure une fonction d'état-major liée à la direction de l'action du Gouvernement. Ces instances et services sont responsables de l'élaboration des politiques et des réglementations qui les sous-tendent, à un niveau centralisé. Certains sont chargés de la coordination générale, d'autres de la coordination en matière de défense, d'autres enfin de la coordination sectorielle et du soutien de ces services.

I.— LA COORDINATION GÉNÉRALE

Sous le vocable de coordination générale, on peut regrouper les quelques structures « suprêmes » qui incarnent la direction de l'action du Gouvernement et la coordination du travail gouvernemental dans son ensemble, de manière véritablement interministérielle.

A.— LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS

Relèvent du programme *Coordination du travail gouvernemental*, outre le cabinet du Premier ministre, ceux des secrétaires d'État délégués auprès du Premier ministre, soit le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique. Il s'y ajoute le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

1.— Les effectifs concernés

Le plafond d'emplois affectés aux cabinets sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* est de 299 ETPT en 2009 comme en 2008. La forte proportion d'agents de catégorie C dans ces emplois (60 %) est due à l'importance que revêtent les tâches matérielles de secrétariat pour assurer, quotidiennement, le travail très lourd et incessant de coordination interministérielle.

Les effectifs des cabinets sont en fait beaucoup plus nombreux. En plus des personnels rémunérés par les services du Premier ministre, les membres des cabinets eux-mêmes sont pour la plupart mis à disposition gratuitement par d'autres administrations. Leur rémunération principale reste donc assurée par leur corps d'origine. Cette situation ne correspond pas aux annonces gouvernementales du printemps 2007, elle est de surcroît contraire aux règles posées par la LOLF qui tendent au respect de la sincérité budgétaire, donc à ce que soient attachés à chaque programme les crédits correspondants.

Au total, le cabinet du Premier ministre comprenait au 1^{er} juillet 2008, 64 membres à comparer à 63 membres en septembre 2007 et 67 membres le 1^{er} juillet 2006 ; ainsi que 416 personnes chargées des fonctions support (protection, secrétariat, intendance et logistique) au lieu de 381 il y a un an, soit 480 personnes au total. On constate donc cette année encore **une faible « amélioration » au regard du discours sur la surabondance des effectifs des cabinets ministériels** et de l'affirmation selon laquelle le Gouvernement installé en 2007 aurait pris des mesures drastiques dans ce domaine. Au 1^{er} juillet 2008, le cabinet du secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement comprenait 12 personnes (11 en 2007), celui du secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques, et du développement de l'économie numérique, 13 personnes au lieu de 8 il y a un an, et celui du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté 10 personnes au lieu de 7 il y a un an. Il s'y ajoute du personnel chargé des fonctions de support.

2.– Les crédits budgétaires

L'évolution des crédits de fonctionnement ouverts en 2008 pour chacun des cabinets relevant du programme *Coordination du travail gouvernemental*, ainsi que leur consommation, figure dans le tableau ci-après.

Une enveloppe de fonctionnement est notifiée pour chaque cabinet par le Secrétaire général du Gouvernement.

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT AFFECTÉS EN 2008 AUX CABINETS RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

(en euros)

Cabinets	Dotation 2008	Consommation au 30 juin 2008	Taux de consommation (%)
Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté	298 000	153 661	51,6
Prospective, évaluation des politiques publiques, économie numérique	280 000	344 957	123,2
Premier ministre	3 875 000	1 759 494	45,4
Relations avec le Parlement	340 000	250 374	73,6
Total	4 793 000	2 508 486	52,3

Source : Services du Premier ministre

Si les éléments présentés l'an dernier étaient peu significatifs, compte tenu de la mise en place du nouveau gouvernement au printemps 2007, la consommation des crédits au 30 juin 2008 met en évidence des curiosités quant au fonctionnement de certains cabinets ministériels. Ainsi la consommation représente globalement 52 % des crédits ouverts, mais elle atteint 123 % de la dotation allouée au cabinet du secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques, et du développement de l'économie numérique et 73 % de la dotation allouée au cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Si dans ce dernier cas, on peut comprendre que ce cabinet a été particulièrement sollicité par l'intensité de l'activité parlementaire,

notamment pour contribuer à la réussite de la révision constitutionnelle, cette explication ne vaut pas pour le cabinet du secrétaire d'État à la prospective. Votre Rapporteur spécial a obtenu les explications suivantes auprès du secrétariat général du Gouvernement. L'activité du cabinet du secrétaire d'État nécessiterait des moyens spécifiques, eu égard à l'extension de ses compétences au développement de l'économie numérique et à l'absence d'administration qui lui soit spécifiquement dédiée. Il est à noter que l'enveloppe attribuée au cabinet du secrétaire d'État a déjà été relevée en gestion de 125 000 euros et qu'elle s'élevait donc à fin octobre à 405 000 euros au lieu de 280 000 euros figurant au tableau ci-dessus.

**2008 : PRÉVISIONS DE CONSOMMATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL
ET INDEMNITÉS POUR SUJÉTIONS PARTICULIÈRES (ISP) POUR LES CABINETS**

(en euros)

Cabinets	Dépenses de personnel	ISP	Coût total prévu
Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté	779 285	340 740	1 120 025
Prospective, évaluation des politiques publiques, économie numérique	896 440	615 000	1 511 440
Premier Ministre	3 257 380	5 648 600	8 905 980
Relations avec le Parlement	1 053 340	520 000	1 573 340
Total	5 986 445	7 124 340	13 110 785

Source : Services du Premier ministre.

Les montants d'ISP sont estimés pour les membres du cabinet, cabinet militaire, services de sécurité, intendance et secrétariats ; pour les cabinets rattachés, il s'agit de l'enveloppe qui leur est attribuée.

Il est à noter que **les dotations aux cabinets ministériels annoncées en projet de loi de finances n'ont qu'un rapport ténu avec la réalité des crédits ouverts**. Il était annoncé en projets de loi de finances pour 2006 et 2007 3 millions de crédits de fonctionnement et pour 2008, les crédits de fonctionnement destinés aux cabinets du Premier ministre et de ses ministres rattachés représentaient 3,03 millions d'euros au sein de l'action *Coordination du travail gouvernemental*. Dans les faits, ces montants sont abondés de dotations de l'action *Soutien*, les crédits ouverts au 31 août 2006 s'élevaient à 4,2 millions d'euros, et ceux ouverts au 30 juin 2007 comme au 30 juin 2008 à 4,8 millions d'euros. En effet, les dépenses des cabinets s'imputent, en ce qui concerne le titre 2 sur l'action *Coordination du travail gouvernemental* sous-action *Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés* et, en ce qui concerne le hors titre 2 (hormis une dotation de 3,2 millions d'euros) sur l'action *Soutien* sous-action *Direction des services administratifs et financiers*. Elles peuvent donc être abondées en gestion en tant que de besoin.

B.— LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Complément administratif naturel du cabinet du Premier ministre, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) est le gardien de la République et de la continuité de l'État. Il est en quelque sorte la tour de contrôle du travail gouvernemental. Votre Rapporteur spécial tient à souligner la stabilité du poste de secrétaire général par-delà les alternances politiques et les changements de gouvernement : il n'y a ainsi eu que dix secrétaires généraux depuis la Libération.

1.— Les activités du SGG

Le Secrétariat général du Gouvernement a assumé ses missions habituelles de régulation du travail gouvernemental, d'assistance juridique et de tutelle des services et organismes rattachés au Premier ministre.

Le Secrétariat général poursuit la mise en œuvre d'un projet de dématérialisation de la production des textes destinés à une publication au *Journal officiel* et de supervision du travail interministériel appelé système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON). Le déploiement de l'application à l'échelle interministérielle est intervenu au 2 avril 2007.

Depuis lors, SOLON est devenu le vecteur de droit commun, d'une part, de la transmission de projets de décrets pour la saisine des formations consultatives du Conseil d'État et, d'autre part, du parcours de la quasi-totalité des textes généraux et des mesures nominatives préparés par les ministères vers le secrétariat général du Gouvernement puis la direction des journaux officiels en vue de leur publication dans l'édition « Lois et décrets » du Journal officiel de la République française.

Au cours des huit premiers mois de l'année 2008, 20 000 actes ont été créés au moyen de l'application, dont 16 000 ont fait l'objet d'une publication.

Le déploiement de l'application SOLON engendre des économies sur les charges correspondant à l'élaboration et au suivi des projets de textes (la mise en commun de fichiers dans l'application allégeant la charge de dactylographie des textes qui pesait jusqu'alors sur les différents intervenants du processus normatif), à leur transport, et à leur conservation, ainsi qu'une gestion automatisée et centralisée du numéro NOR.

La démonstration est aujourd'hui apportée de l'intérêt d'une application telle que SOLON en termes d'amélioration de la « traçabilité » des étapes formelles du travail normatif, de fluidité du processus d'élaboration des actes et d'information et de coordination des différents intervenants du processus normatif.

Ce bilan a incité le Secrétariat général du Gouvernement à proposer un raccordement à l'application à d'autres institutions productrices de normes que les ministères. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ont répondu favorablement à cette proposition. Le raccordement de la Cour des comptes est également prévu.

Dans l'exercice de sa mission de coordination interministérielle, le secrétariat général du Gouvernement veille, sous l'autorité du Premier ministre, à la programmation de l'activité normative. C'est la raison pour laquelle, depuis la loi de finances pour 2008, figure dans le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* un objectif ainsi libellé : *Publier dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois*. Deux indicateurs ont été retenus pour permettre dans chaque projet annuel de performances de suivre la réalisation cet objectif. Il s'agit, d'une part, du taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la législature, d'autre part, du taux d'exécution des lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire. Cette démarche rejoint l'attention portée par le Parlement au suivi de l'application des lois qu'il a votées.

Votre Rapporteur spécial, s'il a déjà manifesté sa satisfaction de la création du nouvel objectif de performance qui tend à une publication, dans les meilleurs délais, des décrets d'application des lois, ne peut que s'étonner de la prévision selon laquelle les indicateurs correspondants ne devraient être renseignés que dans le cadre du rapport annuel de performances pour 2008.

2.– Moyens budgétaires du Secrétariat général : la question des fondations et associations subventionnées

Les crédits de fonctionnement du Secrétariat général du Gouvernement sont globalisés dans l'action *Soutien* du programme. Les crédits de personnel sont inscrits sur l'action *Coordination du travail gouvernemental*, à hauteur de 5,95 millions d'euros afin de rémunérer les 98 ETPT autorisés par le plafond d'emplois.

Les crédits d'intervention demandés sur la même action pour 2009 sont de 9,8 millions d'euros. Ils sont destinés au versement de subventions aux fondations politiques et associations œuvrant en faveur des droits de l'Homme ou au développement de la citoyenneté. **46 organismes** avaient bénéficié de subventions à la fin d'août 2008 pour un total de 9,4 millions d'euros. Il est à noter qu'un an plus tôt (mais au 15 septembre), **50 organismes** avaient reçu une subvention financée sur cette action, pour un total supérieur à 10,7 millions d'euros. En 2006, (mais au 30 septembre), c'étaient **62 organismes** qui avaient reçu une subvention financée sur cette action, pour un total supérieur à 11,7 millions d'euros. La dotation globale diminue donc mais un nombre limité d'organismes concentre l'attention du Gouvernement. Premier bénéficiaire, la fondation pour l'innovation politique a reçu 1,7 million d'euros en 2008, 2 millions en 2007 et en 2006. Suivent, par ordre décroissant, la Fondation Jean Jaurès (1,5 million d'euros en

2008, 1,7 million d'euros en 2006 et 2007), la Fondation Robert Schumann (1,4 million d'euros en 2008, 1,6 million d'euros en 2006 et 2007), la Fondation Gabriel Péri (1,1 million d'euros en 2008, 1,2 million d'euros en 2007 et 1,1 million d'euros en 2006). La plupart des organismes reçoivent moins de 100 000 euros.

Sans se prononcer sur l'opportunité de ces subventions, votre Rapporteur spécial estime, cette année encore, nécessaire d'évaluer le travail accompli par ces organismes pour apprécier l'équité des montants alloués.

Il souhaite très vivement de nouveau avoir accès au bilan des travaux accomplis par chaque bénéficiaire de subvention afin d'être en mesure, sans formuler d'opinion sur le contenu des travaux, de donner son avis sur la pertinence du soutien financier de l'État et l'intérêt de son renouvellement d'une année sur l'autre.

3.— Les commissions rattachées au SGG

Le Secrétariat général du Gouvernement assure également le secrétariat de trois commissions qui lui sont rattachées.

Tout d'abord, la **Commission supérieure de codification**, créée par un décret du 12 septembre 1989, est chargée de **l'élaboration à droit constant de nouveaux codes, afin de faciliter l'accès au droit**. Au cours des années 2007 et 2008, ses travaux ont porté en particulier sur l'élaboration de nouveaux codes, à savoir le code de la sécurité intérieure, le code de l'énergie, le code des voies civiles d'exécution et le code des transports ; la refonte de codes existants, au nombre desquels ont figuré le code du travail, entré en vigueur dans sa nouvelle rédaction le 1^{er} mai 2008, le code minier, le code de l'expropriation, le code de l'environnement, le code de justice militaire et le code l'organisation judiciaire, le code de la consommation et le code électoral ; et enfin la poursuite de l'examen de la partie réglementaire du code de la défense (parties II, III et IV) et du code de l'éducation (parties IV, V et IX).

Son budget global de fonctionnement s'est élevé à 218 898 euros en 2008. Il est consacré à la rémunération des 4 membres permanents et des rapporteurs particuliers, actuellement au nombre de 19. D'après les prévisions disponibles au 31 août, 167 406 euros devraient être consommés en 2008.

Ensuite, la **Commission des archives constitutionnelles de la V^e République** a pour mission de recenser et d'assurer la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958. L'assemblée plénière a été réunie une fois en 2007 et en 2008. Le comité scientifique s'est réuni 4 fois au cours de la période 2007-2008. Ses effectifs sont au 30 juin 2008 (en équivalent temps plein travaillé ETPT) de 2 fonctionnaires des services du Premier ministre et de 2 agents mis à disposition, dont 1 à temps partiel.

Enfin, le **Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics** (CECRSP) est un organisme, créé en 1946, dépendant de la Cour des comptes mais jusqu'alors placé auprès du Premier ministre, qui recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public.

Le Premier président de la Cour des comptes a exprimé le souhait, en octobre 2006, de rattacher le CECRSP à la Cour des comptes et de redéfinir ses missions, dans un souci de cohérence avec le programme de la Cour qui relève de la mission *Conseil et contrôle de l'État* placée auprès du Premier ministre.

La loi de finances initiale pour 2008 a supprimé les crédits du comité en prenant en considération les faibles moyens de cet organisme et son caractère redondant avec les autres structures de contrôle du bon emploi des fonds publics, préexistantes au comité comme la Cour des comptes, ou développées depuis sa création comme les équipes d'audit et de modernisation qui animent la RGPP. On peut observer que le comité (3 ETPT) est déjà logé dans deux bureaux de la Cour des comptes. Cependant, **des nominations intervenues par des arrêtés du 9 mai 2008 mettent en évidence que le comité n'a pas encore disparu, malgré l'expression clairement affirmée de la volonté du Parlement et les conclusions du conseil de modernisation du 4 avril 2008**. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, ses crédits sont transférés à la Cour des comptes.

C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est chargé de **préparer, en coordination avec l'ensemble des ministères concernés, les instructions pour les négociateurs français** (en règle générale la Représentation permanente auprès de l'UE et la Représentation permanente auprès de l'OCDE). Le SGAE est ainsi amené à préparer chaque année les réunions formelles de ministres (Conseils ECOFIN, Affaires générales et relations extérieures, Compétitivité, Agriculture, notamment), celles des Représentants permanents et de leurs adjoints et celles des groupes de travail au Conseil.

En 2007 et 2008, le SGAE a coordonné le dispositif interministériel de préparation et de suivi de la présidence française du Conseil de l'Union européenne exercée par la France au cours du second semestre 2008 : Création d'un réseau interministériel des « points de contacts PFUE » ; réalisation d'un annuaire interministériel des fonctions concernées par la Présidence ; formation gratuite et mensuelle pour les agents des ministères : « journées de sensibilisation » à la présidence ; coordination interministérielle de l'élaboration du programme de travail de la présidence française, ainsi que du programme sur 18 mois (Trio) prévu avec les présidences tchèque et suédoise ; recensement, en

collaboration avec le secrétariat général de la Présidence française créé par décret du Premier ministre en juin 2007, de l'ensemble des manifestations prévues afin de préparer la liste des manifestations labellisées « PFUE ».

Le SGAE a par ailleurs continué à assurer le **suivi de la transposition des actes communautaires en droit national**.

Le SGAE a contribué à l'information du Parlement sur les textes communautaires dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution et de la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 ainsi qu'au suivi des travaux du Parlement européen. **Votre Rapporteur spécial estime une nouvelle fois qu'un indicateur unique du suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne permettrait de mesurer, même sur un seul aspect de son activité, la performance du SGAE. Il regrette que cet indicateur n'ait pas été mis en place dans le cadre du présent projet de loi de finances alors que cette demande a déjà été formulée à plusieurs reprises.**

Les crédits du Secrétariat général des affaires européennes sont regroupés sous l'action *Coordination de la politique européenne* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les crédits effectivement ouverts en 2008 s'élèvent à 13,1 millions d'euros, la consommation prévue est de 12,4 millions d'euros. Du fait des mises à disposition, les effectifs réels sont nettement supérieurs aux effectifs budgétaires, 192,5 agents au 30 juin 2008 comparés à 156 ETPT dont 138,7 réalisés.

Pour 2009, il est prévu une diminution des effectifs de 6 ETPT et corrélativement des dotations du titre 2 compte tenu de la fin de la présidence française de l'Union européenne. L'action *Coordination de la politique européenne* est dotée de 12,9 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

Le Service d'information du Gouvernement (SIG) est en quelque sorte le service de presse officiel du Premier ministre, sous l'autorité directe duquel il est placé. Son action consiste à **servir de relais entre le Gouvernement et l'opinion**.

Les crédits du SIG sont individualisés au sein de l'action *Coordination du travail gouvernemental*.

Pour 2008, il était prévu une dotation de 5,6 millions d'euros de crédits de fonctionnement (après application de la réserve de précaution) pour mener l'ensemble des actions de communication du service, cependant un abondement de crédits à hauteur de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement est intervenu au cours du premier semestre par dégel de la réserve de précaution du programme pour permettre la mise en œuvre d'une action de communication d'envergure relative au pouvoir d'achat, dont la finesse a été inversement proportionnelle à l'ampleur.

Par ailleurs, dans le but d'améliorer la complémentarité des actions des États membres et des institutions européennes dans le domaine de la communication sur l'Europe, la Commission européenne a désigné, en décembre 2007, le service d'information du Gouvernement français, comme « Organisme intermédiaire » et lui a délégué un certain nombre de tâches administratives et de compétences d'exécution budgétaire. Les actions de communication correspondantes seront financées à partir de crédits versés par la Commission européenne sur un fonds de concours créé à cet effet, dont le montant estimatif s'élève à 750 000 euros par an, les crédits devant être alloués projet par projet.

En termes de mesure de la performance du Service d'information du Gouvernement, les principales mesures nouvelles décidées au niveau du programme, déclinées par services, concernent l'élaboration de la cartographie des prescripteurs et de celle de la typologie des dépenses, le renforcement du pilotage et du contrôle de fiabilisation du recensement des charges à rattacher et des charges à payer, ainsi que les contrôles de supervision sur le service fait.

Le montant des crédits de fonctionnement demandés pour 2009 s'élève à 22,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (au lieu de 5,6 millions d'euros en 2008), auxquels s'ajouteront des dotations en provenance de la Commission européenne pour le financement des actions prévues dans le cadre du partenariat de gestion. Les crédits de rémunérations du titre 2 du service, prévus dans le cadre du BOP soutien, sont constants. Compte tenu des projets d'envergure qu'il lancera en 2009, le service tendra à se rapprocher de son plafond d'emplois de 105 ETPT. Cette augmentation sensible des crédits inscrits en 2009 par rapport à l'exercice budgétaire 2008 provient du redéploiement de crédits de communication en provenance des différents départements ministériels.

II.- LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Au sein de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, une sous-action concerne le Secrétariat général de la défense nationale, avec l'Institut des hautes études de défense nationale comme opérateur rattaché, et une autre les fonds spéciaux et le groupement interministériel de contrôle.

A.- LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

Créé sous sa forme actuelle en 1962, le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) est, avec le Secrétariat général du gouvernement et le Secrétariat général des affaires européennes, l'un des trois principaux secrétariats généraux sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour l'animation et la coordination interministérielles de l'action du Gouvernement.

Le SGDN assiste le chef du Gouvernement, en liaison étroite avec la Présidence de la République, dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale, avec deux fonctions essentielles : d'une part, il assure le secrétariat ou bien il participe à des instances de haut niveau en matière de défense et de sécurité présidées par le Président de la République ou par le Premier ministre ; d'autre part il exerce des responsabilités d'animation ou d'expertise en matière de défense et de sécurité.

L'activité du SGDN connaît depuis plusieurs années une orientation vers les enjeux de sécurité nationale au sens large qu'illustrent la refonte de la planification Vigipirate et la rédaction des plans d'intervention « Pirate », le lancement d'une politique de sécurité des activités d'importance vitale, les actions de lutte contre la prolifération des armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques et des missiles, etc. Le SGDN a donc accentué son implication dans les fonctions de renseignement, de planification, de prévention et de gestion des crises.

Le SGDN assure également la présidence et le secrétariat de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

Les efforts du SGDN en 2007 et 2008 ont porté en priorité sur l'amélioration de la posture nationale de sécurité, les activités d'importance vitale et la continuité de la vie de la nation, la sécurisation des systèmes d'information de l'administration et des services publics, la surveillance des technologies et transferts sensibles, le suivi des crises internationales et la coordination des actions d'intelligence économique.

Comme depuis plusieurs années, votre Rapporteur spécial s'est rendu chez le Secrétaire général de la défense nationale visiter une institution qui est en phase de réorganisation. En effet, le Président de la République Nicolas Sarkozy avait annoncé, pendant sa campagne électorale, **la création d'un conseil de sécurité nationale « à la française », peut-être vaut-il mieux dire « à l'américaine »**, annonce qui a inspiré les rédacteurs du *livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*.

Conformément aux orientations dudit livre blanc, approuvé par le Président de la République le 17 juin 2008, le Secrétariat général de la défense nationale évoluera dans les prochains mois, dans un cadre devant être défini par la future loi de programmation militaire, en **un Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, placé auprès du Premier ministre et travaillant en étroite liaison avec la Présidence de la République.

Le futur SGDSN assurera le secrétariat du nouveau Conseil de défense et de sécurité nationale, dont les compétences comprendront tous les champs de la sécurité nationale, dans sa formation plénière et dans toutes ses formations restreintes ou spécialisées comme le nouveau Conseil national du renseignement.

Le livre blanc prévoit également **la création d'une Agence nationale de sécurité des systèmes d'information** pour renforcer la politique de l'État dans ce domaine (télécommunications et Internet). La nouvelle agence sera créée à partir de l'actuelle direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du SGDN, mais dotée de compétences élargies et de moyens renforcés. L'agence sera placée sous la tutelle du SGDSN.

Cette modification des missions du SGDN se traduira par une réorganisation interne. La direction des affaires internationales et stratégiques (AIS) et la direction des technologies et des transferts sensibles (TTS) seront regroupées en une seule direction. La direction de l'administration générale (DAG) sera transformée en un service. La DCSSI et la composante Télécommunications et réseaux sécurisés de la direction Protection et sécurité de l'État (PSE) formeront le noyau initial de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information. D'autres structures administratives pourraient également être transférées à la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre. Ainsi, l'organisation du SGDN ramené de cinq à trois puis à deux directions devrait être davantage en adéquation avec les impératifs de la révision générale des politiques publiques.

Cette nouvelle organisation est prévue pour être pleinement opérationnelle au début de l'année 2009, après l'adoption de la loi de programmation militaire qui doit instituer le Conseil de défense et de sécurité nationale et le conseil national du renseignement.

La dotation budgétaire du Secrétariat général demandée pour 2008 s'élevait à 80,8 millions d'euros, non comprise la subvention versée à l'IHEDN, de 6,44 millions d'euros. La dotation budgétaire demandée pour 2009 s'élève à 85,9 millions d'euros, non compris la subvention versée à l'IHEDN, de 6,5 millions d'euros.

26,3 millions d'euros de dépenses de personnel permettront de financer les 362 ETPT autorisés par le plafond d'emplois, soit autant qu'en 2007 et 2008 compte tenu d'un transfert. Les crédits de fonctionnement sont en nouvelle augmentation, et représenteront 23 millions d'euros en crédits de paiement (21,25 millions en 2008).

En ce qui concerne les dépenses d'investissement du SGDN, le présent projet de loi de finances propose un montant de 39,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ils doivent permettre d'assurer le financement des projets pilotés par le SGDN dans le domaine des transmissions sécurisées et des transferts de crédits destinés au financement du programme interministériel de développement de produits de sécurité informatique.

Au-delà de l'indicateur de la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État, introduit dans le PAP 2007, le SGDN suit les performances de treize autres indicateurs destinés à mesurer la performance des directions opérationnelles ; ils sont essentiellement fondés sur une approche qualitative des contributions de chaque direction du SGDN.

B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE

L'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) est un établissement public administratif chargé d'aider les cadres de la Nation à se forger une perception de la défense, à développer une sensibilité à ses enjeux et à acquérir une culture de défense.

Structure mixte, à la fois civile et militaire, l'Institut a pour mission de donner à des hauts fonctionnaires, des officiers supérieurs des armées et des cadres de tous les secteurs d'activité une connaissance approfondie en matière de défense globale.

La subvention pour charges de service public destinée à l'IHEDN est versée par le Secrétariat général de la défense nationale. Elle doit s'élever en 2009 à 6,5 millions d'euros à comparer à 6,4 millions d'euros en 2008 et 6,3 millions d'euros en 2007, et représente l'essentiel des ressources de l'Institut, au budget de 7,7 millions d'euros en 2009. Les montants prévisionnels du budget pour 2010 (7,8 millions d'euros) et 2011 (7,9 millions d'euros) augmentent à raison de la croissance attendue des ressources propres.

Les emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois des services du Premier ministre étaient de 77,4 ETPT au 30 juin 2008 (pour un plafond de 85), soit 31,2 militaires et 46,2 civils, dont 27,3 titulaires et 18,9 contractuels.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'élaboration d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Institut qui a été signé en octobre 2007, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2008.

Les principales orientations et objectifs opérationnels pour 2008 résultent des dispositions du contrat d'objectifs et de moyens 2008/2010 :

– la recherche de l'excellence dans toutes les formations en améliorant la sélectivité des auditeurs et des conférenciers, réformant certaines formations, notamment en intelligence économique, et accroissant l'offre en matière de séminaires et de publics visés ;

– une plus grande ouverture internationale, avec la pérennisation et le renforcement des activités du Collège européen de sécurité et de défense ;

– un renforcement de l'attractivité de l'Institut pour le secteur privé ;

– l'amélioration de la communication par une meilleure utilisation des ressources offertes par Internet ;

– et enfin, un positionnement affirmé dans la recherche par le soutien à des jeunes chercheurs, la recherche de synergies avec d'autres centres de recherche et le renforcement du centre documentaire de l'Institut.

Par ailleurs, l'Institut s'inscrit également dans la perspective de l'étude sur l'opportunité et les conditions d'un rapprochement des grandes institutions publiques traitant des questions de stratégie et de sécurité remise par M. Alain Bauer le 20 mars 2008, qui pourrait affecter, à terme, ses structures et son fonctionnement. En effet, si la fusion entre l'IHEDN et le Centre des hautes études de l'armement (CHEAR) était décidée, selon les préconisations de cette étude, sa réalisation, en 2009 ou 2010, ne pourrait pas manquer d'entraîner des répercussions importantes sur les activités actuellement prévues.

C.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE

Une sous-action de l'action de coordination de la sécurité et de la défense concerne les fonds spéciaux.

1.– Les crédits des fonds spéciaux

Les crédits destinés aux fonds spéciaux s'exécutent en gestion sur le budget opérationnel de programme *Soutien*.

Ces crédits sont destinés aux entités suivantes :

- la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;
- le groupement interministériel de contrôle (GIC) ;
- le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) ;
- la direction de la surveillance du territoire (DST) ;
- la direction des renseignements militaires (DRM) ;
- la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2007 s'élevaient à 41,7 millions d'euros. Après déduction de la quote-part de la réserve de précaution, ils avaient été ramenés à 40,2 millions d'euros, puis ils ont été abondés en gestion d'un montant de 1,6 million d'euros au profit de la DGSE.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 s'élèvent à 44,9 millions d'euros. Après déduction de la quote-part de la réserve de précaution, ils ont été ramenés à 44,2 millions d'euros puis abondés depuis le début de la gestion d'un montant de 3,4 millions d'euros au profit de la DGSE.

Le présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle augmentation des crédits des fonds spéciaux, portés à près de 49 millions d'euros, sans qu'il soit possible de préciser la ventilation prévisionnelle de ces crédits.

Les mouvements de crédits en 2007 et 2008 sont retracés dans le tableau suivant :

**CRÉDITS DES FONDS SPÉCIAUX :
ÉVOLUTION ET RÉPARTITION PAR SERVICE OU MINISTÈRE**

(en euros)

	2007	2008	2009 (PLF)
Dotation initiale	41 690 000	44 918 516	48 899 692
Total des crédits ouverts	41 798 917	45 802 889*	
Répartition des crédits ouverts :			
DGSE	35 888 417	37 108 406	
GIC	5 190 000	8 013 227	
MAEE	95 000		
DST	492 500	548 256	
DRM	66 500	66 500	
DPSD	66 500	66 500	

* au 1^{er} août 2008.

Les crédits du Groupement interministériel de contrôle (GIC) (8 millions d'euros en 2008) couvrent principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'organisme, ainsi que la rémunération des prestations fournies par les opérateurs de téléphonie mobile.

Si votre Rapporteur spécial est pleinement compétent pour examiner le montant des fonds spéciaux autorisés en loi de finances par le Parlement, il ne lui revient pas en revanche d'en suivre l'utilisation, le caractère secret des opérations financées justifiant des mécanismes spécifiques de contrôle des dépenses engagées. **Néanmoins, nulle dépense publique ne doit échapper à l'esprit de la LOLF et l'opacité dont bénéficient ces services quant à la justification des dépenses n'est pas saine. Votre Rapporteur souhaite que le secret ne soit pas synonyme de liberté totale pour décider la dépense sans que la pertinence de celle-ci ne puisse être établie.**

2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a créé une Commission de vérification des fonds spéciaux, à dominante parlementaire, composée de :

– deux députés, dont le président de la Commission, désignés par le Président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat (MM. Yves Fromion, président, et Michel Sapin, depuis le 1^{er} août 2007) ;

– deux sénateurs, désignés par le Président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;

– et deux magistrats financiers, nommés pour cinq ans par décret parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son Premier président.

La Commission est chargée de s'assurer que l'emploi des fonds spéciaux est conforme à la destination qui leur a été assignée en loi de finances. Elle établit un rapport remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux assemblées, ainsi qu'un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné à la Cour des comptes. Selon les informations de votre Rapporteur spécial, les documents en cause n'ont pas encore été établis pour l'année 2007.

La Commission de vérification des fonds spéciaux bénéficie d'une dotation budgétaire de 24 000 euros pour 2009, inscrite à l'action *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Par ailleurs, la Commission, qui ne consomme aucun ETPT, a recours aux services de divers fonctionnaires mis à sa disposition.

Les dépenses de la Commission consistent en principe quasi-exclusivement en frais de déplacement à l'étranger, dans les postes et centres de la DGSE à l'étranger.

Toutefois, à l'expiration, le 31 octobre 2007, des mandats de MM. Guy Berger et Philippe Duboscq, nommés membres de la Commission au titre de la Cour des comptes par décrets en date respectivement du 31 octobre 2002 et du 18 février 2004, il n'a pas été procédé à la désignation des deux magistrats de la Cour des comptes devant siéger au sein de la Commission pour une nouvelle période de cinq ans, en dépit de la démarche effectuée à cet effet par son Président auprès du Premier président de la Cour des comptes.

La loi ne fixant aucune règle de quorum pour le fonctionnement de la Commission de vérification des fonds spéciaux, il a paru envisageable que celle-ci effectue, dans son seul effectif parlementaire, ses travaux de vérification relatifs aux exercices 2006 et 2007. La Commission a donc effectué à partir du printemps 2008 les diligences qui lui incombent pour la vérification de l'emploi des fonds spéciaux au cours des deux exercices 2006 et 2007 qui n'avaient jusqu'à présent donné lieu à aucun contrôle externe.

III.– LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La coordination sectorielle regroupe l'ensemble des services et organismes chargés, auprès du Premier ministre, d'assurer la coordination du travail gouvernemental dans certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques ou à dimension interministérielle marquée. Certains services et commissions ont en effet été intégrés par le Gouvernement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*, même si les crédits gérés figurent dans d'autres programmes ou dans d'autres missions.

Pour autant, votre commission des Finances estime que la présentation cohérente d'une politique publique nécessite, conformément à l'article 7 de la LOLF, de regrouper à la fois les dépenses de fonctionnement ou de soutien et les dépenses d'intervention. C'est pourquoi les crédits de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP)⁽¹⁾ et de la direction du Développement des médias (DDM) sont présentés respectivement dans les rapports spéciaux de M. Georges Tron sur le programme *Fonction publique* (cf. Doc. AN n° 1198, annexe n° 25) et de M. Patrice Martin-Lalande sur la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 1198, annexe n° 29). De même, les crédits de fonctionnement de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), rattachée au programme 158 *Indemnisations des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* sont présentés dans le rapport spécial sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* de M. Jean-François Lamour (cf. Doc. AN n° 1198, annexe n° 6). Les rémunérations des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et de leurs collaborateurs, prises en charge par l'action *Soutien* sont présentées dans le cadre du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission interministérielle *Politique des territoires* (cf. Doc. AN n° 1198, annexe n° 31 par M. Jean-Claude Flory).

A.— LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

La direction des Services administratifs et financiers (DSAF) gère les moyens fournis non seulement aux services dépendant du programme *Coordination du programme gouvernemental*, également ceux dépendant d'autres missions que *Direction de l'action du Gouvernement* et mentionnés ci-dessus mais aussi à plusieurs autorités administratives indépendantes du programme n° 308 *Protection des droits et libertés*.

En matière de démarche de la performance, depuis un an environ, c'est la mission d'organisation des services du Premier ministre qui donne les impulsions et organise la contractualisation de cette démarche pour les services, y compris un certain nombre d'autorités administratives indépendantes.

1.— Le rôle de la direction des services administratifs et financiers

La direction des Services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre assure les missions d'administration générale destinées à fournir à l'ensemble des services du Premier ministre les moyens de leur fonctionnement. À ce titre, elle est chargée de la préparation et de l'exécution du budget de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Elle gère les personnels, les immeubles,

(1) Après transfert de la quasi-totalité des moyens de la DGAFP, il demeure sur le programme quelques crédits, notamment de loyers budgétaires.

le parc automobile, le système informatique et les matériels des services et organismes rattachés aux services du Premier ministre. Elle passe également les marchés publics correspondants.

Un plan stratégique de la direction pour 2007–2009 a été élaboré en 2007. Il prévoit les grandes orientations suivantes : l’approfondissement de la qualité de service ; l’approfondissement de la qualité interne avec la mise en place d’une culture de la performance et de la qualité ; l’optimisation de l’emploi des ressources avec la modernisation de la fonction d’achat, le développement de l’éco-responsabilité.

La démarche de pilotage par la performance est en application depuis 2007 à la DSAF. Elle se formalise par la fixation d’objectifs et d’indicateurs pour chaque sous-direction et division (élaboration d’un schéma stratégique) dans le cadre du plan stratégique de la DSAF. Les résultats mesurés trimestriellement alimentent un tableau de bord qui permet d’apprécier et de piloter la performance globale de la direction lors de réunions de performances.

2.– Le rôle de la mission d’organisation des services du Premier ministre

Le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* n’est pas consacré au financement de politiques publiques spécifiques mais il regroupe les crédits d’un ensemble de services qui sont chargés d’assurer un soutien au Premier ministre dans l’exercice de sa fonction de direction de l’action du Gouvernement, services dont la nature est des plus disparate. Le programme n° 308 *Protection des droits et libertés* regroupe les crédits de onze autorités administratives indépendantes relevant des services du Premier ministre, dont le point commun est justement d’être indépendantes.

Dans ces conditions, le développement de la démarche de performance a été rendu malaisé, la DSAF ne semblant pas la structure appropriée pour exercer cette impulsion. En effet la DSAF, dans cette posture, aurait été à la fois, vis-à-vis des organismes dépendant du Premier ministre, prestataire de services de soutien *via* le BOP éponyme et chargée du contrôle d’efficience. Le Secrétaire général du Gouvernement a donc souhaité faire reposer le développement de la démarche de performance sur la mission d’organisation des services du Premier ministre (MOSPM), structure légère et souple dédiée à cet objectif, qui s’analyse comme une cellule intermédiaire entre l’inspection et l’aide à la décision.

Afin de préciser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs du programme n° 129, **une charte de gestion a été validée par le Secrétaire général du Gouvernement le 6 mars 2008**, après un travail de concertation mené avec l’ensemble des responsables de BOP. Dans le strict respect des spécificités des services du Premier ministre, des autorités administratives indépendantes et des opérateurs de l’État, ce document définit les règles présidant au dialogue de gestion au sein du programme, tant sous l’angle de la prévision et de l’exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

Cette charte de gestion est constituée de trois parties principales : le schéma d'organisation et de pilotage du programme ; la préparation du budget et le suivi de la gestion, assurés et coordonnés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) ; et le pilotage par la performance, animé et coordonné par la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM).

Sous la présidence du responsable de programme, il a été institué un comité de pilotage rassemblant le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, chaque responsable de BOP et le chef de la MOSPM. Inauguré le 22 mai 2008, le comité de pilotage doit se réunir au moins deux fois par an, son secrétariat étant assuré par la MOSPM. C'est à l'occasion de ces réunions que sont présentés le rapport annuel de performances (RAP) N-1 et les orientations du PAP N+1. Un bilan sur l'exécution du budget est également donné, de même qu'un point de situation sur les travaux en cours ou en projet.

Conformément aux dispositions de la charte de gestion, la définition de la performance interne de chaque BOP relève de ses responsables, qui disposent de l'appui fonctionnel de la MOSPM. Le responsable de programme n'assigne donc pas d'objectifs opérationnels aux responsables de BOP. Toutefois, du point de vue de l'efficacité de gestion, des indicateurs de second rang sont à l'étude et pourraient être suivis de manière transverse au programme.

S'agissant de la performance, le dialogue de gestion est rythmé par le calendrier budgétaire et les échéances fixées par la direction du Budget en vue de l'élaboration des projets de loi de règlement et de finances.

3.— Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2008

L'exécution, pendant l'exercice 2007, des crédits des services du Premier ministre faisant l'objet du présent rapport (y compris le budget annexe *Publications officielles et information administrative*) a déjà donné lieu au printemps à la publication de deux rapports annuels de performances et d'un commentaire de votre Rapporteur spécial inséré dans le rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007 ⁽¹⁾.

Sur l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, les services du Premier ministre ont communiqué des éléments chiffrés qui répondent à l'une des demandes formulées par votre Rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement : « *Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature* ».

(1) Rapport n°1004 tome II sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 du 25 juin 2008.

La réserve de précaution devait, selon les prévisions de la loi de finances initiale, représenter 0,50% des crédits de titre 2 et 5,95% des crédits des autres titres ⁽¹⁾. Elle a représenté initialement 448 774 euros au titre 2 (0,3 % des crédits ouverts) et 11,9 millions d'euros au titre 3 (4,8 % des crédits ouverts). La réserve avait été ramenée à 3,7 millions d'euros au lieu de 11,9 millions au 19 septembre 2008 pour les seuls crédits hors titre 2 mais de manière inégale puisque le Service d'information du Gouvernement a bénéficié de mouvements internes de crédits alors que le BOP *Soutien* a été ponctionné.

La réserve est maintenue pour les crédits de titre 2 alors que la situation prévisionnelle d'exécution du programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* fait apparaître une insuffisance sur les crédits de titre 2. Cette insuffisance, d'un montant d'environ 4,82 millions d'euros selon les services du Premier ministre, s'explique en grande partie par une budgétisation des crédits de personnels revue à la baisse par la direction du budget lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2008. Les prévisions faites antérieurement à la mise en place définitive des dispositions nouvelles (augmentation des coûts des cabinets ministériels, augmentation du taux de contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, créations de nouvelles commissions) n'ont pu être prises en compte avant l'adoption définitive de la loi de finances pour 2008. Ces difficultés budgétaires ont pesé essentiellement sur le BOP *Soutien*, qui a vu sa situation se dégrader. Des mesures internes au périmètre des services du Premier ministre ne permettront pas de combler la totalité du besoin de financement qui restera encore proche d'environ 3,88 millions d'euros. **Un décret d'avance sera donc sans doute nécessaire avant la fin de l'année 2008 pour ouvrir les crédits manquants.**

4.— Les crédits de *Coordination du travail gouvernemental* demandés pour 2009

Les crédits prévus par le présent projet de loi de finances pour le programme *Coordination du travail gouvernemental* s'élèvent à 127,4 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses de personnel, dont 20,3 millions d'euros à transférer au compte d'affectation spéciale des pensions, et à 272,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 265,8 millions d'euros en crédits de paiement pour les autres titres de dépenses.

Les crédits de paiement s'élèvent au total à 393,2 millions d'euros en 2009 à comparer à une base retraitée de 367 millions d'euros en 2008 (+ 7,1 %). **Les principaux postes d'augmentation sont le Service d'information du Gouvernement, le SGDN et les fonds spéciaux.**

(1) 6% selon les prévisions figurant dans le projet de loi de finances pour 2008.

Ces dotations prennent en compte plusieurs changements de périmètre par rapport à 2007 : la création du programme n° 308 *Protection des droits et libertés* et l'intégration de l'ensemble des crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, précédemment rattachée comme programme distinct à la mission *Santé*.

Le plafond d'emplois demandé pour 2009 s'élève à 1 912 ETPT, contre 1 934 ETPT autorisés en LFI 2008. La diminution nette de 22 ETPT résulte du solde entre 17 suppressions d'emploi liées notamment au non remplacement de départs à la retraite et des transferts sortants nets.

Les perspectives pluriannuelles témoignent d'une nette diminution des crédits pour l'ensemble de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* en 2010, avec 511,7 millions d'euros de crédits de paiement et une stabilisation en 2011 à 514,2 millions d'euros. La diminution du plafond de crédits de paiement serait de 8,1 % de 2008 à 2011. Cette tendance est à mettre au compte, pour l'essentiel, de la disparition des crédits nécessités par la présidence française de l'Union européenne et ouverts en 2008 et 2009.

Pour le seul programme *Coordination du travail gouvernemental*, les dotations prévues augmentent et sont portées de 367 millions d'euros en 2008 (retraité) à 393,2 millions en 2009, 430,4 millions en 2010 et 430,6 millions en 2011 pour les crédits de paiement (+ 17,3 % sur la période). La croissance annoncée des autorisations d'engagement est encore plus importante (de 390,3 millions d'euros en 2008 à 451,1 millions d'euros en 2011).

Le PAP, peu explicite sur le détail du cadrage budgétaire triennal, explique que « l'évolution des crédits traduit sur la période l'absence de création d'emploi et la suppression de 43 emplois (17 en 2009, 12 en 2010 et 14 en 2011), essentiellement à la Direction des services administratifs et financiers (DSAF), dans le cadre de la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre.

À l'exception du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et des fonds spéciaux, qui, compte tenu des préconisations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en matière notamment de renseignement, voient leur dotation augmentée, les dépenses demeurent stables sur la période. Les autorisations d'engagement sont supérieures aux crédits de paiement en début de période en raison de la budgétisation des baux pour la totalité de leur durée au moment de leur conclusion ou de leur renouvellement. » **Dans les faits, les crédits de Coordination du travail gouvernemental sont prévus en progression très significative d'ici à 2011.**

B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

Le Secrétariat général de la mer (SGMer) est une structure interministérielle composée, outre le secrétaire général (M. Xavier de la Gorce) et le secrétaire général adjoint, officier général du grade de contre-amiral, de douze chargés de mission de haut niveau venant d’horizons différents (défense, affaires maritimes, douanes, police, gendarmerie, équipement, agriculture et IFREMER), tous mis à disposition par leur administration d’origine.

Cet effectif restreint permet d’assurer les différentes missions du SGMer : Il prépare notamment les réunions du Comité interministériel de la mer (CIMER) qui, présidé par le Premier ministre, décide de la politique maritime du Gouvernement, et ne s’est pas réuni depuis 2004. Ce comité couvre l’action de l’État dans les domaines régaliens (sécurité de la navigation, lutte contre les pollutions, le narcotrafic et l’immigration illicite, police des pêches), économiques (flotte de commerce, plaisance) et environnementaux (utilisation, protection et mise en valeur des espaces maritimes, gestion durable des ressources).

Pour remplir ses missions, le Secrétariat général bénéficie de crédits non individualisés. Il était prévu de lui attribuer 168 000 euros en 2008 comme en 2007. Il s’y ajoute 220 000 euros au titre du loyer des locaux du boulevard Raspail ainsi que des dotations ponctuellement prélevées dans le cadre du BOP *Soutien*.

C.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

Succédant à l’Observatoire interministériel sur les sectes, créé en 1996, et à la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS), créée en 1998, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a été instituée, auprès du Premier ministre, par un décret du 28 novembre 2002.

La MIVILUDES est chargée d’observer et d’analyser le phénomène des mouvements à caractère sectaire dont les agissements sont attentatoires aux droits de l’Homme et aux libertés fondamentales ou constituent une menace à l’ordre public ou sont contraires aux lois et règlements. Elle doit coordonner l’action préventive et répressive des pouvoirs publics à l’encontre de ces agissements, et pour cela notamment développer l’échange des informations entre les services publics sur les pratiques administratives dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires. Elle doit surtout informer le public sur les risques, et le cas échéant les dangers, auxquels les dérives sectaires l’exposent et faciliter la mise en œuvre d’actions d’aide aux victimes de ces dérives.

À ce titre, elle remet un rapport annuel au Premier ministre. Le dernier rapport de 2007 portait principalement sur une analyse du risque sectaire, et une recherche objective de l’évolution des dangers.

L'activité de la MIVILUDES est toujours en constante augmentation. Pour l'année en cours, au 1^{er} septembre 2008, 1 617 courriers appelant réponse avaient été reçus (2 808 pour toute l'année 2007), dont 771 demandes d'informations. À la même date, 2 500 personnes avaient bénéficié d'une formation (2 200 pour toute l'année 2007), 410 mouvements étaient observés ou signalés (340 au second semestre 2007) et 1 120 autres entités juridiques étaient signalées ou analysées.

Outre le Président et le Secrétaire général de la mission (poste vacant depuis mai 2008), une grande part des effectifs sont composés de personnel ayant le statut de fonctionnaires titulaires mis à disposition, et pour le solde, d'agents pris sur les ressources propres des services du Premier ministre ou intégrés par transfert. 11 ETPÉ étaient en poste à la MIVILUDES au 1^{er} septembre 2008. Le secrétariat général de la MIVILUDES a connu à maintes reprises des situations d'écart entre effectif budgétaire et effectif réel depuis la création de celle-ci. Il considère que son effectif optimal est de quinze personnes, tous statuts confondus.

Les dotations en crédits de rémunérations ont été globalement stables en 2007 et 2008 à 200 000 euros. Les crédits de fonctionnement de la MIVILUDES ont fléchi en 2006 et ils ont été rétablis depuis 2007 à 150 000 euros. **Compte tenu de l'accroissement de l'activité de la mission, il serait probablement souhaitable de réévaluer ses besoins et de les satisfaire.**

En effet, dans la période la plus récente, la MIVILUDES a accompli les activités suivantes :

- publication coup sur coup de guides pratiques à destination de publics différenciés (« L'entreprise face au risque sectaire » en décembre 2007 qui a nécessité une réédition dès juillet 2008 et « Les collectivités territoriales face aux dérives sectaires » publié en juin 2008),
- formations nouvelles mises en œuvre par les préfetures de région ou à l'initiative de la mission,
- sollicitations de divers services de l'État ayant inscrit le phénomène sectaire dans leurs programmes de formation périodiques,
- demandes d'expertise de plus en plus nombreuses et diversifiées, aisément quantifiables.

En conséquence, les taux de consommation de crédits poste par poste sont supérieurs en 2008 par rapport à ceux de 2007.

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à saluer la nomination du nouveau président de la MIVILUDES, M. Georges Fenech, et rappelle les termes de son communiqué du 23 septembre : « Avec la nomination de M. Fenech, le Premier ministre conforte le travail mené avec engagement et sérénité par son prédécesseur, Jean-Michel Roulet et son équipe, en faveur d'une politique qui ne transige pas avec les libertés individuelles et collectives et qui protège l'intégrité psychique et parfois physique des personnes »

M. Georges Fenech souhaite dès sa nomination donner une nouvelle impulsion à la MIVILUDES puisqu'il préconise l'évolution vers un statut législatif de la mission, il considère que le moment est venu de passer d'une MIVILUDES observatrice et conceptrice à une MIVILUDES plus décisionnelle et opérationnelle, dotée de moyens et de structures renforcées et présidée une fois par an par le Premier ministre.

D.- LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE

La mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) anime et coordonne les différents champs d'activité de l'action publique de lutte contre les drogues en combinant les préoccupations de prévention, de santé et d'ordre public pour répondre aux évolutions des consommations et à leurs conséquences sur la société.

Ses crédits d'intervention étaient en 2007 et 2008 inscrits dans le programme n° 136 *Drogue et Toxicomanie* au sein de la mission *Santé*. Les crédits de fonctionnement courant et les emplois ont été transférés, à la suite de l'intervention du Président de la MILDT, M. Étienne Apaire, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par un amendement gouvernemental, dans le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental*. L'ensemble des crédits de la MILDT sont inscrits à compter du projet de loi de finances pour 2009 dans un BOP spécifique MILDT (action 15) au sein du programme n° 129.

Le nouveau plan gouvernemental 2008-2011 a été validé par le Premier ministre le 8 juillet 2008, il a pour objectif de faire baisser durablement le nombre d'usagers de drogues illicites et de consommateurs abusifs d'alcool, en mettant un accent particulier sur la prévention des entrées en consommation ou des usages d'alcool à risque, tout en poursuivant le développement des actions de repérage et de prise en charge sanitaire des usagers de drogues dépendants, leur accompagnement psychosocial, la réduction des risques associés, la lutte contre l'offre et le démantèlement des réseaux de trafiquants. Il prévoit 193 mesures concrètes regroupées, pour plus d'efficacité et de cohérence, autour de 5 grands axes complémentaires : la prévention, l'application de la loi, la prise en charge sanitaire et sociale, la recherche et la coopération internationale.

Deux opérateurs sont associés à la MILDT. Le Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD) est un groupement d'intérêt public créé en 2003, placé sous l'autorité de la MILDT, et associe les ministères concernés par la lutte contre le trafic ainsi que le ministère de la santé. Il offre des formations de pointe concernant notamment la surveillance du fret, des passagers, le blanchiment des capitaux et l'application des conventions internationales. Ces formations sont destinées aux services répressifs français en poste dans les départements français d'Amérique et aux personnels des services répressifs des pays de la zone d'Amérique centrale et d'Amérique du sud. Il est doté de 518 000 euros de crédits de paiement en 2009.

Le second opérateur, l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) est un groupement public interministériel qui rassemble les ministères concernés par la lutte contre les drogues et les toxicomanies. Il assure pour l'ensemble de ces ministères la fonction d'observation des phénomènes de consommation de drogues et de diffusion des données nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique inscrite dans le plan gouvernemental. Il est doté de 3,4 millions de crédits de paiement en 2009.

Les crédits prévus en 2009 sur le budget de la MILDT s'élèvent à 31,27 millions en autorisations d'engagement et 32,27 millions d'euros en crédits de paiement.

L'effectif budgétaire transféré aux services du Premier ministre a concerné 25 emplois, 21 étaient pourvus au 30 juin 2008. Un ETPT serait supprimé dans le présent projet pour 2009.

IV.- L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

Les subventions versées par l'État à l'Ordre de la Légion d'honneur et à l'Ordre de la Libération, rattachées précédemment au programme n° 213 de la mission *Justice*, ont été intégrées au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008. Si les chancelleries des deux ordres ne ressortissent pas à la catégorie des « autorités administratives indépendantes » à proprement parler, elles constituent des institutions prestigieuses, dotées de conseils, et disposant de pouvoirs de sanction à l'égard des titulaires de décorations, qui trouvent à s'exercer du moins pour l'Ordre de la Légion d'honneur.

A.- L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

C'est un grand honneur pour votre Rapporteur spécial de présenter les crédits de l'Ordre de la Libération, dont le chancelier est l'ordonnateur principal, et qui sont essentiellement constitués d'une subvention pour charges de service public.

L'Ordre de la Libération, deuxième ordre national après celui de la Légion d'honneur, est doté de l'autonomie financière. Sa dotation annuelle est constituée par les seuls crédits de subvention inscrits sur le budget du Premier ministre. 869 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus en 2008. Pour 2009, la dotation en autorisations de programme et crédits de paiement est de 1 077 949 euros.

On peut regretter que les perspectives budgétaires pour 2009-2011 soient de nature à compromettre les missions de l'Ordre. Les restrictions et réductions successives de crédits ont une répercussion importante malgré les efforts considérables déjà réalisés.

La dotation budgétaire annuelle prévue serait globalement de 1 100 000 euros de 2009 à 2011, dotation sur laquelle devra s'imputer la réserve de précaution.

Les budgets alloués ne semblent pas permettre de faire face aux dépenses obligatoires et programmées, notamment le renouvellement et la mise aux normes du parc informatique ainsi que la réfection du musée.

Les missions de l'Ordre de la Libération, qui traduisent le devoir de mémoire de la Nation, sont diversifiées : porter témoignage devant les générations futures en liaison avec les unités combattantes titulaires de la Croix de la Libération ; assurer le service de la Médaille de la Résistance française ; mettre en œuvre toutes les initiatives jugées utiles dans les domaines pédagogique, muséologique ou culturel en vue de conserver la mémoire de l'Ordre de la Libération, des membres et des médaillés de la Résistance française. La création du site Internet, en 2001, a permis de porter à la connaissance du plus grand nombre l'action des compagnons de la Libération dans le cadre du devoir de mémoire national. Il a reçu 714 000 connexions en 2007.

La loi n° 99-418 du 26 mai 1999, créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », garantit la pérennité de l'Ordre de la Libération, menacé et fragilisé par la disparition progressive des compagnons, et confirme sa mission de gardien de la mémoire de cette période à la fois tragique et glorieuse de l'histoire de notre pays.

1 038 compagnons avaient été nommés par le Général de Gaulle. Le nombre de Compagnons de la Libération vivants au 7 novembre 2008 est de 55, dont Aloizo Waleina pour lequel une procédure de reconnaissance d'absence est actuellement en cours, puisqu'on est sans nouvelle de lui depuis l'après guerre.

Les démarches juridiques ayant pour but de « déclarer disparus » 4 compagnons, pour lesquels l'Ordre n'avait aucune trace, ont été entamées en mars 2006. En octobre 2007, la parution dans le journal algérien « El Watan » d'un encart de « déclaration d'absence » concernant Joseph Rysavy, a permis d'aboutir à la constatation de son décès survenu le 23 avril 1946 à Oran où il est inhumé.

Félicien Gargue et Ange Pois (dates et lieux de naissance inconnus) ont fait l'objet d'une « déclaration d'absence » par jugement rendu le 4 juillet 2008 par le Tribunal de Grande Instance de Paris et ne sont donc plus compris parmi les effectifs de compagnons vivants. Aloizo Waleina (né le 14 avril 1913) devrait également faire l'objet prochainement d'un jugement de déclaration d'absence.

L'âge moyen des compagnons est de 90 ans. Le nombre de médaillés de la Résistance française vivants est d'environ 2 500.

B.— L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR

La subvention budgétaire à l'ordre de la Légion d'honneur permet d'assurer la gestion des ordres nationaux (Légion d'honneur, Médaille militaire et Ordre national du Mérite), du musée et des maisons d'éducation de la Légion d'honneur. 22,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 22,7 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus à cet effet en 2008. Le montant de la subvention pour charges de service public représentera 22 538 936 euros pour 2009 et respectivement, à titre indicatif, 22 598 388 euros et 22 599 196 euros pour les années 2010 et 2011 (avant régulation budgétaire).

L'Ordre de la Légion d'honneur, composé de la grande chancellerie chargée de la gestion des ordres nationaux (Légion d'honneur, médaille militaire et ordre national du Mérite), du musée consacré à l'histoire des ordres et des décorations et des maisons d'éducation instituées pour assurer l'éducation des filles, petites-filles et arrière-petites-filles des membres des ordres nationaux ainsi que des filles et petites-filles de légionnaires étrangers, est placé sous l'autorité du grand chancelier, nommé par le Président de la République, Grand maître de l'Ordre.

V.— LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le programme 306 *Présidence française de l'Union européenne* (PFUE) a été créé afin d'identifier et de rassembler les crédits alloués à la présidence française ainsi que de couvrir les dépenses directement liées à la présidence française de l'Union européenne du second semestre de 2008. Il est donc par nature circonscrit dans le temps, **les dépenses qui lui sont imputées devraient cesser au printemps 2009**, avec la fin des paiements effectifs des dépenses de préparation, d'organisation, de coordination et de communication des manifestations découlant de l'exercice de la Présidence du Conseil de l'Union. Il était doté en loi de finances initiale pour 2008 de 190 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros de crédits de paiement. Il est prévu une dotation de 70 millions d'euros de crédits de paiement en 2009 afin de régler les dépenses engagées et qui ne l'auraient pas été en 2008, à raison de 32,93 millions d'euros pour les activités obligatoires et traditionnelles de la présidence, 30,04 millions d'euros pour les manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence française et 7,03 millions d'euros au titre des activités interministérielles (« Biens collectifs »).

A.— L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Le responsable de ce programme est le Secrétaire général de la présidence française de l'Union européenne, M. Claude Blanchemaison, qui anime une petite équipe dédiée à cette tâche.

Le Secrétaire général arrête, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, coordonne leur gestion et en rapporte l'exécution. **Le programme 306 est un programme de soutien. Il vise à financer les dépenses additionnelles occasionnées par l'exercice de la Présidence du Conseil de l'Union européenne et par ses actions préparatoires.**

Le programme 306 a vocation à couvrir toutes les dépenses occasionnées, dans le cadre de prévisions réalistes. Il a vocation à financer des dépenses de soutien (donc de fonctionnement) au titre des manifestations de la présidence, y compris les dépenses de sécurité additionnelles. Les dépenses de personnel en sont exclues, car le décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007 qui crée le SGPFUE mentionne explicitement que ses effectifs seront tous mis à disposition par les différents ministères.

Le programme comprend trois actions, qui retracent les dépenses additionnelles occasionnées par l'exercice de la Présidence de l'UE et les travaux préparatoires :

– les *manifestations obligatoires et traditionnelles de la Présidence* regroupent les crédits destinés aux manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, ainsi que ceux destinés aux manifestations qui incombent traditionnellement à l'État membre qui exerce la Présidence de l'Union européenne. Ces manifestations recouvrent, par exemple, le Conseil européen de fin d'année et l'ensemble des conseils des ministres à Bruxelles et à Luxembourg ;

– les *manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française* regroupent les crédits destinés au financement des manifestations correspondant à des initiatives particulières de la France pendant son semestre de présidence, ainsi qu'à des manifestations labellisées *Présidence française de l'Union européenne* envisagées par les différents ministères ;

– les *activités interministérielles* regroupent les crédits destinés aux dépenses interministérielles correspondant à des « biens collectifs » : les frais de fonctionnement du SGPFUE, la communication, les accréditations et les frais de représentation du secrétariat.

B.– L'ACTIVITÉ DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Au cours de l'année 2008, le Secrétariat général de la présidence française s'est attaché à exercer les compétences qui lui ont été reconnues par son décret institutif (décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007). Elles sont très vastes puisqu'il a été chargé : de coordonner, en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes et les ministères concernés, la définition de la liste des événements, réunions et manifestations relevant de la PFUE, arrêtée par le Premier Ministre ; d'évaluer le coût de chacun de ces événements et manifestations, en liaison avec les administrations concernées ; d'arrêter, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, de coordonner leur gestion et d'en rapporter l'exécution ; d'organiser, sans préjudice des compétences

du service du Protocole, les événements, réunions et manifestations relevant de la Présidence de la République, du Premier ministre et du ministère des Affaires étrangères et européennes ; de veiller à ce que les événements de la PFUE fassent l'objet d'une communication appropriée, d'encourager les opérations de mécénat, de se coordonner avec la saison culturelle européenne, de mobiliser la société civile afin qu'elle s'associe aux activités de la présidence française et de définir, tâche essentielle, les modalités d'accréditation des participants aux différents colloques et réunions.

L'exercice de ces attributions s'est matérialisé dans **la gestion directe ou le contrôle de l'exécution d'une dizaine de programmes qui concourent à la bonne réalisation de la PFUE** : le programme SIGA d'accréditation des délégués et des journalistes, qui a été mis au point pour la circonstance ; le programme des *Agents de liaison*, recrutés par France Coopération Internationale, qui accompagnent les ministres étrangers pendant leur séjour en France ; le programme *Automobiles*, pour la mise en œuvre des 140 véhicules obtenus des constructeurs français (avec 50 conducteurs du ministère de la Défense) ; le programme *Produits promotionnels*, dessinés par Philippe Starck ; la *Mise en scène* du Secrétariat général du Conseil à Bruxelles, avec l'architecte-designer Sylvain Dubuisson ; le programme d'utilisation et de déclinaison du logo (conçu par l'agence Euro-RSCG) ; le programme d'incitation des entreprises et des établissements d'enseignement supérieur à prendre part à la PFUE ; le programme d'activité du *Télédiffuseur-hôte* (TDH), qui couvre les principaux événements et rend les images disponibles pour toutes les télévisions ; le programme « bilan-carbone » de chacune des administrations agissant dans le cadre de la PFUE ; le programme destiné à mesurer le degré de satisfaction des participants étrangers aux réunions organisées au titre de la PFUE (indicateur de performance prévu au titre de la LOLF).

C.- LES PERSPECTIVES POUR 2009

Le SGPFUE fonctionnant avec du personnel mis à disposition par les administrations, **aucun emploi n'a été créé**. Cette solution de bonne gestion s'est imposée dès l'origine puisqu'il s'agit d'une structure provisoire qui disparaîtra rapidement à la fin de la présidence française. Les tâches de gestion rémanentes seront prises en charge par le SGG puisque le SGPFUE est un service du Premier ministre. Les agents mis à disposition rejoindront alors leurs administrations d'origine, en tenant compte des nécessités du service. Pour des raisons facilement compréhensibles, le pôle budgétaire et comptable disparaîtra en dernier. Fin août 2008, le SGPFUE comprenait 21 agents provenant de diverses administrations, les plus gros contingents étant fournis par le MAEE (6 agents) puis par le ministère des finances (5 agents). Les agents de cadre A sont prédominants (14 agents) compte tenu de la nature de l'activité. Ceux de cadre B sont au nombre de six. Une secrétaire de catégorie C complète l'effectif. Le coût des personnels mis à disposition peut être estimé à 1 million d'euros environ.

Dans l'exercice de la présidence française de l'Union européenne, le SGPFUE travaille étroitement avec le SGAE qui est chargé de coordonner les positions des administrations françaises sur le fond des dossiers alors que le SGPFUE est responsable des aspects logistiques et financiers de notre présidence. Pour ses tâches de gestion, le SGPFUE s'appuie sur la Direction des services administratifs et financiers (DSAF), qui exerce à son profit ses responsabilités d'ordonnateur et de pouvoir adjudicateur en matière de marchés publics. Cette organisation a donné satisfaction compte tenu des compétences et de l'expérience de la DSAF, structure pérenne.

CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

Les crédits du Centre d'analyse stratégique, successeur du Commissariat général du Plan, et de divers organismes de prospective placés auprès du Premier ministre sont inscrits sur l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, pour 32 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial estime indispensable que, dans le processus utile de constitution d'un outil de prospective pour le Premier ministre, soient pleinement garanties l'indépendance de l'expertise scientifique et la participation, tant du Parlement que des partenaires sociaux, représentants de la société civile.

I.- LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIÉS

A.- LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Le Centre d'analyse stratégique est un organisme rattaché au Premier ministre, qui constitue depuis 2007 un outil à la disposition de M. Éric Besson, Secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique. Il a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle.

Il prend en compte dans ses différents travaux qui sont rendus publics, les orientations de long terme définies au niveau communautaire, en particulier dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Le Centre d'analyse stratégique a été créé par décret du 6 mars 2006. Il succède au Commissariat général du Plan.

Le Centre d'analyse stratégique s'appuie sur cinq départements sectoriels : le département Institutions et société, le département Questions sociales, le département Travail, emploi et formation, le département des affaires économiques et financières et le département de la recherche, des technologies et du développement durable et sur un service le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Les fonctions transversales sont assurées par un Secrétariat général. Un Rapporteur général coordonne l'activité éditoriale et de veille.

Conformément au décret du 12 juin 2007, le Secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques anime et coordonne, par délégation du Premier ministre, le travail gouvernemental en matière de prospective et d'évaluation des politiques publiques.

Dans ce cadre, il suit et promeut les travaux d'évaluations des politiques publiques destinés à apprécier leur efficacité en comparant leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre. Il contribue à l'élaboration des méthodes d'évaluation et veille au développement des pratiques d'évaluation. Il

est associé à la révision générale des politiques publiques mise en œuvre par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Dans ce nouveau contexte, il a été décidé de créer un service chargé de « l'évaluation des politiques publiques » au sein du Centre d'analyse stratégique, dont les missions sont plus particulièrement définies par le Secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.

Votre Rapporteur spécial s'est rendu rue de Martignac, et il a constaté que la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) était à l'origine de plusieurs travaux effectués ou en cours, que les autorités du centre classent en trois catégories : les exercices de prospective ministériels (18 travaux), les évaluations ministérielles *ex ante* (12 travaux), les évaluations ministérielles *ex post* (11 travaux). Sur cet ensemble de 41 travaux sélectionnés par les autorités du CAS pour être présentées à votre Rapporteur spécial, 13 sont traités par la MEPP sur des sujets extrêmement variés comme les fonds souverains ou l'évaluation de la compétitivité du football français.

En matière d'évaluation des politiques publiques, le Centre d'analyse stratégique a privilégié l'évaluation *ex ante*, conformément à sa mission d'aide à la décision. Dans ce cadre, le Centre participe, en liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement, à la réalisation d'études d'impact des principales réformes législatives et réglementaires.

Le Centre d'analyse stratégique travaille en réseau avec les différents conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre. Son Directeur général est d'ailleurs membre *ès qualités* des principaux d'entre eux.

Votre Rapporteur spécial considère que le Centre d'analyse stratégique est une instance très utile qui doit permettre la confrontation libre des idées, un lieu de réflexion indispensable à la préparation des décisions publiques. Pour autant, il convient de favoriser son ouverture sur la société civile.

Votre Rapporteur spécial estime que la transformation du Commissariat général du Plan en Centre d'analyse stratégique ne doit pas aboutir au renfermement sur soi d'une institution qui ne peut être seulement un service du Premier ministre. Le Parlement et la société civile doivent être mieux associés à ses travaux.

Le Centre agit sur saisine ou sur auto-saisine. Il répond aux demandes que lui adresse le Premier ministre, soit directement, soit sur demande des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Conseil économique et social. Il définit également son propre programme de travail annuel. Pour cela, un comité d'orientation comprenant les représentants des principaux conseils et organismes placés auprès du Premier ministre et des représentants du Parlement et du Conseil économique et social, se réunit deux fois par an et suit le déroulement des travaux.

Le décret du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique prévoit les modalités selon lesquelles le centre associe le Parlement à ses travaux : les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat « *peuvent adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le Centre.* »

Votre Rapporteur spécial regrette une nouvelle fois qu'aucune demande des assemblées n'ait encore été adressée à ce titre au Premier ministre. Pour faciliter cette démarche, peut-être serait-il préférable que les demandes émanent directement des commissions permanentes.

Le Parlement est également associé aux travaux du Centre dans le cadre du comité d'orientation qui débat des sujets à intégrer au programme de travail annuel : en sont membres deux députés, nos collègues MM. Hervé Mariton et Jean-Marc Ayrault, et deux sénateurs, MM. Francis Grignon et François Marc, désignés par les présidents de chacune des deux assemblées pour la durée de leur mandat.

Les relations du Centre avec le Parlement pourraient être utilement et facilement renforcées par des auditions réalisées par les commissions compétentes, afin de mieux faire connaître ses travaux et de leur trouver des relais pour l'élaboration des politiques publiques.

Votre Rapporteur spécial, renouvelant ses observations de l'an dernier, regrette qu'au sein du comité d'orientation du Centre d'analyse stratégique ne figure, au titre de représentant de la société civile, qu'un membre du Conseil économique et social désigné par son président pour la durée de son mandat (M. Hubert Brin). Il est notamment fort dommageable que les partenaires sociaux ne soient aucunement associés à l'élaboration du programme de travail annuel du Centre. Il est seulement prévu qu'il associe à ses travaux des experts, personnalités qualifiées et représentants de la société civile, français ou étrangers.

B.- LES ORGANISMES ASSOCIÉS AU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

La mise en place en 2006 du Centre d'analyse stratégique a permis d'engager la rationalisation de l'organisation de la réflexion stratégique et prospective du Premier ministre et de rapprocher les activités de structures multiples.

Sur le plan administratif et financier, cette mutualisation a donné lieu au regroupement en 2007 des crédits du Centre d'analyse stratégique (y compris ceux du Centre d'études prospectives et d'informations internationales CEPII), du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR), du Conseil d'analyse de la société (CAS) et du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) au sein de l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

En y ajoutant les organismes de prospective dans le domaine international, l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), le **Centre d'analyse stratégique est donc aujourd'hui à la tête d'un réseau d'excellence.**

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), organisme public créé par un décret du 20 mars 1978, étudie en particulier les questions monétaires et financières mondiales et le commerce international. Il participe à la mise en place de bases de données sur les pays en transition et émergents. Ses travaux sont notamment utilisés dans le cadre des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour simuler les effets des projets d'accords de libéralisation des échanges. Il occupe une trentaine d'économistes appuyés par des conseillers scientifiques et une vingtaine de collaborateurs. Le CEPII est un organisme associé au Centre d'analyse stratégique (et précédemment au commissariat général du Plan) depuis sa création. Le CEPII a consommé 3,4 millions d'euros de crédits du CAS en 2007 comme en 2006.

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), créé par un décret du 7 avril 2000, qui succède au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) et au Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. Il lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs et d'attirer l'attention du Gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables. Le Conseil est composé d'un président, de six membres choisis à raison de leur compétence et de leur expérience dans les domaines d'étude du conseil et de deux membres de droit : le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est assisté par une dizaine de collaborateurs.

On peut s'interroger sur les motifs pour lesquels le mandat de M. Jacques Delors étant arrivé à expiration en juillet 2008, la nomination de son successeur n'est pas encore intervenue.

Le CERC a consommé 925 384 euros de crédits du CAS en 2007 et 898 962 euros en 2006.

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé par un décret du 22 juillet 1997 pour éclairer le Gouvernement, en amont de la préparation de la décision politique, sur les problèmes et les choix économiques du pays. Le Conseil est composé de trente-six économistes professionnels, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans (renouvelable)⁽¹⁾ par le Premier ministre, ainsi que de six membres de droit - issus pour l'essentiel de l'administration. Le CAE est associé au Centre d'analyse stratégique depuis la

(1) Sans limite de durée (article 2 du décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 créant le Conseil d'analyse économique).

création de cet organisme, au même titre que le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi. Le CAE avait consommé 390 352 euros de crédits du CAS en 2007.

Créé en 2000 et consacré par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le **Conseil d'orientation des retraites (COR)** est une structure d'expertise et de concertation qui a les missions suivantes :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;

- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

- mener une réflexion prospective sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;

- formuler les avis préalables aux décisions à prendre tous les quatre ans sur les évolutions de la durée d'assurance dans les régimes ;

- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;

- et suivre l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes, dont les taux de remplacement.

Le Conseil doit aussi formuler des orientations ou propositions de réforme. Il remet au Premier ministre, tous les deux ans au moins, un rapport communiqué au Parlement et rendu public. Il comprend des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des experts et des représentants de l'État.

Le COR avait consommé 821 182 euros de crédits du CAS en 2007.

Le **Conseil d'analyse de la société**, a été créé par un décret du 8 juillet 2004 afin d'éclairer les choix du Gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société. Ses crédits étaient prévus d'un montant de 92 000 euros en 2007, ils ne sont pas individualisés dans le cadre du PAP 2008. Le conseil a consommé 15 957 euros de crédits du CAS en 2007.

De juin 2007 à juin 2008, le Conseil d'analyse de la société a tenu dix réunions plénières. Le rapport « *Pour un service civique* » a été remis au Président de la République le 10 septembre 2008. Trois autres rapports sont en préparation sur le combat contre l'illettrisme, sur la culture-monde et sur « *l'Europe est l'avenir du monde ... et réciproquement* ». Par ailleurs, le CAS a indiqué à votre Rapporteur spécial que « *le CAS pourrait travailler et produire, selon les saisines qui lui seraient adressées, une série de notes sur les sujets suivants : Le génie génétique, Écologie – Économie, Évolution de la famille moderne, Politique culturelle : évolution des Médias* ».

Le **Conseil d'orientation pour l'emploi** (COE) a été créé par un décret du 7 avril 2005 avec pour missions de formuler un diagnostic sur les causes du chômage, d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long terme, d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, et, enfin, de formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles à la création d'emplois et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le COE a consommé 372 356 euros de crédits en 2007 et 233 905 euros de crédits en 2006.

Les travaux du COE au cours du premier semestre 2008 ont porté sur trois thèmes. Deux d'entre eux proviennent de saisines adressées au Conseil par le Gouvernement en 2007, dont l'une porte sur le mode de fixation du SMIC et la conditionnalité des allègements de cotisations sociales (avis du 6 février 2008), et l'autre concerne le revenu de solidarité active (avis du 23 mai 2008). Le troisième thème examiné est celui de la formation professionnelle, qui s'inscrit dans les réflexions du Conseil sur la sécurisation des parcours professionnels, et sur lequel le Conseil a également été saisi par le Gouvernement en février 2008 (avis du 8 avril 2008). Le Conseil a par ailleurs adopté son rapport sur les causes du chômage, dont des versions provisoires avaient été discutées en 2007.

Au cours du premier semestre, le Conseil s'est réuni dix fois en réunion plénières, et les groupes de travail ont tenu vingt-deux réunions.

Le Conseil a retenu deux thèmes de travail pour la rentrée, qui se situent dans le prolongement de ses travaux antérieurs sur la sécurisation des parcours professionnels, la formation professionnelle et les causes du chômage. Le premier thème est celui de **l'information, l'orientation et l'accompagnement des jeunes**. Le second thème concerne **les trajectoires professionnelles, plus précisément leur évolution**. Il s'agit d'approfondir certaines questions, restées sans réponse lors des discussions sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels, en raison d'une connaissance insuffisante des trajectoires individuelles sur le marché du travail.

II.- LES MOYENS DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE

Dans le contexte de la mutualisation des moyens des organismes dépendant du centre d'analyse stratégique, la direction des Services administratifs et financiers (DSAF) remplit une double fonction auprès des structures dépendant de l'action *Stratégie et prospective* : depuis le 1^{er} janvier 2006, elle assiste le Secrétaire général du Gouvernement dans sa fonction de responsable du programme *Coordination du travail gouvernemental*. À ce titre, elle est l'interlocutrice du responsable de l'action *Stratégie et prospective* dans la préparation et l'organisation des décisions budgétaires et pour la mise en place des crédits. Depuis 2007, le Centre d'analyse stratégique et la direction des Services administratifs et financiers ont signé une convention de gestion visant à rationaliser et à mutualiser les moyens au sein des services du Premier ministre. Dans ce cadre, la DSAF assure pour le compte du Centre d'analyse stratégique et

des organismes qui lui sont associés (CERC, COE, COR, CAE et Conseil d'analyse de la société) certaines prestations de soutien logistique notamment informatique, et d'administration des agents de catégories B et C. Il est à noter que le CERC a préféré conserver son autonomie et n'a pas souhaité être rattaché aux services informatiques des services du Premier ministre.

SITUATION DES CRÉDITS DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE EN 2007

(en euros)

	LFI 2007		Crédits disponibles au 31 décembre 07		Consommation au 31 décembre 07	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TITRE 2 : dépenses de personnel	13 600 000	13 600 000	12 610 408	12 610 408	12 124 921	12 124 921
<i>Dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>					7 411 015	7 411 015
<i>CEPII</i>					2 535 700	2 535 700
<i>CERC</i>					799 624	799 624
<i>COE</i>					337 083	337 083
<i>CAE</i>					327 040	327 040
<i>COR</i>					714 459	714 459
TITRE 3 : dépenses de fonctionnement	6 770 000	6 770 000	6 470 000	5 870 000	6 052 778	5 561 530
<i>Dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>					4 632 595	4 275 046
<i>CEPII</i>					1 009 573	939 459
<i>CERC</i>					131 439	125 760
<i>COE</i>					46 844	35 273
<i>CAE</i>					80 500	63 312
<i>COR</i>					134 779	106 723
<i>CAS</i>					17 048	15 957
TITRE 6 : dépenses d'intervention	5 770 000	5 770 000	5 323 500	5 323 500	5 323 500	5 323 500
<i>Dont :</i>						
<i>Subvention à l'IRES</i>	3 610 000	3 610 000	3 430 000	3 430 000	3 430 000	3 430 000
TOTAL	26 140 000	26 140 000	24 403 908	23 803 908	23 501 199	23 009 951
<i>Dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>					12 043 610	11 686 061
<i>CEPII</i>					3 545 273	3 475 159
<i>CERC</i>					931 063	925 384
<i>COE</i>					383 927	372 356
<i>CAE</i>					407 540	390 352
<i>COR</i>					849 238	821 182
<i>CAS</i>					17 048	15 957
<i>IRES+IFRI+IRIS</i>					3 430 000	3 430 000

Source : Services du Premier ministre

SITUATION DES CRÉDITS DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE EN 2008

(en euros)

	LFI 2008	BOP « Stratégie et prospective »	Réserve de précaution	Crédits disponibles
TITRE 2	14 150 000	14 150 000	- 70 750	14 079 250
TITRE 3	10 194 150	10 194 150	- 500 456	9 693 694
TITRE 6	5 590 222	3 608 000	- 202 600	3 405 400
TOTAL	29 934 372	27 952 150	- 773 806	27 178 344

Source : Services du Premier ministre

L'évolution des crédits de l'action « Stratégie et prospective » (2007-2008) est retracée par les tableaux ci-dessus.

La dotation initiale en 2008 à l'action *Stratégie et prospective* se caractérise par une augmentation des rémunérations : 12,62 millions d'euros en 2007 et 14,15 millions d'euros en 2008.

Cette augmentation s'explique par la création de la sous-action relevant du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique qui a donné lieu à la création de 10 ETPT de catégorie A, 4 suppressions étant opérées symétriquement dans les services dont 2 comme contribution au programme *Présidence française de l'Union européenne* (PFUE).

Les moyens de fonctionnement ont progressé de 50,6 % (6,77 millions d'euros en 2007 et 10,19 millions d'euros en 2008) à la suite de la création de la sous-action relevant dudit secrétaire d'État auprès du Premier ministre. 3 millions d'euros sont destinés à réaliser des études d'évaluation portant en priorité sur les grands programmes d'intervention.

**EFFECTIFS BUDGÉTAIRES PAR ORGANISME DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE
EN LFI 2007 ET 2008**

(en ETPT)

Effectifs budgétaires	LFI 2007	LFI 2008
Centre d'analyse stratégique	189	185
Secrétaire d'État		10
Conseil d'analyse économique	8	8
Conseil d'orientation des retraites	11	11
Conseil d'analyse de la société	1	1
TOTAL	209	215

Les moyens prévus par le présent projet de loi de finances ramènent à 14 millions d'euros au lieu de 14,15 millions d'euros en 2008 les crédits de rémunérations. Le plafond 2009 en ETPT suit une évolution similaire, soit 214 ETPT en 2009 contre 215 en 2008.

**ÉVOLUTION 2008/2009 DES MOYENS EN PERSONNEL
DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE**

Moyens en personnel de l'action « Stratégie et prospective »	LFI 2008	PLF 2009
Dotation titre 2 (en millions d'euros)	14,15	14
Plafond d'emplois (en ETPT)	215	214

L'augmentation des dotations au titre 3 s'applique à la sous-action relevant du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique. 3 millions d'euros sont destinés à réaliser des études d'évaluation portant en priorité sur les grands programmes d'intervention, 3 millions

supplémentaires sont dédiés à l'économie numérique. De ce fait, la dotation au titre 3 de l'action *Stratégie et prospective* progresse de 30,2 % hors loyers budgétaires.

ÉVOLUTION 2008/2009 DES MOYENS EN FONCTIONNEMENT DE L'ACTION « STRATÉGIE ET PROSPECTIVE »

(en millions d'euros)

Moyens en fonctionnement de l'action « Stratégie et prospective »	LFI 2008	PLF 2009
Dotation titre 3	10,19	13,28

III.- LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS CHARGÉS DE LA PROSPECTIVE ET PLACÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

Trois organismes de prospective bénéficient de subventions versées par le Centre d'analyse stratégique : il s'agit de l'IRES, de l'IFRI et de l'IRIS.

A.- L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) est une association, créée en 1982, chargée de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale. L'Institut dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme de recherches à moyen terme approuvé par le conseil d'administration. Les résultats des recherches sont publiés dans *La Revue de l'IRES* (trois numéros par an), la *Chronique internationale de l'IRES* (bimestrielle) et *La Lettre de l'IRES* (trimestrielle), ainsi que des documents de travail mis en ligne sur son site Internet.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le caractère unique de cet organisme dans le paysage syndical français. En effet, l'ensemble des organisations représentatives (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO et UNSA Éducation) le gère en commun depuis sa création, il y a maintenant presque vingt-cinq ans. Son conseil d'administration est ainsi composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe seulement six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Il est donc essentiel de garantir le bon fonctionnement de cet organisme, absolument vital pour la démocratie sociale en France. Les syndicats doivent en effet avoir les moyens de mener, de manière totalement indépendante, des études leur permettant d'appuyer leurs analyses et leurs actions revendicatives. C'est pourquoi la subvention versée par l'État à l'IRES ne saurait en aucune manière être rognée.

La subvention accordée à l'Institut, imputée sur l'action *Stratégie et prospective*, est prévue à 3,4 millions d'euros en 2009 comme en 2008. Elle permet pour l'essentiel de financer les rémunérations des personnels embauchés par l'association (29 personnes, dont 18 chercheurs et 11 personnels administratifs et de direction au 31 décembre 2007). La question des 12 mises à disposition sur ces 29 personnes se pose cependant avec acuité. Pour ne pas remettre en cause de manière détournée les moyens de fonctionnement de l'Institut, il s'agit de ne pas le priver du personnel mis à sa disposition gratuitement. Conformément à la LOLF, votre Rapporteur spécial estime donc souhaitable de mettre fin à ces situations, en transférant à l'IRES les moyens financiers correspondants, pour qu'il puisse rémunérer lui-même directement son personnel. Il est noté cependant que les effectifs avaient été ramenés à 26 personnes le 30 juin 2008 du fait de la diminution du nombre des seuls collaborateurs sous contrat de droit privé.

Le programme de travail 2008 de l'IRES s'inscrit dans son programme scientifique à moyen terme (PSMT 2005-2009), dont la thématique générale est celle de « la cohésion du monde salarial au sein d'une économie et d'une société confrontées à des transformations structurelles ». Pour l'essentiel, les travaux à réaliser dans l'année (une quarantaine de sujets de recherche en cours et nouveau ont été retenus pour 2008) s'inscrivent dans la continuité de ceux qui ont été conduits en 2007. Ils intéressent les sections correspondant à chacun des quatre axes de travail : « Relations professionnelles et démocratie sociale », « Mutations productives, financières et restructurations », « Transformations de l'emploi et du travail », « Dynamiques salariales et politiques sociales ».

B.– LA PROSPECTIVE INTERNATIONALE

Les subventions de fonctionnement versées par le Centre d'analyse stratégique à deux organismes de prospective internationale, l'IFRI et l'IRIS, sont aussi imputées sur l'action *Stratégie et prospective*.

1.– L'Institut français des relations internationales

L'Institut français des relations internationales (IFRI) a été créé en 1979 pour doter la France d'un centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales. **Il a vocation à favoriser une interaction constructive entre les chercheurs et les praticiens français et étrangers par le biais de différents programmes d'études.**

Ses missions principales sont de développer la compréhension de l'international, en animant le débat et en élaborant des idées permettant d'augmenter l'influence de la France en Europe et dans le monde, de contribuer à l'organisation du dialogue international, à travers l'accueil de personnalités de premier plan, l'organisation de séminaires et conférences, la participation à de nombreux réseaux internationaux d'instituts et de chercheurs, de mener des recherches, sur des thèmes prospectifs, mettant à la disposition de ses partenaires et du public les résultats de ces études.

Si la subvention budgétaire est globalement stable (à 1,5 million d'euros) le budget de l'IFRI est porté de 5,6 millions d'euros en 2007 à 6,4 millions d'euros en 2008 du fait d'une augmentation des ressources d'origine privée.

Les principaux soutiens de programme et contrats inscrits au budget pour 2008 sont Areva, Electrabel (Belgique), EDF et Rosneft (Russie) pour le programme Énergie ; Edifin, Total, GDF, Société générale et Vallourec pour le programme Centre Russie ; la représentation de Taïpei pour le programme Santé ; l'Office chérifien des phosphates pour le programme Maghreb ; le ministère allemand des affaires étrangères pour le comité d'étude des relations franco-allemandes et enfin, le Commissariat à l'énergie atomique et l'Union européenne pour le centre des études de sécurité.

Cette situation est à relever d'autant plus que, dans le cadre d'un référé adressé le 6 décembre 2007 par la Cour des comptes au Premier ministre sur les centres d'analyse et de recherche dans le domaine diplomatique et stratégique, la Cour avait observé que, avec de faibles moyens et, des ressources sans commune mesure avec celles des centres étrangers, ces structures « *sont souvent contraintes de recourir ... à des expédients peu satisfaisants* ». La Cour ajoutait : « *La multiplication des activités de consultance ou de prestation de service n'est pas de nature à contribuer à l'indépendance requise pour garantir l'objectivité des travaux de ces centres* ».

Votre Rapporteur spécial a jugé cette question importante et il a donc auditionné les représentants de l'IFRI. M. Dominique David, directeur exécutif de l'IFRI considère que cette question essentielle est somme toute résolue à plusieurs points de vue : des financements publics joints à des concours privés constituent une garantie d'indépendance, les chercheurs eux-mêmes sont attentifs à pouvoir s'exprimer librement, la notoriété internationale de l'IFRI repose justement sur la qualité de ses travaux qui ne pourraient constituer une référence si leurs auteurs n'étaient pas indépendants. Votre Rapporteur spécial prend acte de ces explications et continuera à l'avenir à suivre l'activité des organismes de recherche.

L'IFRI annonce, qu'en 2007 et 2008, son conseil stratégique s'est plus spécialement penché sur les thèmes suivants : stratégie générale de la recherche de l'IFRI et développement des programmes thématiques, cohérence des publications de l'IFRI, évaluation individuelle des chercheurs, place du site dans le développement et la valorisation de la recherche, stratégie de communication autour des produits de l'institut.

Après la mise en place d'une comptabilité analytique par centre ou secteur, initiée à la fin de l'année 2004, un processus d'évaluation individuelle des chercheurs a été ouvert en 2007, qui doit être étendu fin 2008 à l'ensemble des personnels.

2.– L’Institut des relations internationales et stratégiques

L’Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) est un autre animateur du débat stratégique en France et s’attache à **développer ses actions et sa réflexion sur les questions internationales et stratégiques, par la réalisation de manifestations thématiques, par une politique de publication active et par le développement de formations à l’international de différents milieux socioprofessionnels**. Il a notamment mis en place des cercles stratégiques où se côtoient les mondes politique, administratif et industriel.

La subvention budgétaire de l’IRIS est globalement stable (216 000 euros en projet de loi de finances portés à 296 000 euros par l’utilisation de la « réserve parlementaire » aussi bien en 2007 que 2008) alors que la part du privé est passée de 1,13 million d’euros en 2007 à 1,2 million d’euros en 2008.

Dans les faits, le détail des ressources réputées d’origine privée met en évidence **une faible part des entreprises clientes de l’IRIS** pour la réalisation d’études, l’organisation de séminaires et l’insertion de pages de publicité. Elles ont représenté 305 163 euros en 2007, plus de 800 000 euros de recettes provenant de l’activité universitaire de l’IRIS. **L’institut semble donc en meilleure posture que l’IFRI sur le terrain de l’indépendance envers les bailleurs de fonds du secteur privé.**

Il est prévu de lui verser une subvention budgétaire de 216 000 euros en 2009 comme en 2008 et 2007.

*

* *

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Depuis le projet de loi de finances pour 2007, les opérations en recettes et en dépenses de la direction de la Documentation française (DDF) et de la direction des Journaux officiels (DJO) ont été réunies au sein d'un même budget annexe.

L'équilibre financier global de la mission repose sur l'intégration du compte de commerce de la Documentation française au sein du budget annexe des Journaux officiels.

En effet, les Journaux officiels assument financièrement l'équilibrage du déficit d'exploitation de la Documentation française qui s'analyse comme la traduction de la charge de service public du renseignement administratif téléphonique. Cela ne pose pas de problème budgétaire compte tenu de la situation des Journaux officiels : le résultat 2007 a été ainsi excédentaire de 50,9 millions d'euros, et le fonds de roulement au 31 décembre 2007 s'élevait à 235 millions d'euros à comparer à 205 millions d'euros au 31 décembre 2006.

Cependant, le présent projet de loi de finances prévoit pour 2009 que le résultat excédentaire d'exploitation (différence entre recettes et dépenses) des Journaux officiels devrait atteindre 36,8 millions d'euros au lieu de 46,4 millions en 2008, et permettre d'assurer des dépenses en capital de 10,4 millions d'euros sans prélèvement sur le fonds de roulement de la direction des Journaux officiels, tout en contribuant à l'équilibre global du budget annexe en finançant l'écart entre recettes propres (17,8 millions d'euros) et dépenses propres (43,7 millions d'euros) de la Documentation française, donc près de 26 millions d'euros. Globalement, le budget annexe demeurerait donc excédentaire de seulement 459 071 euros à porter en accroissement du fonds de roulement.

La diminution prévue du résultat d'exploitation des Journaux officiels, due à des recettes d'exploitation estimées en baisse de 2,7 % et à des charges d'exploitation en hausse de 3,6 %, **fait donc peser une hypothèque sur l'équilibre futur du budget annexe** même si les perspectives de recettes pour 2010 et 2011 sont globalement stables (175,3 millions en 2009, 175,9 millions en 2010 et 176,8 millions en 2011).

I.- LA « DÉMARCHE STRATÉGIQUE » : LE RAPPROCHEMENT DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Pour la réalisation de ses missions, la direction des Journaux officiels suit depuis plusieurs années une stratégie de développement du numérique et de rapprochement avec la direction de la Documentation française, allant dans le sens de la modernisation de l'État et de la diminution des charges publiques.

Les préconisations du premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 pour les services du Premier ministre ont confirmé la justesse de cette stratégie et la nécessité de revoir l'organisation de la mission d'édition, de diffusion et d'information assurée par les directions de la Documentation française et des Journaux officiels.

Une réflexion a été engagée par le Secrétariat général du Gouvernement avec les deux directions sur l'organisation souhaitable et les processus permettant de l'atteindre. Par courrier du Secrétaire général du Gouvernement en date du 25 février 2008, le cadre général de cette organisation était ainsi esquissé : « *Les fonctions et les activités retenues donneront une légitimité et un souffle nouveaux au service public de l'édition publique et de l'information administrative. Cette refondation se traduira par la création d'un nouvel organisme qui succédera, au sein des services du Premier ministre, aux Journaux officiels et à la Documentation française. Il conviendra d'apprécier s'il doit prendre la forme d'une « agence de service public » afin de bénéficier d'une plus grande liberté de gestion, d'assumer des responsabilités accrues et d'adopter un mode de gouvernance favorisant la réflexion stratégique, tout en demeurant au sein de l'État* ».

Toutefois, cette réforme organisationnelle n'a pu être finalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

Dès à présent, et dans la perspective de la mise en place de cette nouvelle entité, **les activités éditoriales propres à la direction des Journaux officiels ont fait l'objet d'un recentrage pour renforcer leur complémentarité avec la production des bases de données juridiques** : les codes et conventions collectives constituent désormais l'essentiel de ces activités éditoriales, alors que les éditions pour le compte des administrations publiques sont assurées par la Documentation française. Le rapprochement éditorial en matière de co-éditions doit veiller à respecter les principes suivants : ne pas concurrencer directement les éditeurs privés ; éviter de traiter des thèmes développés dans le cadre de collections spécifiques à certaines administrations publiques (justice, travail...) ; développer la complémentarité avec les sites publics Internet pour faciliter l'accès aux mises à jour ou ne pas reproduire des informations qui nuiraient au caractère de guide pratique des ouvrages.

Dès lors que le nouveau système de production éditoriale aura été déployé au cours de l'année 2009, des améliorations devraient pouvoir être apportées, parmi lesquelles : une meilleure référence aux prix du marché ; une meilleure connaissance des ventes par titre permettant à l'éditeur d'être informé plus souvent et facilement qu'actuellement ; l'adoption de nouvelles chartes éditoriales plus simples permettant un renouvellement plus rapide du fonds éditorial.

Après cette phase de rapprochement avec la Documentation française en matière de diffusion, il sera aussi recherché une meilleure synergie commerciale avec la Documentation française pour la publication des codes et conventions collectives ainsi que certaines collections spécifiques qui sont publiées (Sécurité incendie, guide de bonnes pratiques). Le partenariat avec la Documentation française pourrait s'étendre aussi, ultérieurement, à de nouvelles activités éditoriales à travers une collaboration pour mettre en commun les connaissances de chacune des directions dans le domaine juridique, celles se rapportant à la diffusion de la norme pour la direction des Journaux officiels, et celles ayant rapport à l'information du public et au renseignement administratif pour la Documentation française.

Le rapprochement des Journaux officiels et de la Documentation française se poursuit non seulement sur le terrain de la production qui vient d'être évoqué mais également en matière de gestion des achats et de suivi du budget.

Le processus de rapprochement des achats de la Documentation française et de la direction des Journaux officiels se poursuit depuis près d'une année. Cette collaboration a permis la notification de deux marchés communs aux deux entités et le lancement de plusieurs procédures de marchés uniques au profit de la direction des Journaux officiels et de la Documentation française. Enfin, il a été convenu de lancer un audit des achats de la direction des *Journaux officiels* et de la Documentation française dont **l'objectif final est la mutualisation de tous les actes d'achats**. Des rapprochements nouveaux ont marqué le suivi de l'exécution budgétaire en 2007 et 2008 comme la préparation du budget triennal 2009-2011.

Une nouvelle étape sera franchie, sur le plan budgétaire et comptable, après la **création de l'agence comptable unique en 2008**, avec la mise en place d'un **progiciel commun aux deux directions en 2009** (application ORACLE fonctionnant à la direction des Journaux officiels depuis 2006). Outre son aspect réglementaire, ce système informatique permettra un meilleur suivi global du budget annexe (états consolidés, suivi analytique, etc.) et des redéploiements de personnels sur le moyen terme.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial avait tenu à saluer la réussite de la modernisation des Journaux officiels aussi bien sur le plan des réformes que sur celui du dialogue social. Ces mutations sans conflit étaient alors acceptées par le personnel dans le cadre d'un dialogue social exemplaire, avec la mise en œuvre d'un plan de diminution des effectifs basé sur le volontariat. Elles avaient permis de préserver l'outil de travail de très grande qualité, qui est celui des Journaux officiels. Le dialogue social était animé dans un esprit d'ouverture, non seulement avec les directions respectives des Journaux officiels et de la Documentation française, mais également avec le Secrétaire général du Gouvernement.

Cependant, le départ du préfet Pierre-René Lemas, dont les éminentes qualités font l'unanimité, coïncide avec l'augmentation de l'incertitude sur la stratégie de l'État en matière de diffusion publique, ce qui comporte le risque de démobilisation des énergies. Alors que les décisions essentielles n'ont pas encore été prises (structuration en agence ou non, commande d'une nouvelle rotative, parts respectives du numérique et de l'imprimé, création d'une plate-forme de diffusion électronique du BODACC), votre Rapporteur spécial considère que l'État doit confirmer les engagements pris devant le personnel, qui a accepté des plans de réduction des effectifs : il doit assurer la pérennité du service public. L'État doit en particulier se donner les moyens de disposer d'un outil régalien de qualité ne dépendant que de lui pour assurer notamment la sécurité des annonces d'information légale.

En définitive, les Journaux officiels demeurent un modèle en matière de service public.

Il convient d'indiquer à l'ensemble des personnels quelles missions de service public sont à accomplir, répondre aux inquiétudes sur les conséquences des audits passés ; trouver de nouveaux marchés de traitement de textes ou d'images en adéquation avec la mise en place de la nouvelle plate-forme de production éditoriale.

II.- LES JOURNAUX OFFICIELS

Le *Journal officiel* a un statut constitutionnel (articles 11, 33, 72-4 de la Constitution) et légal (ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, modifiant notamment l'article 1^{er} du code civil). Sa mission de service public, consistant à assurer à tous nos concitoyens un accès égal au droit, doit être garantie au plus haut niveau de qualité qu'exige la norme juridique de référence. La direction des Journaux officiels et ses salariés doivent donc être confortés dans cette mission.

A.- LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES JOURNAUX OFFICIELS

1.- Les missions des Journaux officiels

a) Les missions de service public des Journaux officiels

Les Journaux officiels remplissent deux missions principales de service public : mettre à la disposition toutes les normes juridiques françaises (lois, décrets et conventions collectives) ainsi que leurs sources (débats parlementaires et décisions du Conseil constitutionnel) et publier les annonces légales ou économiques et financières.

Les Journaux officiels réalisent ainsi tout d'abord **un travail d'édition, de production et de diffusion de la norme juridique.**

Depuis 1993, les Journaux officiels se sont également vus confier la mission d'organiser et de gérer les bases de données juridiques. Ces bases, essentiellement utilisées à l'origine par des professionnels du droit, alimentent aujourd'hui le site www.legifrance.gouv.fr Elles constituent la pierre angulaire du service public de l'accès gratuit au droit, disponible depuis septembre 2002.

Les Journaux officiels interviennent enfin dans la **publication des annonces légales**. Il s'agit des annonces de création, de modification ou d'annulation d'associations ou de fondations d'entreprise, publiées au *Journal officiel Associations et Fondations d'entreprise*, des avis d'appel public à la concurrence, publiés au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), des annonces des sociétés cotées en bourse ou faisant appel à l'épargne publique, publiées au *Bulletin des annonces légales obligatoires* (BALO), et des informations légales sur les entreprises, publiées au *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC). En regroupant ces annonces au niveau national et en les publiant sur supports papier et informatique, les Journaux officiels assurent, en toute transparence, la publicité légale de ces informations nécessaires au bon fonctionnement de la vie économique et sociale.

b) L'évolution des publications et des modes de diffusion

Deux des publications « phares » des Journaux officiels, le *Lois et décrets* et les débats parlementaires, ont subi des transformations profondes depuis 2004, en ce qui concerne respectivement leurs modes de diffusion et de production.

Le *Journal officiel Lois et décrets* est désormais mis à la disposition du public sous forme électronique, de manière permanente et gratuite. Le site est clairement identifié par les internautes comme acteur de référence pour la diffusion du *Lois et décrets* et des annonces légales : **le trafic a progressé de 50,7 % en 2007 par rapport à 2006**. Première rubrique par son importance en volume, **la rubrique du Journal officiel authentifié dépasse les deux millions de visiteurs uniques** (+ 9,7 %). La consultation des annonces de marchés publics suit la même tendance pour atteindre 1,99 million de visiteurs uniques (+ 6,9 %). Les rubriques BALO et associations continuent de fidéliser un public de plus en plus large : + 13,8 % pour le BALO et + 141 % pour les associations. Au premier semestre 2008, le trafic s'est accru de 13,2 %.

La gestion du *Journal officiel Lois et décrets* est facilitée par le **déploiement du projet SOLON** qui est piloté par le Secrétariat général du Gouvernement. Sa mise en production a commencé en avril 2007. Sa gestion va être totalement assurée par la direction des Journaux officiels courant 2009. Pour la direction des Journaux officiels, « l'effet SOLON » porte sur la transmission du flux normatif à publier au *Lois et décrets* sous forme dématérialisée et sur un meilleur étalement de l'arrivée de ce flux tout au long de la journée. Il sera étendu, pour les ministères qui le souhaitent, à la transmission des données des bulletins officiels lorsque ces derniers sont produits par la direction des Journaux officiels.

Du point de vue de l'organisation du travail, SOLON apporte des simplifications procédurales, pour la collecte et l'intégration des textes, leur composition et leur correction.

73 % des textes publiés au Journal officiel *Lois et décrets* ont transité par le canal SOLON en 2007.

L'association de SOLON avec le nouveau système de production « NPPE », dont le déploiement est prévu pour le début de l'année 2009, constitue un levier pour mutualiser totalement les fonctions et tâches du service de la rédaction encore segmentée par métiers (secrétaires de rédaction, éditeurs réalisateurs, correcteurs).

Le service public de la diffusion du droit par Internet, dont la responsabilité a été confiée au Secrétaire général du Gouvernement, a pour objet de diffuser gratuitement sur Internet le droit positif et la jurisprudence, ainsi que de faciliter l'accès du public aux données juridiques sous la forme d'un portail du droit. De nombreux services des Journaux officiels travaillent ainsi au quotidien pour que le site www.legifrance.gouv.fr constitue le site de référence du droit, par son contenu propre et par les liens que d'autres services d'information juridique doivent opérer dans sa direction.

La nouvelle version du site Légifrance a été mise en ligne le 16 janvier 2008. Le nouveau dispositif de production des bases de données juridiques (BDJ) est fondé sur une plate-forme unique de production, rassemblant les bases de données juridiques existantes, issues de systèmes hétérogènes internes ou externes à la direction des Journaux officiels. Ce regroupement a permis notamment d'améliorer l'automatisation des traitements et des contrôles et de supprimer les « doubles-emplois » entre les bases JORF, LEX et LEGI. L'application de production des bases de données juridiques est hébergée par la direction des Journaux officiels. Elle est utilisée à la fois par le Secrétariat général du Gouvernement et la direction des Journaux officiels.

COÛT DE FONCTIONNEMENT DU SITE LÉGIFRANCE.

(en euros TTC)

Prestations	Coûts
Coût annuel d'hébergement	602 784
Coût annuel de maintien en conditions opérationnelles	767 832
Coût de fonctionnement annuel	1 370 616

Source : Direction des Journaux officiels

Plusieurs indicateurs ont été mis en place pour mesurer la fréquentation du site www.legifrance.gouv.fr, dont principalement le nombre de hits (clics sur le site), les visiteurs uniques (nombre de visiteurs sur le site au cours d'une période donnée) et les pages vues. Le tableau ci-dessous met en évidence une **augmentation de la fréquentation du site entre 2006 et 2007**.

FRÉQUENTATION DU SITE LÉGIFRANCE

	Hits	Visiteurs uniques	Pages vues
2007	2 344 647 179	17 095 088	495 060 278
2006	2 147 403 409	14 545 628	464 878 280
2007-2006	9,2 %	17,5 %	6,5 %

Source : Direction des Journaux officiels

Cette augmentation de la fréquentation, pour les six premiers mois de l'année 2008 par comparaison à 2007, est non seulement confirmée mais amplifiée depuis la mise en ligne en janvier 2008 du nouveau Légifrance (cf. tableau ci-dessous).

FRÉQUENTATION DU SITE LÉGIFRANCE

	Hits	Visiteurs uniques	Pages vues
2008	1 423 768 307	14 246 468	537 190 287
2007	1 217 341 454	8 915 384	253 783 010
1^{er} semestre 2008-2007	17,0 %	59,8 %	111,7 %

Source : Direction des Journaux officiels

Le nouveau site Légifrance comporte des améliorations appréciées des internautes quant à son ergonomie générale, comme la navigation entre les textes ou documents accessibles sur le site, l'affichage « numérisé » des tableaux, la présentation dynamique des codes et textes normatifs qui permet leur reconstitution dans le temps, l'intégration d'une nomenclature pour l'accès à la jurisprudence judiciaire, le téléchargement PDF des codes et conventions collectives.

2.– L'organisation du travail aux Journaux officiels

Le *Journal officiel de la République française* s'est vu attribuer en 1870, à l'avènement de la III^e République, le monopole de la publication des lois et des décrets.

La direction des Journaux officiels est chargée de l'édition et de la diffusion des textes législatifs et des principaux textes réglementaires, de leur organisation en banques de données et de l'édition des débats parlementaires et annonces légales sur supports papier et numérique. Organisée en deux sous-directions, elle comprend une dizaine de services et emploie environ 600 personnes.

L'essentiel des travaux de composition, de correction et d'impression de la Direction des Journaux officiels est confié à la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels de la République française (SACI-JO). Fondée en 1881 sous la forme d'une coopérative ouvrière d'inspiration fouriériste, cette société est implantée dans les mêmes locaux que la direction des Journaux officiels à laquelle elle loue ses services. Elle emploie environ 270 salariés-actionnaires photocompositeurs, correcteurs, photogreveurs et rotativistes. Son capital social est divisé en actions nominatives, chaque salarié sociétaire en détenant une.

Les relations entre l'État et la SACI-JO sont régies depuis 1881 par une convention, révisée régulièrement. La convention du 31 décembre 1945 a été modifiée pour la dernière fois le 28 mars 2007. Par cette convention, **la société s'engage à avoir en tout temps le personnel nécessaire à l'exécution diligente et irréprochable des travaux qui lui sont confiés par l'État**, celui-ci mettant à sa disposition les locaux (ateliers et bureaux), les machines, matériels et logiciels et les fournitures d'exploitation et garantissant une production minimum, avec la rémunération y afférente pour la société sous la forme d'un « pourcentage » comprenant une part fixe (destinée à couvrir les frais généraux et à verser une prime spéciale de travail aux sociétaires) et une part variable (permettant de verser des sursalaires aux personnels).

B.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES PERMETTANT DE FINANCER LA MODERNISATION EN COURS

1.- L'évolution des recettes des Journaux officiels

En 2007, les recettes encaissées par la direction des Journaux officiels ont atteint 180,7 millions d'euros et sont proches de la prévision en LFI de 182,9 millions d'euros. En fait, le poste « Autres recettes » a été porté en exécution à 33,8 millions d'euros en 2007 à comparer à 7,7 millions d'euros en 2006. Il s'agit d'encaissements « *en instance d'importation définitive* », les difficultés informatiques et comptables liées à la mise en place de la nouvelle application de gestion/relations clients (GRC) ayant entraîné des retards de facturation et d'encaissements.

Au premier semestre de 2008, la perception des recettes s'est déroulée conformément aux prévisions budgétaires, tant du point de vue de la facturation émise que de celui de l'encaissement des produits. Les difficultés liées en 2007 à la mise en place de la nouvelle application de gestion laissent subsister, toutefois, un montant récurrent important de valeurs à imputer au premier semestre 2008, concernant notamment des restes à recouvrer afférents à 2007.

Les produits escomptés dans le cadre de la programmation triennale 2009-2011 ont fait l'objet d'une prévision *volontariste mais prudente* de la part des Journaux officiels (selon les termes employés à destination de votre Rapporteur

spécial), dans le double souci de compenser la perte annoncée sur le BALO et le BODACC (suppression de certaines obligations de parutions) grâce à une plus grande diversification de produits, une optimisation des revenus du patrimoine immatériel et des augmentations tarifaires limitées, et d'assurer l'équilibre budgétaire de l'ensemble du budget annexe. Les recettes des annonces sont prévues comme suit jusqu'en 2011 (L'exécution 2007 n'est pas significative, comme précédemment indiqué, du fait d'encaissements « *en instance d'importation* »).

RECETTES DES ANNONCES

(en millions d'euros)

	2007 Constaté	2008	PLF 2009	2010	2011	Part relative 2009 (en %)
BOAMP	51,7	77,6	83	84	84	53,1
BALO	6,3	9,4	2,5	3,2	4,4	1,6
BODACC	71,6	71,1	66,5	65,5	65,5	42,6
<i>Journal officiel Associations</i>	0,3	3,0	3,9	3,2	3,2	2,5
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Total		161,3	156,3	156,3	157,5	100

Source : Direction des Journaux officiels

La part des recettes d'annonces reste majoritaire (89 % en 2009, 88 % en 2010 et 2011) alors que les recettes hors annonces sont prévues en progression régulière : 18,79 millions d'euros en 2008, 19,05 millions d'euros en 2009, 19,63 millions d'euros en 2010 et 19,53 millions d'euros en 2011. On constate d'importantes variations de prévisions de recettes avec la diminution des contributions du BALO et du BODACC.

En 2005, la direction des Journaux officiels s'était engagée dans une politique de baisse du tarif des annonces légales. Ainsi, le prix des annonces du BALO avait été divisé par deux et le tarif des annonces de marchés à procédures allégées (MAPA) a été maintenu à un niveau très bas jusqu'en 2007. Cette incitation au numérique s'est accompagnée en parallèle de hausses tarifaires à finalité dissuasive pour certaines éditions sur support papier. Les résultats de ces orientations tarifaires devraient permettre, en principe, une exécution budgétaire pour 2008 en équilibre au niveau du budget annexe. L'évolution de la réglementation (pour le BALO, décret du 13 mars 2008 instituant la disparition de l'obligation de publication de leurs comptes trimestriels et semestriels pour les sociétés cotées en bourse à compter du 1^{er} septembre 2008 ; pour le BODACC, loi du 4 août 2008 allégeant les procédures de publication pour les sociétés à associé unique au plus tard à partir d'avril 2009), doit entraîner une perte de recettes évaluée à 17 millions d'euros, selon l'estimation des Journaux officiels. Pour assurer l'équilibre du budget annexe, il apparaît nécessaire d'envisager des augmentations tarifaires ponctuelles sur les annonces (marchés publics, associations). Des hausses plus marquées sur les produits de licences ou cessions

de bases de données sont programmées de manière échelonnée de 2009 à 2011, les prix pratiqués actuellement étant très en dessous des coûts des prestations. Des hausses plus limitées que les années précédentes (10 % au lieu de 20 %) devraient être pratiquées sur les abonnements, éditions et brochures sur support papier, bien que leur vente ne couvre pas leur coût, pour satisfaire la demande en baisse mais encore forte. En effet, la direction des Journaux officiels s'était donnée ces dernières années comme objectif de mener une politique volontariste de réduction de la marge déficitaire sur ses éditions papier.

Le Journal officiel est ainsi à la merci d'évolutions de la réglementation qu'il ne peut maîtriser et qui font peser une menace permanente sur la pérennité de ses recettes.

2.- Les crédits demandés dans le cadre de la programmation triennale

Le budget prévisionnel pour 2009 à 2011 est marqué par une augmentation des charges d'exploitation qui sont portées de 133,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 à 138,6 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2009. Il est ensuite prévu une relative modération des charges d'exploitation en 2010 et 2011, elles s'élèveraient respectivement à 135 millions d'euros et 137,6 millions d'euros. Pour autant, le résultat d'exploitation des seuls journaux officiels serait limité à 26,5 millions d'euros en 2009, 27 millions d'euros en 2010 et 27,5 millions d'euros en 2011 en raison du maintien d'un besoin significatif d'investissements.

a) L'évolution des dépenses de personnel

L'année 2008 marquera la **poursuite des plans de départ des personnels** cessation anticipée d'activité des personnels pour la DJO et régime exceptionnel de cessation d'activité pour la SACI-JO qui doivent permettre, entre 2007 et 2015, de réduire de 25 à 30 % les effectifs de la DJO et de réduire fortement les effectifs et les dépenses de la SACI-JO. En 2007 et 2008, 64 agents de la DJO ont déjà adhéré au dispositif de cessation anticipée d'activité CAAPAT pour un effectif possible de 85, et 119 agents de la SACIJO (la totalité de l'effectif possible) ont signé le bulletin d'adhésion RECAPS. De ce fait, le flux des retraités devrait pratiquement se tarir à partir de 2010.

Le solde des ETPT du programme est de -12 (le plafond d'emplois serait ramené de 600 à 588), mais cet agrégat constitue une contraction de 18 transferts d'informaticiens à partir de la direction de la Documentation française et des suppressions prévisibles liées au plan CAAPAT. Les ETPT du programme devraient ensuite être diminués en 2010 à 573 et en 2011 à 570. Les effectifs de la SACIJO devraient diminuer de 269 personnes en 2008 à 248 en 2009, 243 en 2010 et 241 en 2011. Ces éléments présentés dans le cadre du projet annuel de performances sont susceptibles d'être modifiés à raison de transferts d'informaticiens actuellement inscrits dans les effectifs de la Direction générale de la modernisation de l'État.

Les dépenses globales de personnel (JO et SACIJO), chargées des cotisations et prestations sociales, sont prévues en augmentation sur la période, de 96,1 millions en exécution 2007 à 96,5 millions en 2008, 100,4 en 2009, 97,3 en 2010 et 98,2 en 2011. La direction des *Journaux officiels* a transmis à votre Rapporteur spécial une réponse très détaillée agrégeant les rémunérations de la DJO inscrites au titre 2 et les rémunérations des collaborateurs de la SACIJO comptabilisées en charges de fonctionnement au titre 3. Cette information répond très exactement à la demande formulée dans le rapport de votre commission des Finances sur les comptes et le rapport de gestion pour 2007 ⁽¹⁾, la recommandation était ainsi formulée : « *Récapituler en exécution (et en prévision) l'ensemble des dépenses de personnel en précisant leur nature (rémunérations directes, charges sociales, ...) et leur imputation par titre et par action, afin de prendre en considération l'imputation au titre 3 des frais afférents à la SACIJO.* » **Il convient donc de féliciter la direction des Journaux officiels pour sa réactivité.**

Pour la SACI, comme pour la direction des Journaux officiels, **les charges liées à la caisse des pensions augmentent régulièrement et fortement** (DJO : 7,3 millions d'euros en 2007 et 9,6 millions d'euros en 2011 ; SACI : 4,7 millions d'euros en 2007 et 6,1 millions d'euros en 2011). Pour la SACI, comme pour la direction des Journaux officiels, les dépenses d'indemnisation et d'allocations CAAPAT et RECAPS augmentent non moins régulièrement (DJO : 0,17 million d'euros en 2007 et 1,1 million d'euros en 2011 ; SACI : 1,1 million d'euros en 2007 et 4,9 millions d'euros en 2011). Pour la SACI, la généralisation de la mutualisation des personnels SACI/DJO, qui est un des aspects de la modernisation des JO, entraîne une augmentation annuelle régulière du pourcentage de personnels SACI non directement affectés à des tâches d'impression de périodiques ouvrant droit au taux réduit de TVA (5,5 %). La réduction du nombre des actifs et l'augmentation des charges de TVA expliquent donc la décroissance relativement lente des dépenses liées à la SACI, compte tenu de la diminution des effectifs. (48,7 millions d'euros en 2007 et 46,2 millions d'euros en 2011).

b) L'évolution des dépenses de fonctionnement

L'ensemble des dépenses de fonctionnement du programme *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* devrait représenter 86,2 millions d'euros en 2009 au lieu de 82,9 millions d'euros en 2008, la hausse s'expliquant par le transfert des charges informatiques, puis ces dépenses devraient se stabiliser.

c) L'évolution des dépenses d'investissement

Des dépenses d'investissement importantes sont prévues de 2008 à 2011 à hauteur de 10,3 millions en 2009, 14 millions en 2010 et 11,8 millions en 2011 de crédits de paiement. Elles ont été programmées, de 2008 à 2011, en autorisations

(1) Rapport n°1004 tome 2, commentaire des rapports de performances par les rapporteurs spéciaux, Assemblée nationale 25 juin 2008, page150.

d'engagement comme en crédits de paiement, afin de permettre des améliorations dans trois secteurs clés : la sécurité et/ou la mise en conformité des installations électriques, des réseaux, au regard des règles environnementales ; le développement de projets informatiques permettant la poursuite de la numérisation et des gains potentiels ultérieurs (progiciel comptable unique DJO/DDF, sites des annonces, etc.) ; le secteur de la production imprimée.

Sur ce dernier point, important, il convient de noter que l'investissement dans une nouvelle rotative, prévu en 2010-2011 et dont les dotations sont prises en compte pour la détermination de l'enveloppe de crédits de la programmation triennale, est rien moins qu'assurée.

Or, il est patent que cet investissement est indispensable au maintien des Journaux officiels à un haut niveau technologique, susceptible de lui permettre de tenir sa place comme imprimeur public.

III.- LE PROGRAMME ÉDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

A.- LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF TÉLÉPHONIQUE

1.- L'externalisation des renseignements administratifs par téléphone

Les neuf centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), créés en 1959, sont répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain (Bordeaux, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes et Toulouse). Ils ont pour mission de **faciliter l'accès des usagers à la connaissance de leurs droits et obligations**. À cet effet, ils fournissent par téléphone toutes informations administratives et tous renseignements de nature à faciliter l'accomplissement des formalités et démarches d'ordre administratif.

Le renseignement téléphonique a retenu l'attention des promoteurs de la RGPP. Le conseil de modernisation du 4 avril 2008 préconise en effet la réforme de l'information délivrée par téléphone aux usagers par la suppression de huit des neuf centres interministériels de renseignement administratif.

Au 30 juin 2008, les effectifs réels en ETPT étaient de 35,08 et 80 agents étaient mis à disposition par les différents ministères.

Le numéro unique d'appel 39 39 a vocation à répondre rapidement aux demandes d'orientation et de renseignements administratifs simples des usagers.

L'objectif recherché est d'offrir au public la possibilité d'obtenir une réponse de base en moins de trois minutes sur des thèmes divers. Pour cela, le dispositif intègre les informateurs spécialisés des CIRA, qui ne répondent plus désormais qu'en second niveau aux questions complexes ou rares que leur transmettent les opérateurs du premier niveau.

Le service de renseignements administratifs comprend donc le prestataire du premier niveau, à savoir une société privée choisie par appel d'offres conformément au code des marchés publics, les centres interministériels de renseignements administratifs, ainsi que les services de renseignement téléphonique ministériels associés, comme « Info Service Consommation » ou « Info Emploi », tous accessibles par le numéro d'appel 39 39.

L'année 2007 a été l'année de consolidation de la mise en œuvre du nouveau marché passé avec un groupement solidaire pour le 3939. Ce groupement est constitué des sociétés Jet Multimédia pour la partie technique et B2S pour les équipes de téléopérateurs.

Au cours de cette année, 1 150 000 appels ont été pris en charge par ce dispositif. 490 000 appels ont été traités complètement en premier niveau, 660 000 ont été confiés et traités par les CIRA.

En 2008, un deuxième plateau de premier niveau a été ouvert afin de renforcer la capacité de réponse du 3939. L'externalisation de la messagerie s'est poursuivie ; actuellement, la moitié des messages relatifs à des demandes de renseignements administratifs reçus par le site service-public.fr est traitée par les prestataires.

2.– Le coût du service

Le coût du renseignement téléphonique est difficile à appréhender et l'indicateur figurant au RAP 2007 fait état d'un coût unitaire de 4,96 euros en 2007 au lieu des 3,50 euros prévus par le PAP. L'administration explique cet écart très considérable par les progrès du contrôle de gestion. Elle explique que le contrôle de gestion et la comptabilité analytique ont été globalisés. En conséquence, le coût d'un renseignement administratif délivré par le téléphone est structurellement majoré car ce coût intègre désormais les coûts de soutien, au même titre que les autres actions de la Documentation française, ainsi que des amortissements, les coûts d'installation lors de la mise en œuvre du nouveau marché et des coûts de promotion partagés avec le site service-public.fr.

Votre Rapporteur spécial constate donc que le coût du prestataire privé est à tout le moins incertain, comme le montrent les données figurant dans le RAP 2007. Ainsi, si la logique de la LOLF est respectée, le Gouvernement, observant le coût réel de la prestation et le mauvais usage qu'il a fait des deniers publics, doit en tirer les conclusions et réintégrer ce service au sein du service public.

La dépense du renseignement téléphonique s'est élevée à 6,8 millions d'euros en 2007 au lieu de 9,9 millions ouverts en loi de finances initiale. Pour 2008, les crédits ont été revus à la baisse à 9,4 millions d'euros, pour tenir compte de la réalité de la dépense constatée en 2007, la relative modicité de la dépense s'expliquant par le fait que le dispositif de gestion des crises n'avait pas été affermi en 2007.

Pour la période 2009 à 2011, la prévision budgétaire, dans le cadre des réformes liées à la révision générale des politiques publiques, a retenu les éléments suivants : le maintien du niveau de dépenses pour 2008 et 2009, pendant la période de reconfiguration des CIRA, et la diminution des dépenses de personnel et de fonctionnement des CIRA en conséquence du regroupement des centres actuels dans un centre unique. Il n'est pas prévu de suppression d'ETPT pour les CIRA en 2009 mais une très forte réduction à partir de 2010 puisque le PAP annonce « *la suppression de la majorité des postes CIRA/SPM, au total 34 suppressions, soit 8,5 % du plafond d'emplois 2008, venant après un plan de consolidation qui a réduit, entre 2004 et 2008, de 15 % le plafond d'ETPT* ». Il est question de la suppression de 20 emplois dans les CIRA en projet de loi de finances pour 2010, essentiellement des postes d'encadrement devenus inutiles dans le nouveau dispositif.

Pour 2008 et 2009, les besoins en matière de personnel resteront stables. L'année 2009 sera consacrée à la mise en place du futur centre unique, qui devrait être opérationnel début 2010. La création de ce centre diminuera les besoins en personnel de soutien (directeurs, secrétaires) ; par ailleurs, il a été décidé en réunion interministérielle, le 9 juillet 2008, de concentrer les activités du futur CIRA unique sur les quatre secteurs les plus importants.

CRÉDITS DES CENTRES INTERMINISTÉRIELS DE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF

(en euros)

	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	2 361 000	2 361 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000
Titre 3	6 850 000	6 850 000	5 800 000	5 800 000	5 800 000	5 800 000
Total	9 211 000	9 211 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000

La mise en œuvre du CIRA unique est actuellement en chantier. Les questions à traiter concernent la localisation (le site d'Aubervilliers a été proposé par la Documentation française), l'organisation, et notamment la structure d'emplois (un centre de 60 informateurs mis à disposition et de 10 agents des services du Premier ministre pour la coordination et le pilotage est envisagé).

B.- L'ÉDITION PUBLIQUE PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Issue du service de diffusion clandestine de Londres, du service de documentation et d'études d'Alger et du service d'analyse de la presse étrangère, la direction de la documentation et de la diffusion a été créée en 1945 et rattachée dès 1947 aux services de la Présidence du Conseil. Sa mission ayant été progressivement étendue, au-delà de la coordination interministérielle en matière de documentation et d'édition pour les différentes administrations, à l'édition de documents d'information générale à destination de l'ensemble des citoyens, elle a pris le nom de direction de la Documentation française en 1976.

Les recettes issues de la vente des publications éditées et des versements des administrations clientes sont des recettes du budget annexe *Publications officielles et information administrative*. Le déficit du résultat d'exploitation de la Documentation française a été de 18,2 millions d'euros en exécution 2007. Ce déficit, qui a été fortement surestimé par la loi de finances initiale est pleinement justifié par les missions de service public de la Documentation française, éditeur privilégié des administrations.

Le déficit s'explique par le rattachement des CIRA à la Documentation française en 2006, l'ensemble ainsi créé est donc amené à supporter une charge spécifique de service public.

1.– Présentation générale

Éditeur public de référence, la Documentation française est à la fois **éditrice pour le compte des administrations et pour son compte propre, activités qui se renforcent l'une l'autre**. En partenariat avec des éditeurs privés de renom (Gallimard, Odile Jacob, Le Seuil), elle développe également des collections de vulgarisation sur les grands sujets d'information générale avec le souci de toucher le public le plus large possible.

Dans un contexte général qui n'est pas très favorable à l'édition papier et particulièrement aux revues, on retiendra le résultat global très honorable des périodiques propres de la Documentation française dont le chiffre d'affaires global -abonnements et ventes au numéro- dépasse en 2007 les 2 millions d'euros, en légère progression par rapport à 2006.

Les sept périodiques édités en propre par la Documentation française totalisent plus de 20 000 abonnements et plus de 100 000 numéros séparés ont été vendus en librairie, en kiosque ou par correspondance. Le monde de l'enseignement (collèges, lycées, universités, grandes écoles) représente une part importante du lectorat des périodiques de la Documentation française, majoritaire dans le cas de la *Documentation photographique* (6 000 abonnés), substantielle pour les *Cahiers français* (4 000 abonnés), *Problèmes politiques et sociaux* (2 000 abonnés) et *Problèmes économiques* (5 500 abonnés). Mais d'autres publics reçoivent ces périodiques : élus et représentants du monde associatif, fonctionnaires et journalistes, notamment pour la revue *Regards sur l'actualité* (2 200 abonnés) consacrée aux politiques publiques et *Questions internationales* dont les dossiers sont réalisés avec un grand souci de pédagogie.

Les reversements substantiels (près de 200 000 euros en année pleine) du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) indiquent que **le lectorat des périodiques édités par la Documentation française est bien plus large que ne le laissent supposer les chiffres d'abonnements**. Ainsi, pour les seuls *Cahiers français* (5 000 abonnés), les 40 000 euros de reversement du CFC correspondent à 600 000 articles photocopiés chaque année. Les résultats du premier semestre 2008 soulignent la nécessité pour la Documentation française d'utiliser davantage le support Internet pour moderniser son offre de périodiques.

C'est ainsi que verront le jour à l'automne 2008 les deux premiers bouquets de revues en lignes – l'un autour de la thématique « Institutions et vie publique », l'autre sur « L'Europe et l'international ». Ces bouquets numériques payants, mêlant revues propres de la Documentation française et revues éditées pour le compte des administrations et auxquels seront associés un certain nombre de services, s'adresseront tant aux acteurs institutionnels qu'aux particuliers grâce à des formules d'abonnements souples et diversifiées. En outre, la possibilité d'acheter en ligne des articles à l'unité sera offerte aux particuliers avec accès aux archives des revues.

La Documentation française participe également à la diffusion des rapports publics : 726 nouveaux rapports ont été mis en ligne au cours de l'année 2007, soit 49 rapports de moins que pour l'année 2006 (sans compter la mise en ligne exceptionnelle de 181 rapports du Conseil économique et social en 2006). Le périmètre de la banque des rapports publics (BRP) s'est à nouveau élargi en 2007 : 3 organismes publics ont en effet donné leur accord pour que leurs rapports intègrent la BRP (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail ; Centre d'études de l'emploi ; Haut comité d'évaluation de la condition militaire). 1 795 831 notices ont été vues en 2007 (+ 6,7 % par rapport à 2006) et 1 118 096 téléchargements de rapports ont été enregistrés (+ 6,3 % par rapport à 2006). 4 102 rapports différents ont été téléchargés sur 5 293 rapports disponibles (soit une consultation de plus de 77 % du fonds disponible).

La Documentation française ne gère pas moins que cinq sites internet : www.ladocumentationfrancaise.fr (au coût de fonctionnement de 1 million d'euros en 2007) d'abord, et également www.service-public.fr (coût de 2 millions d'euros en 2007), pme.service-public.fr, www.vie-publique.fr (coût de 1,5 million d'euros en 2007), et www.formation-publique.fr.

En juin 2006, le Gouvernement avait annoncé, à l'occasion de la présentation du 2^{ème} volet du plan PME 2007 « Simplifications administratives pour les PME », la création d'un portail spécifique dédié aux PME et indépendants, pme.service-public.fr, qu'il a confié à la Documentation française. Cette déclinaison de service-public.fr pour les entreprises et les travailleurs indépendants a ouvert le 4 avril 2007 et a reçu près d'un million de visites au cours de trois derniers trimestres de l'année.

Avec plus de 50 millions de visites par an sur les sites qu'elle gère, La Documentation française est un acteur clef de l'information publique sur internet.

[Service-public.fr](http://service-public.fr) a pour mission d'informer l'utilisateur et de l'orienter vers les services (accueil dans les organismes publics, services en ligne, services de renseignement tous supports, etc.) qui lui permettent de connaître ses obligations, d'exercer ses droits et d'accomplir ses démarches. Il est structuré en fonction des sujets de préoccupation des usagers et non à partir de l'organisation administrative.

La Documentation française édite également le portail vie-publique.fr, un portail pour le citoyen, qui s'inscrit dans l'action de l'État pour développer la société de l'information. Ce service se propose de faciliter l'accès des internautes aux ressources et données utiles pour appréhender les grands sujets qui animent le débat public. Vie-publique.fr a ouvert en juin 2002.

Dans le cadre de son activité de formation en ligne à destination de la fonction publique, initialisée en 2004, la Documentation française a développé une offre de formation en ligne payante, formation-publique.fr destinée à accompagner la formation continue des fonctionnaires des trois fonctions publiques et à préparer aux concours de la fonction publique. L'accès et l'achat aux modules de formation s'effectuent sur l'adresse formation-publique.fr.

2.– Les prévisions budgétaires

S'agissant des recettes de l'activité marchande de la Documentation française, le chiffre d'affaires réalisé en 2007, 18 millions d'euros au lieu de 17 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, a conduit à une prévision de recettes pour 2008 de 17,5 millions d'euros (13 millions d'euros de recettes sur exercice courant et 4 millions d'euros sur exercices antérieurs).

Au 30 juin 2008 les objectifs de recettes du premier semestre ont été atteints à 46,2 % de l'objectif annuel.

Les prévisions de recettes sont de 17,75 millions d'euros en 2009, 18 millions d'euros en 2010 et 18,2 millions d'euros en 2011.

Les prévisions budgétaires pour la période triennale courant de 2009 à 2011 sont présentées sur le tableau suivant.

Les demandes globales de crédits s'établissent à 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur toute la période et à 43,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2009, à 43,9 millions d'euros de crédits de paiement en 2010, 44,4 millions d'euros de crédits de paiement en 2011 : l'augmentation prévisible des recettes et la stabilisation des charges entraînent une réduction prévisionnelle du besoin de financement de la Documentation française (écart entre ses dépenses et ses recettes) au sein du budget annexe, le découvert se réduisant de 31,5 millions d'euros en 2008 (au lieu de 30,5 millions programmés en loi de finances initiale) à 26,2 millions d'euros en 2011.

SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

(en millions d'euros)

		2009	2010	2011
ETPT		385	360	356
Recettes		17,75	18	18,2
Titre 2 :		21,2	20,5	21,1
Titre 5 :	AE	0,5	1,2	1,1
	CP	0,1	0,9	0,8
Titre 3 :	AE	23,3	23,3	23,3
	CP	22,5	22,5	22,5
Total	AE	45	45	45,5
	CP	43,8	43,9	44,4

Source : La Documentation française

Pour les dépenses de rémunérations du titre 2, le transfert du service informatique de la DDF vers un service commun rattaché à la DJO conduit budgétairement à supprimer 18 ETPT inscrits désormais sur les effectifs des Journaux officiels mais aussi à réduire les crédits de titre 2 à due proportion (soit 1,16 million d'euros). Par ailleurs, en application des instructions quant au non remplacement de tous les départs en retraite, pour la DDF ce seront 14 ETPT qui seront supprimés sur 3 ans (5 en 2009, 5 en 2010 et 4 en 2011), les crédits de titre 2 étant réduits à due proportion. Enfin, du fait de la réforme des CIRA ramenant le dispositif actuel des 9 centres à un seul, la DDF devrait supprimer 20 ETPT et les crédits correspondants sur le titre 2, vraisemblablement à compter de 2010.

Toutefois le bénéfice des mesures d'économie (en non remplacement des départs en retraite) ou en mesures RGPP (réforme des CIRA) est fortement réduit par les hausses considérables des contributions au compte d'affectation spéciale des pensions qui pèsent ainsi sur l'évolution du titre 2. La Documentation française fait état d'un surcoût de 1,67 million d'euros à ce titre sur trois ans.

Les crédits de fonctionnement sont maintenus au niveau de 2008 pour les trois années considérées en ce qui concerne la Documentation française, ce qui entraîne une réduction de facto des moyens en euros constants.

Les crédits d'investissement du titre 5 sont diminués très fortement, ce qui a pour effet de repousser à 2010/2011 des travaux d'isolation thermique et de changements de fenêtres nécessaires sur les anciens bâtiments d'Aubervilliers. Toutefois, la perspective d'implantation du CIRA unique sur le site d'Aubervilliers conduit la DDF dès 2008 à affecter 2,2 millions d'euros d'autorisations d'engagements à une opération d'aménagement de locaux, les crédits de paiement correspondants devraient être procurés par l'affectation du produit de la cession de la vente du site parisien des CIRA.

*

* *

CHAPITRE IV : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Les **onze autorités administratives et instances indépendantes** dont les crédits relèvent aujourd'hui du programme n° 308 *Protection des droits et libertés*, avaient, pour dix d'entre elles, en 2008, leurs dotations inscrites au programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Ces AAI sont le Médiateur de la République, créé en 1973, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, la Haute autorité de lutte contre les discriminations créée en 2004 et le Contrôleur général des prisons et des lieux de privation de liberté institué en 2007.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée en 1978, dont les crédits étaient auparavant rattachés à la mission *Justice*, au programme n° 213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, rejoint le programme 308 dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2009.

Bien que représentant la dotation budgétaire la plus importante de toutes les autorités et instances rattachées au programme *Protection des droits et libertés* -avec 34,9 millions d'euros de crédits de paiement sur les 78,5 millions du programme-, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont présentés dans le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande relatif à la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 1198, annexe n° 29), conformément au souhait maintes fois exprimé par votre commission des Finances de rattacher budgétairement cette autorité à la mission *Médias*.

I.— UN PROGRAMME CRÉÉ À L'INITIATIVE DU PARLEMENT

A.— UNE DEMANDE CONJOINTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT

Lors de la réunion de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2008, il avait été décidé de constituer un groupe de travail réunissant les Rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions des Finances et des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin d'étudier la question du rattachement budgétaire des crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

Lors de sa réunion tenue à l'Assemblée nationale le 9 avril 2008, le groupe de travail a adopté une position commune.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la LOLF qui prévoient un regroupement des crédits selon leur nature, afin de conforter l'indépendance financière des AAI relevant des services du Premier ministre et pour permettre que la mission *Direction de l'action du gouvernement* ne devienne pas « mono-programme » lorsque n'y seront plus inscrits les crédits de la présidence française de l'Union européenne, le groupe de travail a retenu les propositions suivantes :

– au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, il est souhaitable de créer un programme regroupant les crédits des autorités administratives indépendantes relevant des services du Premier ministre ;

– il convient d'envisager le rattachement budgétaire des crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) non plus à la mission *Justice* mais à ce nouveau programme.

Le Premier ministre a accepté que la nouvelle maquette budgétaire retienne les propositions du groupe de travail.

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, a donc adopté une position ancienne du Sénat, qui avait voté à plusieurs reprises, et une dernière fois dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, des amendements tendant à la création d'un programme spécifique pour les autorités administratives indépendantes (AAI) qui concourent à la défense et à la protection des droits et libertés fondamentales.

Il s'agit d'une revendication ancienne du Sénat, qui avait été rejetée à l'identique dans le cadre de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi de finances pour 2006, puis dans le cadre de la CMP sur le projet de loi de finances pour 2007.

L'Assemblée nationale aurait pu maintenir sa position traditionnelle, en considérant que les principes posés par la MILOLF sont de rattacher les AAI aux programmes de politique publique correspondante.

Cependant, il fallait convenir que le rattachement par finalité des politiques publiques n'est pas toujours possible quand une AAI intervient dans des matières intéressant plusieurs programmes différents (par exemple le Médiateur de la République). De plus, avec le détachement du programme *Fonction publique* intervenu dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* aurait risqué de ne plus comporter qu'un seul programme après la présidence française de l'Union européenne.

Cela étant, **l'avenir des autorités administratives indépendantes qui composent le programme est suspendu à la mise en œuvre du « Défenseur des droits » prévu par l'article 71-1 de la Constitution**, inséré dans notre loi fondamentale par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle⁽¹⁾ ont suggéré que le cadre juridique prévu pour le Défenseur des droits, qui est destiné à veiller au respect des droits et libertés par les organismes investis d'une mission de service public, pourrait permettre de regrouper au sein de la nouvelle institution les attributions actuellement remplies par le Médiateur de la République ainsi que celles confiées au Contrôleur général des lieux de privation de liberté et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité. M. Jean-Paul Delevoye, lors de son audition par le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a également suggéré que le Défenseur remplisse les fonctions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). En revanche, d'autres AAI ont un champ de compétence plus large que celui des seuls services publics et ne semblent pas devoir, pour cette raison, être absorbées par le Défenseur des droits, qu'il s'agisse du Défenseur des enfants, de la HALDE ou de la CNIL. Toutefois, on peut imaginer que la loi organique prévoie les hypothèses dans lesquelles ces institutions auront à collaborer avec le Défenseur.

B.— STRUCTURE BUDGÉTAIRE ET DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme n° 308 *Protection des droits et libertés* a été créé, à la demande du Parlement, afin de tenir compte de la spécificité budgétaire des AAI que leur confère leur statut et d'affirmer leur autonomie financière, tout en respectant les principes de la LOLF. L'architecture budgétaire du programme reprend dans une large mesure celle qui avait été mise en place pour les AAI au sein du programme n° 129.

(1) Notamment le rapport de M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale n° 892 du 15 mai 2008.

Chaque AAI (à l'exception de la CADA et de la CNCDH) dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP), prépare son budget et participe aux conférences budgétaires. Il est à noter que l'action 6 *Autres autorités indépendantes* regroupe d'une part la CADA et la CNCDH, qui sont gérées par la DSAF et le Comité consultatif national d'éthique qui dispose d'un BOP distinct. Il n'y a pas dans ce cas précis de coïncidence exacte entre la structure par actions et celle des BOP.

Depuis septembre 2007, les autorités administratives indépendantes bénéficient de l'appui méthodologique de la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM), déjà évoquée, pour l'élaboration ou l'amélioration de leur démarche de performance. Cet appui a pris la forme d'entretiens ciblés, suivis de fiches de propositions adressées aux autorités concernées qui décidaient ensuite de la direction dans laquelle la réflexion stratégique pouvait être approfondie. Le travail ainsi mené a abouti à l'amélioration de la présentation des objectifs déjà inscrits dans le PAP 2008. Il a également permis la définition de nouveaux indicateurs de performance, notamment pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. De plus, le travail conduit avec la Commission consultative du secret de la défense nationale a permis de mieux caractériser la performance interne de cette autorité administrative indépendante.

À la fin de 2008, puis en 2009, ce travail sera poursuivi au profit du nouveau programme n° 308. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission d'accès aux documents administratifs et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme ont d'ores et déjà manifesté leur volonté de s'inscrire dans la démarche de performance développée au sein de ce programme.

Les dotations prévues devraient croître d'ici à 2011, du moins s'agissant des crédits de paiement, avec 78,5 millions d'euros en 2009, 81,3 millions d'euros en 2010 et 83,5 millions d'euros en 2011 (+12,7% sur la période). Les autorisations d'engagement sont prévues en progression modérée, à 74,1 millions d'euros en base retraitée 2008 et à 77 millions d'euros en 2011. Selon les explications du PAP, les crédits de rémunérations du titre 2 sont en progression de 7,6 % entre 2009 et 2011, quatre autorités administratives indépendantes bénéficiant de créations d'emplois : 31 pour la CNIL (13 en 2009, 12 en 2010 et 6 en 2011) ; 6 pour la HALDE (2 par an sur la période triennale) ; 1 pour le Médiateur de la république (en 2011) ; 1 pour la CNDS (en 2009). Il n'en reste pas moins que l'essentiel de la progression concerne des dotations hors titre 2. Selon le PAP, pour les dotations hors titre 2, « *les autorisations d'engagement sont supérieures aux crédits de paiement en début de période en raison de la budgétisation des baux. Sur la période les crédits sont globalement stables à l'exception des crédits ouverts au profit de la HALDE.* »

II.— LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la création de l'institution en 1973, le Médiateur de la République s'emploie à améliorer les relations entre l'administration française et les citoyens. Nommé pour six ans, il examine les réclamations des administrés, par l'intermédiaire des parlementaires, et propose des solutions au cas par cas ainsi que des réformes de fond. Il convient de développer une culture de médiation en France et l'exemple du Médiateur constitue une référence certaine.

A.— L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR

Notre ancien collègue M. Jean-Paul Delevoye a été nommé Médiateur de la République en avril 2004 ; il doit rester en fonction jusqu'en avril 2010. Cependant, comme précédemment indiqué, le « Défenseur des droits », institué dans le cadre de la révision constitutionnelle la plus récente, devrait assurer les fonctions actuellement occupées par le Médiateur.

1.— La médiation individuelle

Le Médiateur a reçu, au cours de l'année 2007, 65 077 affaires, réclamations et demandes d'information au lieu de 62 822 en 2006 : 58 361 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 6 716 par les services centraux. L'activité d'ensemble a ainsi progressé de 3,6 % par rapport à 2006.

S'agissant de l'activité des délégués, il s'agit pour moitié d'un rôle d'information et d'orientation, et du traitement de réclamations impliquant des services publics locaux. Les affaires traitées par les délégués concernent majoritairement les domaines des affaires générales⁽¹⁾(42 %), des prestations sociales (32 %), de la fiscalité (10 %), et du droit des étrangers (15 %).

En ce qui concerne les services centraux de la médiation, les courriels sont en forte progression en 2007, de 22 % par rapport à 2006.

Au premier semestre de l'année 2008, 2 388 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux (contre 4 063 par rapport à la même période en 2007). Cette tendance s'explique notamment par la diminution très significative des saisines relatives au paiement des amendes pour infraction routière. L'action du Médiateur auprès du service de recouvrement s'est traduite par l'envoi systématique d'une lettre de rappel avant émission d'un avis majoré, prévenant ainsi de nombreux litiges.

Dans le même temps, les délégués du Médiateur ont reçu 33 427 affaires nouvelles, dont 16 000 réclamations, au lieu de 31 381.

(1) C'est-à-dire les questions relatives à l'agriculture, aux collectivités territoriales, au commerce et à l'artisanat, à la culture, l'éducation, l'industrie, l'intérieur, la jeunesse et les sports, La Poste et les télécommunications, aux services publics marchands et aux transports, et aux amendes.

2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur

La mission réformatrice du Médiateur de la République se fonde sur l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 et peut s'exercer tant pour remédier aux dysfonctionnements des services publics que pour mettre fin à des situations d'iniquité engendrées par les textes législatifs ou réglementaires. Ce pouvoir a été renforcé par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : outre sa saisine par les parlementaires, le Médiateur dispose en effet depuis lors d'une faculté d'auto-saisine en matière de réformes. De même peut-il instruire des demandes de réforme émanant directement de personnes physiques ou morales.

En 2007, 98 nouvelles demandes de réforme ont été transmises au Médiateur et 13 ont donné lieu à la formulation de propositions de réformes adressées aux pouvoirs publics. Pour le premier semestre de 2008, le Médiateur de la République a été saisi de 55 demandes de réformes et 16 demandes ont fait l'objet de propositions de réformes.

Sur les 13 propositions de réforme formulées en 2007, 4 ont été satisfaites : la simplification et l'harmonisation du mode de renseignement des ressources pour l'accès aux prestations sociales, l'accès à la nationalité française des mineurs étrangers dans l'incapacité d'exprimer leur volonté, la coordination du régime social des indépendants et du régime général de sécurité sociale pour l'ouverture du droit aux indemnités journalières de l'assurance maladie et la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés ainsi que la garantie des droits des assurés.

Le Médiateur a formulé au cours du premier semestre 2008 17 propositions de réformes qui portent sur la précarité des enseignants non titulaires de l'enseignement secondaire, la réforme des expertises médicales judiciaires, la reconnaissance en France des unions civiles étrangères, l'application automatique du solde bancaire insaisissable (SBI), la saisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance d'une tierce personne, le régime d'invalidité des fonctionnaires civils de l'État, la révision des pensions de réversion dans le régime général, la majoration de durée d'assurance pour un père ayant élevé seul ses enfants, la prise en compte des salaires de la dernière année d'activité pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM), la détermination du salaire annuel moyen des polypensionnés, la validation des périodes de stage pour la retraite complémentaire, la majoration d'assurance pour les parents d'enfants handicapés, la retraite des volontaires de la coopération internationale, le départ anticipé pour carrières longues des fonctionnaires à temps partiel, le départ anticipé à la retraite de certains fonctionnaires handicapés, l'affiliation rétroactive au régime général des services militaires effectués à l'étranger ou dans les TOM, et la mise à disposition du contribuable d'une information immobilière de source publique.

3.– L'action des délégués du Médiateur

Les délégués du Médiateur de la République, qui constituent l'échelon de proximité de l'institution, sont installés sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de bénévoles indemnisés, nommés par le Médiateur pour une durée d'un an renouvelable. **Près de 300 délégués accueillent aujourd'hui le public dans 384 points d'accueil, un chiffre en constante progression** : accessible à tous les publics, la médiation cherche à se rapprocher de ceux de nos concitoyens qui ont le plus besoin d'elle, comme les habitants des quartiers sensibles, pour qui les arcanes administratifs sont souvent incompréhensibles, mais aussi les personnes dont la situation ne favorise pas l'accès au droit, comme les handicapés ou les détenus. **Les délégués sont également incités à mutualiser leurs savoir-faire par le biais du travail collégial.** Aujourd'hui, dans 23 départements, 175 délégués, soit presque les deux tiers du réseau, se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail qui favorisent la cohésion dans l'approche des dossiers.

Plus de la moitié des délégués (197) accueillent désormais le public dans des structures de proximité comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit, alors qu'auparavant les délégués tenaient leurs permanences uniquement dans les préfectures ou sous-préfectures

L'activité des délégués qui représente 90 % des affaires traitées par l'institution est en constante augmentation. En 2007 ils ont traité 58 389 affaires dont 28 454 réclamations proprement dites (49 % des dossiers) soit 4,45 % de plus qu'en 2006 ; au cours du premier semestre 2008, ce mouvement croissant se confirme puisqu'au 1^{er} août 2008 on comptabilisait déjà 33 427 dossiers ouverts dont 16 020 réclamations.

51 % des affaires traitées par les délégués sont des demandes d'information ou d'orientation. Dans ce cas, le délégué n'instruit pas l'affaire au fond mais informe le demandeur sur les démarches qu'il doit accomplir et, le cas échéant, l'oriente vers l'interlocuteur compétent. Cette activité témoigne des difficultés de nos concitoyens – en particulier les plus défavorisés – à se repérer dans un univers administratif à la complexité croissante. Il a d'ailleurs conduit la médiation à retenir le thème de l'accueil et de l'information dans les services publics comme premier sujet de réflexion et de débats lors de la « convention des services » organisée en mai 2008.

79,6 % des réclamations traitées par les délégués en 2007 ont connu une issue favorable.

Le champ d'intervention des délégués du Médiateur s'est accru avec **l'expérimentation des permanences en milieu carcéral.** Le Médiateur de la République a en effet signé avec le ministre de la Justice, le 16 mars 2005, une convention d'expérimentation pour la mise en place de permanences de délégués dans des établissements pénitentiaires.

Pour cette expérience, initiée en juillet 2005, dix établissements, comptant au total 7 500 détenus, avaient été choisis. Au vu des résultats positifs de l'expérimentation, le garde des Sceaux et le Médiateur de la République ont donc décidé de généraliser progressivement, à partir de l'année 2007, l'intervention de délégués dans les établissements pénitentiaires.

42 établissements pénitentiaires accueillent actuellement un délégué pour une permanence hebdomadaire. Parmi les nouveaux établissements desservis en 2008 figurent la centrale de Saint-Martin-de-Ré, les centres de détention de Salon-de-Provence (13), de Val-de-Reuil (27), de Varennes-le-Grand (71) et la Maison d'arrêt de Rouen (76). Dans 34 autres établissements, qui sont généralement des maisons d'arrêts de petite ou moyenne capacité, des délégués interviennent au cas par cas pour répondre aux besoins des détenus, après avoir reçu une formation adaptée. D'ici la fin de l'année 2008, 37 autres établissements seront concernés par cette ouverture de la médiation au milieu carcéral. Le nombre des détenus bénéficiant d'un accès direct à un délégué devrait passer de 26 500 fin 2007 à plus de 43 000 début 2009, dans plus de cent établissements.

La prise en compte des demandes des détenus peut donc désormais faire partie de l'activité de tout délégué, de même que le rôle de correspondant d'une maison départementale des personnes handicapées. Les candidats à la fonction de délégué sont systématiquement informés de cette évolution.

La présence du délégué peut ainsi être un facteur important de réduction des tensions et de prévention des conflits.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a mobilisé son réseau territorial pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 en désignant un délégué correspondant pour chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH). La loi prévoit en effet la désignation, au sein de chaque MDPH, d'une « personne référente » qui a notamment pour mission de transmettre au Médiateur de la République les réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants. Afin de donner le maximum d'efficacité à cette procédure, qui vise à faciliter et à accélérer le traitement des litiges sans modifier pour autant le champ de compétence du Médiateur de la République, le Médiateur, en accord avec l'Assemblée des départements de France, a, dès 2006, désigné dans chaque département un délégué pour être le correspondant de la MDPH.

4.- L'activité internationale du Médiateur

Le Médiateur de la République entretient des relations de coopération avec les organisations internationales et avec les institutions similaires. Elles sont particulièrement étroites quand il s'agit de pays que leur situation géographique ou leur histoire ont lié à la France. En novembre 2007, le Médiateur de la République a eu l'occasion de réunir avec ses homologues marocains et espagnols les médiateurs des pays du pourtour méditerranéen.

Il entretient également des relations régulières avec une centaine d'homologues, nationaux et régionaux, des pays de l'Union européenne. Il est, avec ses collègues de Belgique, du Luxembourg et d'Allemagne rhénane, membre du réseau des médiateurs de la Grande Région, créé pour faciliter le traitement commun des dossiers transfrontaliers. Surtout, le travail en réseau des collaborateurs de tous les médiateurs d'Europe, facilité par les services du Médiateur européen, M. Nikiforos Diamandouros, permet un échange irremplaçable d'informations et d'expériences. Il s'est ainsi constitué, au fil des ans, un « réseau » des médiateurs de l'Union européenne doté d'une véritable expertise en matière, notamment, de mise en œuvre de la législation communautaire dans les pays membres.

B.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR

Le Médiateur bénéficie d'une action individualisée au sein du programme *Protection des droits et libertés*. Les crédits du Médiateur, de 11,1 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour 2008, sont prévus à **11,08 millions d'euros** en projet de loi de finances pour 2009. Ils se décomposent de la manière suivante : 5,7 millions d'euros de dépenses de personnel, 5,2 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 150 000 euros de dépenses d'investissement.

Près de la moitié (2,4 millions d'euros) des crédits de fonctionnement est toujours absorbée par la location de bureaux sis 7 rue Saint-Florentin dans le huitième arrondissement de Paris. 1,3 million d'euros de crédits de fonctionnement est affecté au financement des indemnités représentatives de frais versées aux délégués du Médiateur prévues pour 2009.

Le plafond d'autorisations d'emplois du Médiateur pour 2009 est stable, de 92 ETPT au lieu de 87 ETPT en 2007. 93 agents permanents étaient en poste au 30 juin 2008, il s'y ajoute des personnels mis à disposition et des stagiaires indemnités.

La dotation proposée pour 2009 a été déterminée en prenant en compte un effort de transparence dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et le fait que 2008 est la première année d'implantation d'un comptable public à la médiation, ce qui impose aux services administratifs et financiers l'adaptation à une nouvelle organisation des tâches, des formations spécifiques ainsi que l'élaboration d'un guide des procédures internes.

II.- LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS

A.- LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques.

La Commission, qui comprend onze membres titulaires et autant de suppléants ainsi que quatre commissaires du Gouvernement, est présidée par M. Jean-Pierre Leclerc, président de section honoraire au Conseil d'État.

La Commission émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif, un refus de consultation des documents d'archives publiques ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La saisine pour avis de la Commission est le préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

En 2007, sur les 5 015 dossiers étudiés par la Commission (5 593 en 2006), 4 530 correspondaient à des demandes d'avis faites par le public et 485 à des consultations de la part des services et organismes administratifs.

L'objectif principal de la CADA demeure en 2008 de **maintenir le délai moyen de traitement des demandes obtenu en 2007**, celui-ci étant passé de 51,8 jours en 2005, puis à 41 jours pour 2006, pour arriver à **36 jours** en 2007, alors que le délai prévu est fixé à un mois. Il paraît difficile de pouvoir obtenir en 2008 une réduction de ce délai.

La CADA s'est fixée comme objectif, en 2007 et 2008, d'inciter les administrations concernées à procéder à la désignation d'une personne responsable en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques. **Le nombre des correspondants de la CADA désignés au sein des administrations est ainsi passé de moins de 100 en janvier 2007 à plus de 1 300 en 2008.**

La CADA s'est également mobilisée pour rééditer un guide d'accès aux documents administratifs, la précédente édition d'un ouvrage similaire datant de 1997. Le nouveau guide « Documents administratifs - Droit d'accès et réutilisation » a été publié par la Documentation Française et présenté, début juillet 2008.

En pratique, la CADA ne dispose pas de BOP, mais ses crédits de personnel du titre 2, gérés par la DSAF, inscrits dans l'action 6 *Autres autorités indépendantes* du programme n° 308 *Protection des droits et libertés*.

Les effectifs budgétaires sont passés de 11 ETPT en 2007 à 13 en 2008 mais les effectifs réels en 2008 se composent de 11 permanents, dont un agent de catégorie B qui est en congé de longue maladie depuis 2006, auquel s'ajoute un second agent de catégorie B qui est en congé de formation depuis le 1^{er} septembre 2008.

L'augmentation du nombre de postes budgétaires n'a pas pu donner lieu au recrutement d'agents supplémentaires du fait du **montant des crédits ouverts, insuffisant pour couvrir le montant des rémunérations des agents affectés à la CADA et des indemnités des rapporteurs. Pour les années 2009, 2010, et 2011, la Commission a obtenu que cette enveloppe soit revalorisée pour correspondre à la réalité** des inscriptions budgétaires en ETPT et au montant des indemnités et elle sera, à effectif constant, de 812 000 euros.

Les dépenses de fonctionnement courant sont estimées à 55 000 euros en titre 3 (AE=CP).

La CADA estime nécessaire de procéder, en 2009, à une nouvelle revalorisation du nombre et de la rémunération des rapporteurs.

La CADA considère que les moyens de fonctionnement alloués à la commission pour faire face à ses nouvelles missions ne sont pas suffisants et doivent être renforcés de façon significative.

B.- LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Créée par une loi du 6 juin 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) est une autorité administrative indépendante composée de 14 membres et chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Son président, depuis décembre 2007, est M. Roger Beauvois, ancien président de chambre à la Cour de cassation. Majoritairement saisie de dossiers concernant la police nationale, la Commission a été confrontée à de nombreuses situations dans lesquelles des manquements à la déontologie ont pu être observés.

La progression de l'activité de la CNDS, constatée chaque année depuis sa création, s'est poursuivie et les années 2007 et 2008 sont caractérisées par une progression de l'activité et des moyens. Le nombre d'affaires enregistrées de la Commission est ainsi passé de 97 en 2004 à 144 en 2007 ; 90 nouveaux dossiers ont été enregistrés entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2008. 117 dossiers ont été instruits en 2007 (102 en 2006) et 84 depuis le 1^{er} janvier 2008 (67 à la même période en 2007). Compte tenu du manque d'effectifs à même d'instruire les dossiers en 2005 et 2006, la CNDS n'a pu commencer à résorber le stock de dossiers qu'à partir de la fin 2007 et surtout depuis janvier 2008.

Si le **délai moyen d'instruction d'un dossier** était de 11,5 mois en 2007, il sera **probablement de 13 mois en 2008, de 11 mois en 2009, avec un objectif de 9 mois en 2011.**

Les moyens de la CNDS ont diminué en 2008, ce que déplorait votre Rapporteur spécial dans son rapport de l'an dernier.

En 2008, 389 045 euros de crédits de personnel devraient permettre de rémunérer 6 ETPT (au lieu de 5 ETPT et 399 400 euros ouverts et 331 139 euros consommés en 2007), les dépenses de fonctionnement courant font l'objet de 362 583 euros en 2009 (339 570 euros en 2008 et 361 000 en 2007). Cependant, la consommation des moyens de fonctionnement a atteint seulement 255 104 euros en 2007 : la CNDS n'a pas fonctionné à effectifs complets d'une part en raison d'une rotation importante de ses membres, d'un manque de ressources humaines à temps plein et de la démission de son président moins d'un an après sa nomination. Ces profonds changements ont provoqué un ralentissement des dépenses de fonctionnement.

Pour 2009, la CNDS a demandé et obtenu un ETPT catégorie C supplémentaire pour le travail de secrétariat et les prises de procès-verbal lors des auditions. L'abondement du titre 2 pour ce recrutement est de 30 000 euros/an. Les dotations de titre 2 sont donc portées à 422 000 euros en 2009. Pour 2010, la CNDS a demandé un ETPT catégorie A supplémentaire qui aura la fonction de rapporteur adjoint.

La CNDS considère que le manque de moyens est surtout flagrant en matière de ressources humaines et de crédits alloués au titre 2.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation des moyens de la CNDS. Il considère que le Gouvernement doit poursuivre cet effort et augmenter significativement les dotations indemnitaires du titre 2.

C.- LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004.

Elle a pour mission générale de lutter contre toutes les discriminations prohibées par la loi, de fournir toute l'information nécessaire, d'accompagner les victimes, d'identifier et promouvoir les bonnes pratiques pour faire entrer dans les faits le principe d'égalité ; en se conformant aux principes résultant des directives communautaires prises en application de l'article 13 du Traité d'Amsterdam et trouver les voies et moyens de lutter efficacement contre les pratiques discriminatoires qui portent atteinte au principe d'égalité et par là même à la cohésion sociale.

Présidé par M. Louis Schweitzer, le collègue de onze membres de la HALDE décide de l'orientation à donner aux réclamations qui lui sont adressées. Le collègue adopte des avis et recommandations pour promouvoir l'égalité.

Les effectifs prévus pour 2009 sont de 82 agents (+2 ETPT) dont 6 mis à disposition, presque tous de catégorie A.

En 2007, 6 222 réclamations ont été enregistrées par les services de la HALDE au lieu de 4 058 en 2006 et 1 410 en 2005 et 4 733 réclamations ont déjà été enregistrées au cours du seul premier semestre 2008.

La répartition des réclamations selon les critères et les domaines de discriminations révèle une certaine stabilité puisque l'origine demeure le motif le plus souvent invoqué par les personnes qui s'estiment victimes de discrimination (27 %) ; le second critère regroupe « santé » et « handicap » (22 %) ; et l'emploi est toujours le domaine dans lequel on recense le plus grand nombre de réclamations (43 %).

Le délai moyen de traitement des dossiers est passé de 113 jours en 2006 à 190 jours fin 2007 même si, en 2007, la HALDE a traité 1 147 dossiers de plus qu'elle n'en a reçus ; de ce fait le nombre de dossiers en attente a diminué pour s'établir à 2 178 au 31 décembre 2007.

En 2007, le Collège a ordonné 558 mesures (contre 344 en 2006) parmi lesquelles 332 recommandations adressées au gouvernement, aux collectivités publiques ou aux entreprises (contre 151 en 2006). Le Collège a fait usage au cours de cet exercice des nouveaux pouvoirs que lui a confiés le législateur : 28 transactions ont été proposées, acceptées et transmises à l'activité judiciaire qui les a toutes homologuées.

Les effectifs prévus devraient augmenter sur la période 2009-2011 et passer de 80 personnes en 2008 à 94 personnes en 2011, avec 6 mises à disposition à partir de 2009.

Pour 2009, 5,6 millions d'euros sont demandés pour les crédits de personnel, au lieu de 5,2 millions en 2008.

Pour 2009 également, 6,9 millions d'euros sont demandés pour les dépenses de fonctionnement hors personnel au lieu de 6,4 millions en 2008 et 5,4 millions d'euros en 2007.

L'objectif de performance de la HALDE est d'assurer une prise en charge efficace des réclamations et l'indicateur, inchangé depuis l'an dernier, est le nombre de réclamations traitées par la HALDE et par un ETP d'agent traitant. Elle dispose de 11 indicateurs servant à mesurer sa performance en interne.

D.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la CNIL est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection des données personnelles. Présidée par M. Alex Türk, elle est composée de 17 membres et assistée de 2 commissaires du Gouvernement.

La loi « Informatique et Libertés » lui confie 6 missions principales :

– la CNIL informe les personnes de leurs droits et obligations, et **propose** au gouvernement les mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques. L'avis de la CNIL doit d'ailleurs être sollicité avant toute transmission au Parlement d'un projet de loi créant un traitement automatisé de données nominatives ;

– la CNIL veille à ce que les modalités de mise en œuvre du **droit d'accès** aux données contenues dans les traitements n'entravent pas le libre exercice de ce droit. Elle exerce, pour le compte des citoyens qui le souhaitent, l'accès aux fichiers intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, notamment ceux des Renseignements généraux ;

– la CNIL **recense** les traitements de données à « risques » qui sont soumis à autorisation de la CNIL ;

– la CNIL **vérifie** que la loi est respectée en contrôlant les applications informatiques ;

– la CNIL peut prononcer diverses **sanctions** graduées : avertissement, mise en demeure, sanctions pécuniaires pouvant atteindre 300 000 euros, injonction de cesser le traitement. Enfin, le Président peut demander par référé à la juridiction compétente d'ordonner toute mesure de sécurité nécessaire. Il peut, au nom de la Commission, dénoncer au Procureur de la République les violations de la loi ;

– la CNIL établit des **normes simplifiées**, afin que les traitements les plus courants et les moins dangereux pour les libertés fassent l'objet de formalités allégées.

Avec **600 % d'augmentation de son activité en 4 ans**, et 56 404 fichiers déclarés en 2007, la CNIL connaît une croissance spectaculaire et continue de son champ d'action. Or, la nouvelle loi « Informatique et libertés » du 6 août 2004 a réformé en profondeur la loi de 1978, si la CNIL conserve ses anciennes missions, elle se voit attribuer de nouvelles compétences, nombreuses et lourdes : contrôles sur place, mise en œuvre d'une formation contentieuse, création et animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », missions de conseil et d'information, autorisation des fichiers les plus sensibles mis en œuvre tant par le secteur public que privé.

Désormais, près de 70 % de l'activité de la CNIL concernent le secteur privé. Quelques chiffres illustrent cette activité en forte expansion : Le nombre des demandes d'accès aux fichiers de police par les citoyens (procédure dite de droit d'accès « indirect » car devant faire intervenir un des magistrats membres de la CNIL) a atteint 2 660 en 2007 soit une augmentation de 67 % par rapport à 2006, alors que le nombre de ces demandes n'était que de 400 en 2002. La CNIL a reçu 4 550 plaintes en 2007 (+25%). Le nombre des délibérations adoptées en 2007 par la CNIL est de 395, soit une augmentation de 30 % par

rapport à 2005 et une multiplication par 5 par rapport à 2003 ; 167 contrôles sur place ont été réalisés, contre 135 en 2006 et seulement 12 en 2003 ; 101 mises en demeure (préalables au prononcé d'une sanction) ont été adoptées en 2007 (+ 38 %), ainsi que 14 sanctions.

Les moyens de la CNIL sont retracés dans le tableau ci-après :

COMMISSION NATIONALE INFORMATIQUE ET LIBERTÉ

	Titre 2	Hors titre 2 (AE)	Total	Effectifs ETPT	Effectifs Postes
Exécution 2007	5 980 536	3 571 421	9 551 957	98	105
LFI 2008	7 174 943	4 155 375	11 330 318	113	120
Prévision exécution 2008	7 174 943	4 155 375	11 330 318	113	120
Prévision budget 2009	8 250 000	4 800 000	13 050 000	126	132
Prévision budget 2010	9 137 602	4 800 000	13 937 602	138	144
Prévision budget 2011	9 663 640	4 800 000	14 463 640	144	144

Source : CNIL

On constate une forte augmentation des moyens sur la période triennale 2009-2011, même si les dotations hors titre 2 doivent être stabilisées à 4,8 millions d'euros à partir de 2009. L'augmentation des moyens est de 15 % de 2008 à 2009, aussi bien pour les rémunérations que pour les dotations hors titre 2.

E.- LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 a institué comme autorité administrative indépendante le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il peut accéder sans limite à l'ensemble des locaux des lieux d'enfermement, et également recueillir toute information ou pièce utile à son travail et comme entendre de façon confidentielle les personnes enfermées et faire témoigner des personnes extérieures. À l'issue des visites, le contrôleur doit adresser un rapport au ministre de tutelle du lieu contrôlé. Plus particulièrement axé sur l'état, l'organisation et le fonctionnement, le rapport appelle une réponse systématique et sous délais du ministère.

Le Contrôleur général peut être saisi par le Premier Ministre, les membres du Gouvernement et du Parlement, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et les présidents de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité et de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Il peut également s'autosaisir lorsqu'une personne physique ou morale porte à sa connaissance une situation ou un fait entraînant un traitement manifestement indigne de l'individu.

Le Contrôleur général, M. Jean-Marie Delarue, a été nommé par décret du Président de la République le 13 juin 2008.

Une dotation de 3,2 millions d'euros est prévue en 2009, dont 2,5 millions au titre 2, et 0,6 million hors titre 2.

Les premières semaines ont été consacrées d'une part à son installation, d'autre part au recrutement de contrôleurs prévus par le décret du 12 mars 2008 pris pour l'application de la loi du 30 octobre 2007, enfin à la préparation du budget 2009.

Sous réserve de bonne fin des procédures de recrutement et de détachement qui ne sont pas entièrement achevées, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait comporter à la fin de l'année 2008, outre le contrôleur général, douze contrôleurs à temps plein et neuf à temps partiel. S'y ajoutent une greffière en chef des tribunaux, chargée de la gestion des saisines du Contrôleur général et un attaché principal d'administration centrale chargé des questions financières, d'informatique et de personnel ainsi que deux adjoints administratifs.

L'effectif doit être complété par un secrétaire général (niveau A+) et un fonctionnaire de catégorie B. Leur arrivée portera l'effectif de personnes à temps plein à dix-huit emplois, c'est-à-dire au nombre prévu par la loi de finances pour 2009, auxquels s'ajoutent les neuf contrôleurs à temps partiel.

Le coût total en termes de rémunération des agents à temps plein, devrait s'élever en 2009 à environ 2 millions d'euros.

Les treize contrôleurs à temps plein, auxquels s'ajoutent trois équivalents temps plein grâce au recours à des « temps partiel », seront, selon les plans de charge qui ont été établis, à même d'effectuer environ deux visites par semaine. Mais ces visites se font en équipe de deux personnes à cinq personnes ; et sont prévues pour durer entre deux et cinq jours, il est donc prévu la réalisation d'environ cent cinquante visites par an dans les 5 800 lieux de privation de liberté recensés lors du vote de la loi du 30 octobre 2007.

Même s'il n'est pas réaliste de penser que tous les lieux de privation de liberté pourront être visités en quelques années, on peut cependant estimer que le rythme d'activité actuellement prévu n'est pas suffisant. C'est pourquoi, il paraît raisonnable de prévoir de recruter, en 2010 et 2011, au moins trois ou quatre contrôleurs à temps plein supplémentaires et autant à temps partiel.

Au cours des échanges qui ont eu lieu au début de l'été 2008 avec les autres autorités administratives indépendantes et les services du Premier ministre, il a été convenu que le Contrôleur général recourrait en tant que de besoin aux services du Secrétaire général du Gouvernement et à la mission d'appui existante, dans le cadre du programme regroupant plusieurs autorités indépendantes. En revanche, il n'a pas paru souhaitable, compte tenu de la lettre et de l'esprit de la loi du 30 octobre 2007, de prolonger, au-delà du 31 décembre 2008, la délégation de signature dont dispose le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre pour la gestion des crédits du contrôle général. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté disposera donc d'un BOP distinct au sein du programme n° 308 dans le cadre de l'exercice 2009.

Votre Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux actuellement occupés par le Contrôleur général pour l'y rencontrer. Il a été vivement impressionné par le **dynamisme de cette jeune institution qui contraste singulièrement avec la modicité des moyens qui lui sont dévolus**, puisque 18 personnes se partagent 8 bureaux.

Le Contrôleur général a mis en valeur la spécificité de ses missions : à la différence du Médiateur de la République et du Défenseur des droits, il est appelé à **une action préventive de diagnostic et de recommandations, ce qui milite pour le maintien de cette institution**, nonobstant la création, dans le cadre de la dernière révision constitutionnelle, du Défenseur des droits dont le rôle sera différent. Le Contrôleur général suit un programme d'action rigoureux qui tend à harmoniser et coordonner les visites de l'équipe des contrôleurs, afin de garantir le respect de toutes les précautions déontologiques et méthodologiques. Une telle orientation a pour objet de donner aux recommandations qu'il formulera un haut degré qualitatif et, par là même, de conforter la légitimité de cette institution.

Votre Rapporteur spécial, qui partage avec le Contrôleur général le souci du respect des droits des personnes privées de liberté, compte bien rester informé du développement des travaux du Contrôleur général, et en faire un premier bilan dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2010.

F.— LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ

La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques a institué une commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), qui a le statut d'autorité administrative indépendante.

La commission est présidée par M. Jean-Louis Dewost, et elle comprend, en outre, MM. Hubert Haenel, sénateur et Daniel Vaillant, député.

Le contrôle confié à la commission a un triple objet : vérifier que toutes les interceptions ont été régulièrement demandées par l'un des ministres compétents (défense, intérieur, douanes) et autorisées par le Premier ministre dans la limite des contingents préalablement fixés ; que les motifs invoqués pour justifier les interceptions entrent dans le cadre prévu par la loi (sécurité nationale, prévention du terrorisme, ...) ; et le respect des exigences légales en matière d'enregistrement et de transcription des interceptions.

Ainsi, **en 2007, 6 065 interceptions de sécurité ont été demandées**, à comparer à 5 985 interceptions en 2006. 964 (au lieu de 714 en 2006) l'ont été selon la procédure d'urgence absolue, la commission devant alors rendre son avis dans un délai inférieur à une heure.

La prévention de la criminalité et de la délinquance organisée demeure le premier motif des demandes initiales soit 56,5 % du total, suivie de la prévention du terrorisme (31 %) et la sécurité nationale (11,5 %). En matière de renouvellements, on note que la sécurité nationale occupe la première place avec 43 % suivie de la prévention du terrorisme avec 42 % et de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée 13,5 %.

Au total, demandes initiales et renouvellements confondus, c'est la **prévention de la criminalité et de la délinquance organisée** qui occupe la première place avec 43,4 % devançant la **prévention du terrorisme** 34,2 % et la **sécurité nationale** 21 %. Ces trois motifs représentent 98,6 % des demandes.

Depuis la publication de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la Commission est également chargée par l'article 6 de cette loi du contrôle des opérations de communications des données prévues par l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques (communication par les opérateurs aux services de police et de gendarmerie concernés des données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications).

Ainsi, depuis le 1^{er} mai 2007 (mise en œuvre effective de ce dispositif), la Commission a examiné, en 2007, les 25 982 demandes approuvées par la personnalité qualifiée qu'elle avait désignée.

Il convient de noter qu'à la fin de l'été, 20 707 demandes avaient déjà été examinées pour l'année 2008. Ainsi, l'examen attentif du bilan de cette activité à la fin de 2008, soit une année pleine d'exploitation permettra partiellement (perspectives d'utilisation, domaine d'utilisation ?) de confirmer ou d'infirmer la nécessité d'un recrutement au sein de la Commission afin de faciliter cette nouvelle mission de contrôle.

Les crédits demandés pour 2009, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action *Sécurité et protection des libertés*, sont de 577 195 euros, dont 489 000 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération des 6 ETPT autorisés et payer l'indemnité attribuée au président, et 88 195 euros de dépenses de fonctionnement. Ces crédits sont inchangés par rapport à 2008.

III.- LES INSTANCES CONSULTATIVES

A.- LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE

Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé par un décret du 23 février 1983, est une autorité indépendante dont la mission consiste à donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé. **Votre Rapporteur spécial n'a pas obtenu d'autres éléments sur son activité que ceux présents sur le site Internet du CCNE** auquel on peut se reporter.

Les crédits du CCNE sont individualisés au sein de l'action *Autres autorités indépendantes* du programme *Protection des droits et libertés*, à hauteur de 656 569 euros demandés en dépenses de fonctionnement pour 2009 au lieu de 657 000 euros en 2008 et 500 000 euros en 2007. Ces moyens doivent lui permettre d'assurer son fonctionnement courant, de participer à la réflexion bioéthique au niveau international (missions et séminaires) et de sensibiliser la société aux enjeux de la bioéthique.

Le plafond d'autorisations d'emplois pour le Comité est fixé à 3 ETPT pour 2009 (inchangé), les crédits de rémunération correspondant s'élèvent à 209 000 euros.

B.- LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Successeur de la Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'Homme, créée en 1947 par René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est une instance indépendante créée en 1984.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, **auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de l'action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.** Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés de ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence. Elle peut en outre appeler publiquement l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme. Elle exerce sa mission de façon indépendante.

La loi du 5 mars 2007 suivie du décret du 26 juillet 2007 a permis sa réaccréditation par les Nations unies, elle donne une base législative à la CNCDH et lui ouvre des perspectives nouvelles. D'une part, aux termes de la loi du 5 mars 2007, « *Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement... sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection*

et la promotion des droits de l'homme », ce qui va impliquer pour elle notamment la préparation d'un rapport annuel sur les droits de l'Homme en France à présenter au Parlement. D'autre part, aux termes du décret du 26 juillet 2007, sa composition a été sensiblement modifiée, son effectif fortement réduit et les nominations encadrées par un avis motivé du vice-Président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de Cassation et du Premier président de la Cour des Comptes.

Elle est composée de 64 membres à partir de 2008, représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, de personnalités qualifiées et d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, ainsi que d'une députée, Mme Geneviève Lévy, d'un sénateur devant être désigné à la suite du dernier renouvellement, et d'un membre du Conseil économique et social désignés par leurs assemblées respectives. Le Médiateur de la République en est membre de droit.

Sur le plan budgétaire, à l'instar de la Commission d'accès aux documents administratifs, elle ne constitue pas un budget opérationnel de programme, mais elle est rattachée à la DSAF, son enveloppe budgétaire fait l'objet d'une concertation avec le directeur de la DSAF.

Les crédits prévus pour 2009 sont de 380 000 euros de rémunérations sur l'action *Autres autorités indépendantes* (5 ETPT) au lieu de 281 000 euros en 2008.

Les crédits ouverts au titre des moyens de fonctionnement sont de 146 000 euros en 2007 et 2008, ils sont prévus à 154 833 euros en 2009.

C.- LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

La Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) est une autorité administrative indépendante de cinq membres, créée par une loi du 8 juillet 1998 pour donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification au titre du secret de la défense nationale.

La commission a rendu 22 avis en 2007 (26 avis en 2006) et 9 avis en 2008 jusqu'au 31 juillet (à comparer à 17 avis rendus entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2007).

Les crédits de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Sécurité et protection des libertés*, à hauteur de 66 500 euros en 2007, 66 845 euros en 2008 et 68 597 euros en 2009 pour les dépenses de fonctionnement et de 129 805 euros en 2007, 129 350 euros en 2008 et 130 000 euros en 2009 en crédits de rémunérations pour un seul ETPT de catégorie C, et les indemnités du président et du secrétaire général de la CCSDN. Quatre autres agents au service de la Commission sont en effet mis à sa disposition par le ministère de l'Intérieur et par le ministère de la Défense.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du vendredi 7 novembre 2008, la commission des Finances examine les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et ceux du budget annexe Publications officielles et information administrative, après l'audition de MM. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, lors de la réunion de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 7 novembre 2008 à 9 heures⁽¹⁾).

Votre Rapporteur spécial. J'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, sous réserve que ne soient pas remises en cause les dotations prévues pour les autorités administratives indépendantes.

Le président Didier Migaud. La commission des Finances envisage, dans le cadre prévu à l'article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances, de demander à la Cour des comptes une enquête sur le fonctionnement de l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

M. Michel Diefenbacher. Le groupe UMP adoptera ces crédits. Cependant, au sein de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, les charges indues des juridictions administratives, qui donnent lieu aux versements d'indemnités complémentaires aux magistrats, obèrent l'emploi des ressources et doivent faire l'objet d'une évaluation.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État. Il est souhaitable de rationaliser le fonctionnement des juridictions administratives, tout en prenant en compte le rôle qu'elles jouent en matière de prévention des risques de contentieux.

Conformément à l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Direction du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement (SGG), responsable du programme *Coordination du travail gouvernemental*, M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, M. Alain Valtaud, responsable de la mission d'organisation des services du Premier ministre, M. Stéphane Prunier, responsable du bureau du budget ;

– dans le cadre d'un déplacement à la direction des Journaux officiels : rencontre avec MM. Olivier Cazenave, directeur de la Documentation française, Jean-Marie Ballet, sous-directeur du secrétariat général des Journaux officiels, Didier François, sous-directeur de l'édition, de la production et de l'information des Journaux officiels, Patrick Emond, chef du service de la production des Journaux officiels, Pascal Turpin, président de la SACI-JO et les organisations syndicales représentatives de la SACI-JO et des Journaux officiels ;

– M. Xavier Patier, nouveau directeur des Journaux officiels ;

– M. François Auvigne, inspecteur général des finances et Mme Hélène Dantoine, inspecteur des finances, responsables de l'équipe d'audit des services du Premier ministre ;

– M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

– M. René Sève, directeur général du Centre d'analyse stratégique et Mme Marie-José Toulgoat, secrétaire générale du CAS ;

– M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale (SGDN) ; le général Jean Coulloumme-Labarthe, secrétaire général adjoint ; le général Bernard de Courrèges, conseiller pour le secrétariat des conseils de défense ;

– M. Dominique David, directeur exécutif et Mme Valérie Genin, Secrétaire général de l'Institut français des relations internationales.