

N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

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
B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	16
1.– Les activités du SGG	16
2.– Moyens budgétaires du Secrétariat général : la question des fondations et associations subventionnées	16
3.– Les commissions rattachées au SGG	17
C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	17
D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	19
E.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE	19
II.– LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	20
A.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE	20
B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE	22
C.– L'INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE	23
D.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE	23
1.– Les crédits des fonds spéciaux	24
2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux	25
III.– LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	27
A.– LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	27
1.– Le rôle de la mission d'organisation des services du Premier ministre	27
2.– Le rôle de la Direction des services administratifs et financiers	30
3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2009	31
4.– Les crédits de <i>Coordination du travail gouvernemental</i> demandés pour 2010	32

B.– LE SECÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER	33
C.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	33
D.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE	35
IV.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBÉRATION	36
A.– L'ORDRE DE LA LIBÉRATION.....	37
B.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR	38
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	39
I.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIÉS	39
A.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	39
B.– LES ORGANISMES ASSOCIÉS AU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE.....	41
II.– LES MOYENS DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE	43
III.– LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS CHARGÉS DE LA PROSPECTIVE ET PLACÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	46
A.– L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES	46
B.– LA PROSPECTIVE INTERNATIONALE	47
1.– L'Institut français des relations internationales	47
2.– L'Institut des relations internationales et stratégiques	48
CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE.....	49
I.– LA FUSION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE	50
A.– LE PROCESSUS DE FUSION	50
B.– LA NOUVELLE ORGANISATION.....	51
C.– UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	53
D.– UNE SITUATION BUDGÉTAIRE INQUIÉTANTE	54
E.– UNE STRATÉGIE QUI RESTE À METTRE EN OEUVRE	55
II.– DES RECETTES INCERTAINES	56
III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS DANS LE CADRE DES NOUVEAUX PROGRAMMES	58
A.– LE PROGRAMME N° 623 <i>ÉDITION ET DIFFUSION</i> : UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE	60
B.– LE PROGRAMME N° 624 <i>PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS</i> : QUELLE STRATÉGIE POUR L'ÉDITION PUBLIQUE ?	61

CHAPITRE IV : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	63
I.– STRUCTURE BUDGÉTAIRE ET DÉMARCHE DE PERFORMANCE	64
II.– LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	65
A.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR.....	66
1.– La médiation individuelle	66
2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur	66
3.– L'action des délégués du Médiateur	67
4.– L'activité internationale du Médiateur.....	68
B.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR	69
III.– LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS	70
A.– LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.....	70
B.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	72
C.– LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ	74
D.– LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS.....	76
E.– LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	78
F.– LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ	81
IV.– LES INSTANCES CONSULTATIVES	82
A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE	82
B.– LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	83
C.– LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE	84
EXAMEN EN COMMISSION	85
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	89
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91

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, 97 % des réponses étaient parvenues à la commission des Finances. Le Rapporteur spécial est heureux de saluer cette année encore l'attitude exemplaire du bureau du budget des services du Premier ministre, responsable des réponses au questionnaire budgétaire, et il remercie les agents de ces services pour la qualité de leur travail et leur réactivité. Ce résultat est d'autant plus méritoire qu'ils s'appliquent à collecter les réponses auprès d'une multitude d'organismes divers, dont la réactivité est inégale. On peut cependant déplorer que la réponse sur les crédits des cabinets ministériels n'ait été transmise que le 30 octobre 2009.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial porte sur les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* – composée de deux programmes : *Coordination du travail gouvernemental* 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 746,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2010, contre 661,9 millions d'euros en base 2009 retraitée notamment à raison de l'intégration des crédits de l'Union pour la Méditerranée, de ceux du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, du commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, du conseil de la création artistique, de la mission région capitale, et, à rebours, du départ de la mission d'évaluation des politiques publiques.

Sur cet ensemble, les dotations de crédits de paiement augmentent de 12,8 %, mais, hors effets de structure, celles de la seule mission *Direction de l'action du Gouvernement* sont conformes à la programmation triennale, alors que les suppressions d'emplois sur le budget annexe sont supérieures aux prévisions.

Cependant, alors que les dotations du budget annexe sont prévues en diminution (- 1,6 %), celles des programmes *Coordination du travail gouvernemental* et *Protection des droits et libertés* devraient augmenter très significativement en 2010, respectivement de 20,3 % et de 11,6 %. Dans le premier cas, la forte majoration est liée à des transferts d'emplois ; pour le second programme, des créations nettes d'emplois sont proposées au-delà de la programmation triennale, compte tenu des besoins.

Les **principales observations** du 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, bien au contraire, le rattachement d'organismes divers en gestion obère le suivi de ces crédits, la consommation en exécution est très supérieure aux montants présentés dans le cadre du projet de loi de finances. Il en résulte un véritable effet d'éviction de ces structures sur le reste du budget du Premier ministre ;

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

– le fait que le Comité interministériel de la mer (CIMER) n'a pas été réuni depuis 2004 permet de s'interroger sur la pertinence de son maintien ;

– la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a montré une nouvelle fois toute son utilité en 2009 par la détection d'une grave anomalie dans l'élaboration complexe de textes législatifs permettant une faible lisibilité de l'intention supposée du législateur. Ainsi, après des mouvements d'allers-retours mal éclaircis entre la commission

des Lois de l'Assemblée nationale et la Chancellerie, la possibilité de dissolution pour escroquerie en bande organisée avait-elle été supprimée de notre droit – heureusement provisoirement – en avril 2009. La vigilance de la MIVILUDES et la réactivité de la ministre de la Justice, garde des Sceaux, s'appuyant sur une proposition pertinente d'amendement du sénateur Nicolas About, ont permis de réparer la faute commise. Compte tenu de l'accroissement de l'activité de la MIVILUDES, il est souhaitable de réévaluer ses besoins et de les satisfaire ;

– le Centre d'analyse stratégique doit être conforté dans son rôle d'organisme de réflexion indépendant ; parmi les structures qui lui sont associées, 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 nécessite une grande vigilance. L'on a réaffirmé la fonction d'éditeur, d'imprimeur et de diffuseur de référence et les démarches engagées sont encourageantes mais doivent être concrétisées. Ainsi, les espoirs esquissés pourront devenir les éléments d'une politique ferme garantissant la pérennité des recettes, dont la prospection de nouveaux marchés est une condition. Cette situation laisse peser un doute sur l'orientation de service public du nouvel ensemble, doute préjudiciable à la confiance nécessaire au parachèvement des mutations en cours. Tout cela n'est-il pas le signe que jusqu'à présent les grands choix stratégiques n'ont pas encore donné lieu à une traduction claire dans la direction de l'édition publique et de l'information administrative, traduction claire qui doit être perçue comme telle pour créer l'environnement positif indispensable à la réussite des réformes ?

– le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est une institution nouvelle qui a pris une place remarquable ; il importe de conforter son activité par l'augmentation du nombre de contrôleurs et également celle de ses moyens.

INTRODUCTION

L'an dernier, en cet automne 2008 si particulier, le Rapporteur spécial avait pris acte du nouveau discours de réhabilitation de la dépense publique, que nous délivraient alors de fameux libéraux qui ne nous avaient pas habitués à être aussi raisonnables. Il est pour sa part convaincu depuis longtemps que la dépense publique profite au plus grand nombre, y compris aux plus démunis : c'est la juste application du principe républicain d'Égalité, c'est aussi la mise en œuvre du principe de Fraternité républicaine.

Cependant, le budget 2010 qui nous est proposé, corseté qu'il est par la programmation triennale qui n'a pour seule inspiration, en fait, que la rigueur budgétaire sans véritable stratégie, est un budget de reconduction, sans mesure nouvelle sérieuse. Qui plus est, la fusion des Journaux officiels et de la Documentation française, avant même qu'une stratégie à moyen et long terme eût été définie pour l'édition publique, fait peser des inquiétudes sur ce service public d'excellence.

Or, que constatons-nous depuis un an et le sauvetage précipité, à l'automne 2008, de banquiers irresponsables et qui se présentent encore comme impécunieux ?

Au 31 décembre 2008, le cours de bourse de l'action BNP était de 29,4 euros, celui de la Société générale de 34,121 euros, celui du Crédit agricole de 8 euros, et celui de Dexia de 3,2 euros. Au 19 octobre 2009, les cours respectifs des quatre groupes bancaires du CAC 40 s'élevaient respectivement à 56 euros pour la BNP ; 48,76 euros pour la Générale ; 15,13 euros pour le Crédit agricole et 6,884 euros pour Dexia. Le taux de progression moyen des cours de bourse de nos pauvres établissements bancaires a été proche de 70 % depuis le début de l'année, de quoi consoler les actionnaires des rigueurs de la crise...

Simultanément, le nombre total de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi, a augmenté, selon la DARES, de 3,5 millions à fin septembre 2008 à 4,25 millions à fin septembre 2009 (+ 21,4 %).

Il n'y aura pas de progrès réalisés ensemble si le Gouvernement, sous la direction inspirée, à défaut d'être conforme à l'article 5 de la Constitution, du Président de la République, continue de mener une politique qui a pour objet et pour effet d'enrichir les riches et d'appauvrir les pauvres. Il est urgent de mettre fin à la politique de régression sociale de la droite, dont la préoccupation en matière d'emploi semble s'arrêter quelquefois aux âmes bien nées, dont la valeur, c'est bien connu, n'attend pas le nombre des années.

Le Rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois que la modernisation de l'État, certainement nécessaire, cesse de constituer trop facilement un prétexte pour tenter de le faire disparaître, et ainsi contribuer à aggraver les inégalités sociales.

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.

Le périmètre de cet ensemble a évolué en 2009 : le transfert de la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) vers le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, le transfert de la Direction du développement des médias (DDM) vers le ministère de la Culture, ainsi que le rattachement aux services du Premier ministre de la nouvelle mission interministérielle Union pour la Méditerranée en gestion ont fait évoluer le plafond du programme en 2009.

Pour l'année 2010, les transferts envisagés sont relatifs à la réforme des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), à la mise en place des échelons régionaux du service des achats de l'État (SAE), aux nouvelles structures rattachées au Premier ministre que sont le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, à la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée (l'UPM) et son Conseil culturel, au Conseil de la création artistique, à la prise en charge de la Mission région capitale, à la création de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), rattachée au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), au transfert de la mission d'évaluation de politiques publiques, précédemment rattachée au Centre d'analyse stratégique, vers le programme n° 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

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

Le Rapporteur spécial avait mis l'accent il y a un an sur la consommation excessive de crédits par les cabinets ministériels nonobstant les engagements solennels de modération pris par le Premier ministre au printemps 2007.

Au titre du budget pour 2009, étaient rattachés à l'action 01 du programme *Coordination du travail gouvernemental*, outre le cabinet du Premier ministre M. François Fillon, ceux des secrétaires d'État délégués auprès du Premier ministre, soit le secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, actuellement M. Henri de Raincourt et la secrétaire d'État chargée de la Prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, maintenant Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Il s'y ajoutait le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté M. Martin Hirsch.

La situation est maintenant devenue plus compliquée cette année avec le rattachement de structures publiques nouvelles.

D'abord des cabinets ministériels, outre ceux présents l'an dernier, celui du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, M. Michel Mercier ; celui du ministre, auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance, M. Patrick Devedjian ; celui du secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, auprès du Premier ministre, M. Christian Blanc.

Il s'y ajoute les crédits du Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances qui a été nommé par le Président de la République le 16 décembre 2008, qui « *est chargé d'une mission d'animation et de promotion de la diversité et de l'égalité des chances et doit veiller au dialogue et à la concertation avec les différents acteurs concernés.* ». Il s'agit de M. Yazid Sabeg.

Il s'y ajoute également la mission interministérielle Union pour la Méditerranée et son conseil culturel.

Enfin, les crédits du Conseil de la création artistique, mis en place le 10 février 2009 sont également rattachés à l'action 01 pour les rémunérations.

Les moyens de fonctionnement sont rattachés à l'action 10 *Soutien*. Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, le secrétaire d'État chargé du Développement de la région capitale auprès du Premier ministre, le commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, la mission interministérielle Union pour la Méditerranée (l'UPM) et son conseil culturel et le Conseil de la création artistique sont rattachés au programme n° 129, action 10 *Soutien* pour leurs crédits de fonctionnement : **il est à noter que la prise en charge de ces nouvelles structures est financée sous le plafond de dépenses initialement fixé**, à l'exception de l'UPM et de son conseil culturel (soit 3,91 millions de crédits de fonctionnement) et du Conseil de la création artistique (soit 0,26 million de crédits de fonctionnement).

Dans le cadre de l'exécution du budget 2008, on avait déjà constaté une surconsommation de crédits de titre 2 (168,2 millions d'euros) par rapport aux dotations prévues par la loi de finances initiale (165,8 millions d'euros), qui

portait essentiellement sur l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* (41,9 millions consommés pour 31 millions ouverts en LFI), le programme ayant dû bénéficier d'une ouverture de crédits par le décret d'avance du 28 novembre 2008. Après ventilation interne, on avait constaté, par rapport à la prévision budgétaire, un surcroît de dépenses de 11,3 millions pour l'action 01, principalement imputable, d'une part, à l'augmentation des dépenses de rémunérations (6,1 millions d'euros) du cabinet du Premier ministre et des cabinets rattachés ainsi que du Secrétariat général du Gouvernement, et, d'autre part, au financement d'une campagne d'information sur le pouvoir d'achat mise en œuvre par le service d'information du Gouvernement (4,5 millions d'euros).

Qui plus est, le rapport annuel de performances sur l'exécution 2008 (page 23) a mis en évidence que la consommation de crédits de l'action 01 s'est élevée à 64,24 millions de dépenses directes mais à 107,74 millions de dépenses complètes, soit près de 28 % des crédits de paiement consommés sur l'ensemble du programme.

On ne peut que déplorer que, dans un contexte de rigueur budgétaire, la prolifération des structures gouvernementales et paragouvernementales associée aux pratiques dispendieuses des cabinets ministériels ait pour conséquence un effet d'éviction sur le reste du budget du Premier ministre.

C'est notamment pour cette raison que le Rapporteur spécial a demandé que lui soit communiquée la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme en 2009 et 2010, en transmettant l'extrait du document annexe jaune budgétaire correspondant dès sa validation. Il a demandé que soit précisée la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme ; que toute lumière soit faite en matière d'indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il a demandé également des précisions sur la consommation des crédits en 2007 et 2008 au regard des dotations en LFI, que les écarts constatés soient expliqués comme les mouvements intervenus en gestion. Il a enfin souhaité connaître les effets du remaniement ministériel de juin 2009 sur les crédits des cabinets et les prévisions de consommation pour 2009.

Au 10 octobre 2009, date fixée par la loi organique relative aux lois de finances, aucune réponse n'avait été adressée à la commission des Finances, malgré une demande formulée directement auprès du ministre chargé des Relations avec le Parlement. Cette situation est inadmissible et constitue une véritable entrave aux droits du Parlement.

Une réponse partielle, pour laquelle il a fallu demander des compléments, a été adressée le 27 octobre 2009. Les compléments sont parvenus le 30 octobre 2009. Ces compléments apportent des éléments extrêmement différents des montants indiqués le 27 octobre pour les crédits hors titre 2 prévus en loi de finances initiale.

Les écarts sont très substantiels non seulement en ce qui concerne la consommation des crédits, mais également pour le montant de « l'enveloppe » initialement notifiée. Par exemple, la « notification initiale de l'enveloppe » aurait fixé ladite enveloppe à 2 997 866 euros pour les cabinets ministériels dépendant du Premier ministre au début de l'exercice 2008, selon la réponse du 27 octobre et à 5 098 000 euros selon la réponse du 30 octobre.

Selon cette dernière réponse toujours, la plus tardive, la consommation de crédits hors titre 2 aurait représenté, en 2007, 3 310 528 euros pour une « notification initiale de l'enveloppe » de 4 768 032 euros. Comment peut-on expliquer sérieusement une consommation de moyens de fonctionnement aussi inférieure aux prévisions alors que le nombre d'ETPT a progressé de plus de 10 % ?

Il est impossible, sauf à opérer un contrôle sur pièces et sur place, d'opérer des vérifications, dans ces conditions, de la réalité des éléments chiffrés transmis. Pour cette raison, les « enveloppes » notifiées en loi de finances initiale ne sont pas mentionnées dans les tableaux figurant ci-après, et les éléments qui y sont produits sont des plus incertains.

Ces réponses confirment toutefois les observations du Rapporteur spécial puisque la consommation de crédits de cabinets ministériels constatée en 2007 et 2008 est très supérieure aux montants prévus par la loi de finances initiale sans que, pour 2008, il y ait eu des changements de structure gouvernementale de nature à expliquer sinon justifier ce phénomène.

Les résultats en matière de consommation de crédits sont les suivants pour l'année 2007.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2007

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	301	333	+ 10,6
Titre 2	17 810 000	23 452 502	+ 31,7
Hors Titre 2 (AE=CP)		3 310 528	

Source DSAF du Premier ministre

Pour l'année 2007, cette consommation prend en compte les cabinets des ministres suivants :

– du 1^{er} janvier au 18 mai 2007 : le Premier Ministre ; le ministre délégué aux relations avec le Parlement ; le ministre délégué à la promotion de l'égalité des chances ; le ministre de la fonction publique ; le porte-parole du Gouvernement ;

– du 18 mai au 19 juin 2007 : le Premier Ministre ; le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ; le secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ; le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté ; le porte-parole du Gouvernement ;

– du 19 juin au 31 décembre 2007 : le Premier Ministre ; le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ; le secrétaire d'État porte-parole du Gouvernement ; le secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ; le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Selon la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, la différence entre prévision et consommation s'explique par l'absence de prise en compte lors de l'élaboration du PLF du changement de Gouvernement. Du fait des changements intervenus en 2007, on peut effectivement considérer que la gestion budgétaire a revêtu un caractère atypique, ce qui n'est pas le cas les années suivantes.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2008

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	299	346	+ 15,7
Titre 2	17 212 000	24 710 429	+ 43,6
Hors Titre 2 (AE=CP)		5 118 627	

Source DSAF du Premier ministre

Pour l'année 2008, la consommation des crédits prend en compte les cabinets des ministres suivants :

– du 1^{er} janvier au 18 mars 2008 : Le Premier Ministre ; le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ; le secrétaire d'État porte-parole du Gouvernement ; le secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ; le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

– du 18 mars au 31 décembre 2008 : le Premier Ministre ; le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ; le porte-parole du Gouvernement ; le secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique ; le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, et à partir du 5 décembre 2008 le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

Selon toujours la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, la différence entre prévision et consommation s'explique par une sous-budgétisation globale des crédits du BOP *Soutien* (les actions 01 – 04- 06 – 10) en titre 2 lors de la préparation du PLF 2008. Elle a été résorbée par un décret d'avance en fin d'exercice de 3,35 millions d'euros ainsi que par des mesures de gestion au sein du programme (fongibilité entre BOP, levée de la réserve de précaution).

Les prévisions pour 2009 montrent qu'une nouvelle augmentation de la consommation est attendue puisque 35,09 millions sont prévus à comparer à 29,82 millions en 2008.

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. Le 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.

La réponse à la question posée dans le cadre du questionnaire budgétaire et portant sur le Secrétariat général du Gouvernement n'a été adressée à la commission des Finances que le 4 novembre.

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 6,02 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 2010 sont de 9 millions d'euros au lieu de 9,8 millions d'euros en 2009. 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. **45 organismes** avaient bénéficié de subventions au 7 septembre 2009 pour un total de 9,4 millions d'euros, montant très comparable à celui de l'an dernier à la même époque. Comme pour les années précédentes, un nombre limité d'organismes concentre l'attention du Gouvernement. Premier bénéficiaire, la fondation pour l'innovation politique a reçu 1,4 million d'euros en 2009 (1,7 million d'euros en 2008, 2 millions en 2007 et en 2006), suivent, par ordre décroissant, la Fondation Jean Jaurès (1,4 million en 2009, 1,5 million d'euros en 2008, 1,7 million d'euros en 2006 et 2007), la Fondation Robert Schumann (1,3 million en 2009, 1,4 million d'euros en 2008, 1,6 million d'euros en 2006 et 2007), la Fondation Gabriel Péri (1 million d'euros en 2009, 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 autres organismes reçoivent moins de 100 000 euros.

Sans se prononcer sur l'opportunité de ces subventions, le 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 deux 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.

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.

La réponse à la question posée dans le cadre du questionnaire budgétaire et portant sur ces deux commissions n'a été adressée à la commission des Finances que le 4 novembre.

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 du Conseil de l'Union européenne exercée par la France au cours du second semestre 2008.

Le SGAE, auprès du Premier ministre, a par ailleurs joué son rôle de coordination, d'alerte et de préparation des arbitrages en liaison constante avec les ministères, la représentation permanente et le Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne.

En 2009, à titre d'exemple, on peut citer les dossiers suivants pour lesquels le SGAE a assuré la coordination ou le suivi des positions françaises : la réponse de l'Union européenne à la crise économique et la relance économique (G 20, Conseil Ecofin), la préparation du sommet de Copenhague et la mise en œuvre du paquet énergie-climat adopté pendant la présidence française de l'Union, la sécurité de l'approvisionnement en matières premières, le paquet telecom, l'union pour la Méditerranée, la mise en œuvre du pacte immigration asile, les négociations du programme de Stockholm, la stratégie de Lisbonne après 2010.

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.

Le Rapporteur spécial avait eu l'occasion de déplorer, depuis de nombreuses années, qu'un indicateur unique du suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne n'ait pas été mis en place afin de permettre de mesurer, même sur un seul aspect de son activité, la performance du SGAE.

Il apprécie donc particulièrement l'introduction d'un objectif nouveau au sein du programme, qui tend à favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne. L'indicateur correspondant est le *taux de déficit de transposition des directives européennes*. Il s'agit du rapport entre le nombre de directives européennes applicables au marché intérieur et non complètement transposées en droit interne à l'échéance de transposition fixée à la date donnée (30 avril ou 31 octobre) et le nombre de directives européennes applicables au marché intérieur et devant être complètement transposées en droit interne à l'échéance de transposition fixée à la même date (30 avril ou 31 octobre). Le déficit de transposition moyen des États membres de l'Union européenne est ainsi passé de 6,3 % en novembre 1997 à 1 % en février 2009 (contre 1,2 % en février 2008). Pour l'année 2008, le taux français de déficit de transposition des directives européennes a été publié le 18 février 2009, avec un résultat de 0,9 %.

On peut donc se féliciter de cette amélioration de l'information donnée au Parlement.

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 2009 s'élèvent à 12,7 millions d'euros. Du fait des mises à disposition, les effectifs réels sont nettement supérieurs aux effectifs budgétaires, 174 agents au 30 juin 2009 comparés à 149 ETPT dont 140 réalisés.

Pour 2010, il est prévu une stabilité des effectifs budgétaires. L'action *Coordination de la politique européenne* est dotée de 13,3 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 2009, le montant des crédits ouverts par la loi de finances s'est élevé à 21,27 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (5,6 millions d'euros en LFI pour 2008). Cette très forte augmentation de la dotation budgétaire du service s'explique par le redéploiement de crédits de communication en provenance des différents départements ministériels. Le montant des crédits ouverts au titre de l'exercice doit par ailleurs être majoré, à hauteur de 750 000 euros, des crédits en provenance de la Commission européenne pour le financement des actions prévues au plan de communication décidées dans le cadre d'un partenariat de gestion. En 2009 le SIG a, à ce titre, conduit une campagne de communication consacrée au plan de relance de l'économie. Cette campagne a, pour la première fois, associé l'ensemble des préfets de région et de département, lesquels ont été appelés à contribuer à l'élaboration du contenu des messages en réalisant les panneaux d'affichage et des annonces de presse portant sur des investissements locaux.

Le montant des crédits de fonctionnement demandés pour 2010 s'élève à 21,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le plafond d'emplois est maintenu à 105 ETPT.

E.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, des crédits de rémunérations sont transférés au sein du programme *Direction de l'action du Gouvernement*, ce qui explique la création de l'action nouvelle 05 *Administration territoriale*. Cette action correspond globalement à 332 ETPT et à 27,62 millions d'euros.

Ce transfert s'inscrit dans le cadre de la réforme des services déconcentrés, qui fait du niveau régional le niveau de droit commun de mise en œuvre et de pilotage des politiques publiques, les crédits de rémunération des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et de leurs collaborateurs étant regroupés afin d'en optimiser la gestion.

Il s'agit des rémunérations des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et des chargés de mission sectoriels ainsi que des chargés de mission auprès des préfets pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication (214 ETPT et 20,4 millions d'euros).

Il s'agit également des rémunérations des agents des plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines, qui sont rattachées aux SGAR (96 ETPT et 5,8 millions d'euros).

Il s'agit enfin de celles des responsables régionaux du service des achats de l'État (SAE) placés auprès du SGAR (22 ETPT et 2,04 millions d'euros).

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.

En 2010, le projet annuel de performances intègre, dans le cadre de la réforme en cours des instituts, le rattachement budgétaire à l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), du Centre des hautes études de l'armement (CHEAr) et de l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE), ce qui a pour corollaire un transfert de crédits de 11,67 millions d'euros.

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 s'est exercée ces dernières années dans neuf grands domaines : le développement d'une capacité de veille et de synthèse ; le contrôle des exportations d'armements et des transferts de technologies sensibles (Le SGDN assure également la présidence et le secrétariat de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre) ; la planification de défense et de sécurité ; la poursuite et le renforcement de la politique d'entraînement et de préparation de l'État à la gestion des crises graves ;

le renforcement de la protection du secret de la défense nationale ; le renforcement de la sécurité des systèmes d'information (SSI) ; les missions dans le domaine de l'intelligence économique ; la participation à l'élaboration de textes de doctrine et de textes législatifs ou réglementaires.

Conformément aux orientations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* et aux dispositions de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, le Secrétariat général de la défense nationale est sur le point d'évoluer 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.

Ses missions seront renforcées et son champ d'intervention étendu à l'ensemble des questions de défense et de sécurité nationale. Ainsi, le futur SGDSN assurera le secrétariat du nouveau conseil de défense et de sécurité nationale, comme celui du nouveau conseil national du renseignement.

Le *Livre blanc* prévoyait également la création d'une agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour renforcer la politique de sécurité des systèmes d'information, qui a été créée en juillet 2009, et se substitue à la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du SGDN.

L'élargissement des missions du SGDN s'est traduit par une réorganisation interne, avec la fusion de la direction des affaires internationales et stratégiques (AIS) et de la Direction des technologies et des transferts sensibles (TTS) au sein de la Direction des affaires internationales stratégiques et technologiques (AIST). Enfin, le SGDN a également évolué pour apporter son soutien à l'équipe placée auprès du coordonnateur national du renseignement, nommé par le Président de la République en juillet 2008, avec la création en son sein du secrétariat du conseil national du renseignement (SCNR), qui assure en particulier la préparation de réunions préfigurant celles du conseil national du renseignement et le suivi de l'exécution des décisions arrêtées par cette instance. Cette nouvelle organisation a été pleinement opérationnelle au début de l'année 2009.

La dotation budgétaire pour 2009 s'élevait à 85,2 millions d'euros, non comprise la subvention versée à l'IHEDN, de 6,5 millions d'euros.

La dotation budgétaire demandée pour 2010 prévoit 391 ETPT et un budget de 148,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 135,1 millions en crédits de paiement. Hors subventions de fonctionnement aux instituts, les crédits de paiement prévus sont de 116,9 millions d'euros. Par rapport aux moyens prévus dans le cadre de la programmation triennale, le projet de budget 2010 comporte l'augmentation des effectifs de l'ANSSI (+ 15 ETPT en 2010) conformément à l'objectif du Gouvernement de doublement des effectifs de l'ex-DCSSI à horizon de 2012.

Le SGDN supportera le financement du futur Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), opérateur de l'État qui se substituera au 1^{er} janvier 2010 à l'INHES actuellement sous tutelle du ministre de l'Intérieur. Sa subvention pour charges de service public, à hauteur de 9 millions d'euros, est budgétée par transfert de crédits en provenance principalement de ce ministère.

La modification récente des missions de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), opérateur déjà sous tutelle du SGDN, principalement réalisée par l'intégration prochaine des activités et moyens du Centre des hautes études pour l'armement (CHEAr) explique l'augmentation de sa subvention pour charges de service.

Ces deux dernières mesures expliquent principalement l'évolution des crédits de titre 3, les crédits de fonctionnement demeurant relativement stables de 2009 à 2010.

L'évolution des crédits de titre 5 en 2010 s'explique principalement par l'évolution des besoins de financement de la poursuite des programmes interministériels engagés qui feront l'objet de nouveaux transferts de crédits vers le ministère de la Défense en 2010 et 2011. Les dotations de dépenses d'investissement sont portées de 38,87 millions d'euros en 2009 à 79,7 millions d'euros en 2010.

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.

L'IHEDN va se rapprocher du CHEAr comme annoncé dans le rapport de l'an dernier. La fusion doit être totalement effective dès le 1^{er} janvier 2010. L'organigramme de l'Institut futur a été dessiné, avec un effectif de 73 agents au titre de l'IHEDN, sans compter les mises à disposition, et 37,5 pour le CHEAr, soit un effectif en ETP rémunérés de 110,5 en 2010. L'arrivée de l'INHES-J à l'École militaire dans le courant de l'année 2010 permettra de mutualiser un certain nombre d'activités, notamment dans les domaines du soutien et de l'administration.

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 2010 à 9 millions d'euros à comparer à 6,5 millions d'euros en 2009, 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 11,1 millions d'euros en 2010.

Les emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois des services du Premier ministre étaient de 73,81 ETPT au 30 juin 2009 (pour un plafond de 74), soit 24,1 militaires et 49,67 civils, dont 25,83 titulaires et 23,84 contractuels.

C.- L'INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Dans le cadre du rapprochement des instituts œuvrant dans le domaine de la défense et de la sécurité, il est prévu la transformation, à compter du 1^{er} janvier 2010, de l'Institut national des hautes études de sécurité, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, en Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, établissement public national administratif placé sous la tutelle du Premier ministre.

L'INHESJ aura pour mission d'intervenir dans les domaines de la formation, des études, de la recherche, de la veille et de l'analyse stratégique en matière de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale et économique ainsi que dans ceux intéressant la justice et les questions juridiques.

L'INHESJ héritera des moyens de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), établissement public auparavant placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, et de l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE), association bénéficiant d'un soutien de la part de la Gendarmerie nationale.

Il intégrera également l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

La subvention pour charges de service public destinée à l'INHESJ doit s'élever en 2010 à 9 millions d'euros et le plafond d'emplois prévu est de 81 ETPT.

D.- 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 actuellement destinés aux entités suivantes :

- la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;
- le groupement interministériel de contrôle (GIC) ;
- la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) ;
- la direction du renseignement militaire (DRM) ;
- la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) ;
- la cellule TRACFIN.

Depuis 2009, la DST a été remplacée par la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), le ministère des Affaires étrangères ne perçoit plus de fonds spéciaux et la cellule TRACFIN perçoit une petite dotation.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 s'élevaient à 44,9 millions d'euros. Après déduction de la quote-part de la réserve de précaution, ils avaient été ramenés à 42,7 millions d'euros, puis ils ont été abondés en gestion d'un montant de 9,9 millions d'euros au profit de la DGSE. La consommation finale a été de 52,3 millions d'euros.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2009 s'élèvent à 48,9 millions d'euros. Ils ont été abondés depuis le début de la gestion d'un montant de 4,9 millions d'euros au profit de la DGSE et du GIC.

Le présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle augmentation des crédits des fonds spéciaux, portés à 53,9 millions d'euros, conformément à la programmation triennale.

Les mouvements de crédits en 2008 et 2009 sont retracés dans le tableau suivant :

CRÉDITS DES FONDS SPÉCIAUX :
ÉVOLUTION ET RÉPARTITION PAR SERVICE OU MINISTÈRE
(en euros)

	Consommation 2008	2009
Dotation initiale	44 918 516	48 899 692
Total des crédits ouverts	52 602 889	53 845 692
	Consommation	Crédits ouverts au 31 août 2009
DGSE	43 608 408	42 545 692
GIC	8 013 227	10 500 000
DCRI	548 256	600 000
DRM	66 500	80 000
DPSD	66 500	100 000
Tracfin	0	20 000

Les crédits du Groupement interministériel de contrôle (GIC) (8 millions d'euros en 2008 et 9 millions d'euros en 2009) 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.

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 ; le Président du Sénat a nommé le 17 février 2009 MM. André Dulait et François Marc pour siéger au sein de la Commission. M. François Marc a cependant, par lettre du 30 septembre 2009 adressée au Président du Sénat, donné sa démission de la Commission. Son successeur devrait être prochainement désigné ;

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

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, avec son seul effectif parlementaire, ses travaux de vérification. 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.

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

Le Rapporteur spécial avait rappelé l'an dernier sa pleine compétence pour examiner le montant des fonds spéciaux autorisés en loi de finances par le Parlement, tout en considérant que le caractère secret des opérations financées

justifie des mécanismes spécifiques de contrôle des dépenses engagées. **Il avait rappelé que nulle dépense publique ne doit échapper à l'esprit de la LOLF et que l'opacité dont bénéficient les Services quant à la justification des dépenses n'est pas saine. Le Rapporteur avait souhaité 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.**

Le Président de la Commission, notre collègue M. Yves Fromion, en considération de ces remarques, a adressé récemment au Rapporteur spécial un courrier relatif à l'activité de la commission.

Celle-ci a 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'alors donné lieu à aucun contrôle externe. Elle a en particulier procédé à diverses auditions et effectué plusieurs vérifications sur pièces et sur place sur diverses lignes du compte d'emploi des fonds spéciaux.

Toutes les informations demandées ont été données à la Commission lors de ses contrôles qui ont notamment porté sur de nombreuses opérations.

La Commission a adopté en février 2009, à l'unanimité, le rapport et le procès-verbal dont elle avait la charge pour les deux exercices 2006 et 2007.

Au-delà du contrôle de la régularité et de la sincérité des comptes, elle s'est efforcée, dans son rapport, d'évaluer la pertinence de la dépense, comme le Rapporteur spécial en avait exprimé le souhait.

La Commission devrait être en mesure d'établir son rapport sur les conditions d'emploi des fonds spéciaux en 2008 et de dresser le procès-verbal relatif aux dépenses réalisées sur ces fonds en 2008 avant la fin de l'année 2009, compte tenu d'un retard de quelques mois mis par la DGSE dans la production de ses comptes. Pour éviter le renouvellement de cette situation, il a été demandé à la DGSE de soumettre à la Commission le compte d'emploi des fonds spéciaux pour l'exercice 2009 au plus tard en mars 2010.

Au-delà de ces difficultés de calendrier, en passe d'être résolues, le Président Yves Fromion a tenu à souligner que la Commission s'est félicitée de l'excellente qualité de la comptabilité tenue par la DGSE dans le cadre de sa gestion des fonds spéciaux. Lors des divers contrôles auxquels elle a procédé, il n'est apparu aucun élément permettant de conclure que la comptabilité des fonds spéciaux gérés par la DGSE ne donnait pas une image sincère et fidèle de sa gestion.

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 seules dépenses de fonctionnement que la commission finance sur la ligne budgétaire qui lui est allouée concernent ses déplacements aux fins de contrôle sur pièces et sur place.

Les dépenses réalisées par la commission en 2009 correspondent à des frais de déplacement et de séjour supportés à l'occasion des contrôles effectués dans plusieurs postes de la DGSE à l'étranger. Ces dépenses ont excédé le montant initialement prévu puisqu'elles se sont établies à 36 249,49 euros. Des ressources complémentaires ont donc dû être utilisées sur les dotations du BOP *Soutien*.

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.

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 à ceux dépendant d'autres missions que la *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 trois ans 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 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.

D'une manière générale, le budget des services du Premier ministre rassemble de faibles moyens, au demeurant dispersés, pour l'accomplissement de lourdes tâches. L'absence d'espace de gestion se conjugue à la concentration des crédits et l'absence d'opérateur important comme de dépense fiscale rattachable à ce budget.

Cette problématique a été exposée très clairement par M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, dans sa présentation du bilan stratégique du programme, page 12 du rapport annuel de performances (RAP) pour 2008.

Le développement de la démarche de performance doit, pour ce qui concerne les services du Premier ministre, intégrer le caractère très hétérogène du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les prévisions budgétaires sont difficiles à réaliser avec précision sur de petites entités qui ne sont agrégées que dans un souci de présentation budgétaire et non de pilotage centralisé. La coordination réalisée par le secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, doit nécessairement prendre en considération la tradition de forte autonomie de tous les services relevant du Premier ministre, comme de celle des autorités administratives indépendantes.

Dans ces conditions, le développement de la démarche de performance a été rendu malaisé. 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.

Pour les programmes n° 129 et 308, la MOSPM est donc en charge du pilotage par la performance. Elle favorise la diffusion de la culture de contrôle de gestion au sein des services, au travers notamment de son rôle de conception et d'appui méthodologique à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance stratégiques et opérationnels.

Depuis septembre 2007, les autorités administratives indépendantes bénéficient de l'appui méthodologique de cette mission pour l'élaboration ou l'amélioration de leur démarche de performance. Cet appui prend la forme d'entretiens et d'échanges ciblés, suivis de fiches de propositions adressées aux autorités concernées qui décident ensuite de la direction dans laquelle la réflexion stratégique doit être approfondie. Le travail ainsi mené permet de concilier l'existence d'une démarche d'ensemble de mesure de la performance et le respect de l'autonomie des autorités administratives indépendantes.

Elle propose également aux entités de ces deux programmes l'élaboration de tableaux de bord internes. En 2008, un tableau de bord a ainsi été proposé au comité consultatif national d'éthique, à la commission nationale consultative des droits de l'homme ainsi qu'au contrôleur général des lieux de privation de libertés. En 2009, cette démarche se poursuit au profit notamment de la MIVILUDES.

D'autres entités disposent de leurs propres outils de pilotage, par exemple le Médiateur de la République dont le tableau de bord interne est constitué d'une trentaine d'indicateurs opérationnels, à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Un tableau de bord destiné au responsable de programme est également en cours d'élaboration. Ce tableau consolidera les indicateurs de performance, financiers ou d'activités, stratégiques ou opérationnels, des différentes entités des programmes concernés. Cette démarche devrait aboutir lors du dernier trimestre 2009, à une version « stabilisée » regroupant le plus grand nombre d'entités possibles.

Enfin, la MOSPM organise et anime mensuellement des ateliers réunissant les contrôleurs de gestion de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, ateliers au cours desquels sont évoquées des questions d'ordre méthodologique principalement. Concernant la partie relative à l'efficacité de gestion, les outils de mesure se déclinent au travers de l'analyse des coûts, de la charte de gestion et des audits internes comptables et financiers.

L'analyse des coûts est retracée dans le volet « comptabilité d'analyse des coûts » du projet annuel de performance. Les fonctions de soutien (ressources humaines, financières, immobilières et logistiques, informatiques) y sont identifiées et les montants correspondants font l'objet selon leur nature d'une répartition sur les actions du ou des programmes concernés. Cet exercice permet de calculer le coût complet de chacune des actions. Les enseignements qui peuvent être tirés de cette analyse sont encore susceptibles d'être améliorés.

En 2008, 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 après un travail de concertation mené avec l'ensemble des responsables de BOP. En 2009, avec la création du programme n° 308, toujours dans un esprit de concertation, la charte de gestion du programme n° 129 a été actualisée et une charte de gestion du programme n° 308 élaborée et validée par le Secrétaire général du Gouvernement.

Dans le strict respect des spécificités des services du Premier ministre d'une part, et des autorités administratives indépendantes d'autre part, ces chartes de gestion définissent 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.

Les chartes de gestion sont constituées 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 (DSAF) des services du Premier ministre ; le pilotage par la performance, animé et coordonné par la MOSPM.

Une nouvelle étape a marqué l'année 2009 avec le développement de la fonction d'audit interne comptable et financier. Le Secrétaire général du Gouvernement a créé, par décision du 23 décembre 2008, une cellule d'audit spécifique au sien de la MOSPM. Cette cellule d'audit interne propose aux services du Premier ministre qui le souhaitent d'utiliser ses prestations. Il leur est ainsi possible d'assurer leurs obligations en ce domaine sans être contraints de créer leur propre service d'audit. Un premier audit mené en partenariat avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP), s'est déroulé dans le courant du dernier trimestre 2008 et durant le premier trimestre 2009. Cet audit a porté sur la procédure d'inscription des provisions du programme n° 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, ainsi que sur l'évaluation du contrôle interne comptable au sein du budget *annexe Publications officielles et information administrative*. Un second audit est actuellement en cours de finalisation. Il porte sur l'évaluation d'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable au sein des programmes n° 129 et n° 308. Deux audits sont programmés pour la rentrée 2009 et le début de l'année 2010 : le premier sur les immobilisations non ventilées, le second sur l'analyse des risques.

2.- 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, 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 formalisation de la démarche de performance a été initiée dès 2007 au sein de la DSAF. Les outils utilisés étaient des indicateurs basés sur les critères d'efficacité, d'efficience et de qualité de service. Après trois trimestres de fonctionnement de ce dispositif en 2008, il est apparu nécessaire au directeur des services administratifs et financiers nouvellement nommé de donner une nouvelle orientation au dispositif de performance : ainsi, le contrôleur de gestion a été placé sous l'autorité directe du directeur et le dispositif a été revu au début de l'année 2009 afin de mieux rendre compte de l'atteinte des objectifs assignés à la DSAF, qu'ils soient fixés par le Secrétariat général du Gouvernement au directeur, ou bien dans le cadre de la loi de finances, et ceux que le directeur fixe à ses services.

En application de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, 11 ETPT seront supprimés en 2010 à la DSAF. En outre, 5 ETPT seront transférés au titre de la mise en place du service facturier. Enfin, 15 ETPT seront transférés vers l'action 02 du programme n° 129 dans le cadre de la création de l'Agence nationale de la sécurité et des systèmes d'information. Ces décisions coïncident avec des charges supplémentaires que doit assumer la DSAF puisque, en conséquence de la réforme de l'administration territoriale, dès le 1^{er} janvier 2010, la DSAF devra assurer la rémunération de plus de 700 agents supplémentaires.

L'augmentation sensible des moyens de fonctionnement du BOP Soutien prend en compte les nouveaux cabinets et commissions à soutenir rattachés à l'action 01, le cabinet chargé de la mise en œuvre du plan de Relance, le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, l'Union pour la Méditerranée et son conseil culturel, le conseil de la création artistique. Ces moyens ne prennent pas en compte les nouveaux cabinets créés suite au remaniement ministériel de juin 2009, à savoir ceux du secrétariat d'État en charge du Grand Paris et du ministère de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire.

3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2009

L'exécution, pendant l'exercice 2008, 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 du Rapporteur spécial inséré dans le rapport n° 1775 sur le projet de loi de règlement pour l'année 2008.

Sur l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, les services du Premier ministre indiquent que la situation prévisionnelle d'exécution du programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* ne fait pas apparaître de tensions particulières « *même si des ajustements en fin de gestion seront sans doute nécessaires notamment au profit des actions relevant du BOP Soutien, du fait du rattachement aux services du Premier Ministre de nouveaux cabinets et services au cours de l'année 2009.* » Il apparaît donc que les dépenses des cabinets ministériels sont, cette année encore, supérieures aux prévisions.

La réserve de précaution résiduelle s'élevait à 496 983 euros au 11 septembre 2009 (0,13 % des crédits ouverts) et s'imputait exclusivement sur les dotations du BOP *Soutien*. Plus de 9 millions d'euros de crédits de paiement mis en réserve ont été rendus disponibles en gestion.

4.– Les crédits de *Coordination du travail gouvernemental* demandés pour 2010

Les crédits prévus par le présent projet de loi de finances pour le programme *Coordination du travail gouvernemental* s'élèvent à 155,1 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses de personnel, dont 26,7 millions d'euros à transférer au compte d'affectation spéciale des pensions, et à 324,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 312,3 millions d'euros en crédits de paiement pour les autres titres de dépenses.

Les crédits de paiement s'élèvent au total à 467,5 millions d'euros en 2010 à comparer à une base retraitée de 388,5 millions d'euros en 2009 (+ 20,3 %). **Les principaux postes d'augmentation sont les crédits de soutien, ceux du SGDN et les fonds spéciaux.**

Ces dotations prennent en compte plusieurs changements de périmètre par rapport à 2009, déjà évoqués et qui rendent délicates les comparaisons d'un exercice à l'autre.

Le plafond d'emplois demandé pour 2010 s'élève à 2 140 ETPT, contre 1 805 ETPT autorisés en LFI 2009.

L'augmentation nette de 335 ETPT résulte du solde entre 347 transferts nets (362 transferts entrants et 15 transferts sortants) et 12 suppressions d'ETPT dont 11 ETPT de catégorie C à la DSAF.

Pour les années 2010 à 2011, à périmètre constant, l'évolution des crédits traduit l'absence de création d'emplois et la suppression de 26 ETPT (12 en 2010 et 14 prévues 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. Par ailleurs, et parallèlement aux crédits de titre 2, les crédits hors titre 2 évoluent sous l'effet des transferts et changements de périmètre. Pour l'année 2010 : la prise en charge des nouvelles structures est financée sous le plafond de dépenses initialement fixé, à l'exception de l'UPM et de son Conseil culturel et du Conseil de la création artistique ; dans le cadre du transfert de la Mission d'évaluation de politiques publiques vers le programme n° 221, le programme n° 129 voit ses crédits de fonctionnement diminuer de 3 millions.

B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

Le Secrétariat général de la mer (SGMer) est une structure interministérielle composée, outre le secrétaire général (M. Jean-François Tallec) et le secrétaire général adjoint, officier général de marine, de treize chargés de mission venant d'horizons différents (défense, affaires maritimes, douanes, police, gendarmerie, équipement, agriculture et IFREMER), mis à disposition par leur administration d'origine, sauf pour quatre personnes relevant du budget du Premier ministre.

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. Le comité ne s'est pas réuni depuis 2004 et pourrait l'être à la fin de 2009. Ce comité participe à l'action de l'État pour l'accomplissement de cinq missions : la préparation du Comité interministériel de la mer et le suivi de ses décisions ; le contrôle, l'évaluation et la prospective en matière de politique maritime ; la coordination à l'échelon central de l'action de l'État en mer, la coordination de l'action des préfets maritimes en métropole et des délégués du Gouvernement outre-mer ; l'entretien du schéma directeur des moyens participant à l'action de l'État en mer ; la coordination du suivi et des adaptations des textes relatifs à la mer.

Pour remplir ses missions, le Secrétariat général a bénéficié de 183 000 euros en 2008, 107 035 euros ont été consommés. L'enveloppe allouée pour 2009 est de 124 000 euros.

Le fait que le comité n'a pas eu besoin d'être réuni depuis 2004 permet de s'interroger sur la pertinence de son maintien.

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.

Le nombre de consultations de la MIVILUDES augmente d'année en année. Les réponses nécessitent une analyse d'autant plus approfondie, que les demandes émanent souvent d'administrations publiques, notamment de mairies et de conseils généraux. La mission interministérielle s'efforce de réagir dans des délais courts, même si, sur les deux dernières années, ces délais se sont allongés, notamment du fait de l'augmentation sensible des interrogations portant sur des mouvements ou réseaux nouveaux. La MIVILUDES est étroitement associée à la coordination des moyens de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires au niveau départemental, en particulier depuis la parution des circulaires du ministre de l'Intérieur de février 2008 et janvier 2009 qui insistent sur l'importance de cette coordination au niveau départemental et sur la nécessité de maintenir une fréquence élevée de réunions, la situation s'est nettement normalisée

Le rôle de vigie de la MIVILUDES a été attesté en 2009 par la détection d'une grave anomalie dans l'élaboration complexe de textes législatifs permettant une faible lisibilité de l'intention supposée du législateur. Ainsi après des mouvements d'allers-retours mal éclaircis entre la commission des Lois de l'Assemblée nationale et la Chancellerie, la possibilité de dissolution pour escroquerie en bande organisée a-t-elle été supprimée de notre droit – heureusement provisoirement – en avril 2009. La vigilance de la MIVILUDES et la réactivité de la ministre de la Justice, garde des Sceaux, s'appuyant sur une proposition pertinente d'amendement du sénateur Nicolas About, ont permis de réparer la faute commise.

Outre le Président et la Secrétaire générale de la mission (qui a pris ses fonctions en février 2009, le poste étant resté 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 crédits de fonctionnement de la MIVILUDES sont stabilisés 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.**

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.

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.

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 et 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 2010 comme 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 3,53 millions de crédits de paiement en 2010.

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.

La mise en œuvre de ce plan a constitué une priorité pour la MILDT en 2009 avec la dynamisation de la recherche sur l'ensemble des drogues, la conception d'une grande campagne de communication sur le statut légal des produits qui sera lancée en fin d'année, l'organisation de deux forums régionaux

sur les addictions dans le milieu du travail, la réalisation avec les ministères de divers outils de prévention (guides, sessions de formation). En matière de lutte contre le trafic, la MILDT a financé des moyens d'investigation innovants notamment en matière de veille Internet (techniques de profilage, outils d'analyse criminelle des réseaux de trafic...). D'autres projets permettant le renforcement des GIR, celui des capacités d'intervention en mer et par voie aérienne ont été financés. Les contributions de la MILDT aux organismes internationaux ont concerné à la fois des opérations de lutte contre le trafic, de formations et de soins dans les zones géographiques prioritaires (Afrique de l'Ouest, Amérique du sud, Amérique latine, Asie et Balkans). Des projets concernant la prise en charge sanitaire et sociale hors sécurité sociale ont également été financés pour améliorer l'insertion sociale des toxicomanes, préparer la réinsertion des prisonniers et réduire l'usage détourné des médicaments. Par ailleurs, les crédits déconcentrés de la MILDT ont permis aux chefs de projet MILDT nommés dans les préfetures de départements au sein des directions de cabinet des préfets, de relayer les objectifs du plan et d'impulser les actions des services déconcentrés

Les crédits prévus en 2010 sur le budget de la MILDT s'élèvent à 29,80 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à comparer à 32,06 millions d'euros de crédits de paiement en 2009.

L'effectif budgétaire transféré aux services du Premier ministre a concerné 25 emplois, 22 étaient pourvus au 30 juin 2009, s'y ajoutaient 9 agents mis à disposition. Le plafond des ETPT a été fixé à 24 emplois en 2009 et 22 emplois en 2010.

Il est à noter que selon le rapport de notre collègue sénatrice Mme Nicole Bricq sur l'État locataire ⁽¹⁾, l'état révisé des loyers de l'État fourni par le service France Domaine fait apparaître, en première position, comme le plus onéreux, l'immeuble qui héberge la MILDT, le Conseil national consultatif d'éthique et le Haut Conseil à l'intégration (instances rattachées aux services du Premier ministre), rue Saint-Georges dans le IXe arrondissement de Paris. Le coût de cette location, en effet, s'élève à 998,6 euros du mètre carré (2,1 millions d'euros annuels, pour une surface de 2 124 m²). On relève que la MILDT bénéficie d'un ratio de 36 m² par agent. Sur cette question, la MILDT annonce qu'elle rejoindra dès la fin d'octobre 2009 des locaux appartenant aux services du Premier ministre au 35, rue Saint Dominique, ce déménagement devant générer une économie substantielle.

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 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

(1) N°510 (2008-2009), 1^{er} juillet 2009

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 le 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 étaient prévus en 2008. Pour 2010, la dotation en autorisations de programme et crédits de paiement est de 1 080 792 euros à comparer à 1 070 739 euros en 2009.

On observe que ce montant est inférieur à la dotation prévue dans le cadre de la programmation triennale, globalement de 1 100 000 euros de 2009 à 2011, dotation sur laquelle s'impute la réserve de précaution.

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. 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 558 000 connexions en 2008.

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 26 octobre 2009 est de 49.

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. 22,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement étaient prévus à cet effet en 2009. Le montant de la subvention pour charges de service public représentera 22,6 millions d'euros en 2010. L'Ordre de la Légion d'honneur, composé de la grande chancellerie chargée de la gestion des ordres nationaux, 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.

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 29 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial estime toujours 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 du Secrétaire d'État chargé de la Prospective et du développement de l'économie numérique.

Au fur et à mesure des diverses recompositions du Gouvernement, le développement de l'économie numérique est venu s'ajouter aux attributions du secrétariat d'État en mars 2008, tandis que l'évaluation des politiques publiques a été transférée au ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État en janvier 2009.

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.

Outre une équipe d'environ soixante-dix chargés de mission répartis en six départements ou services, le Centre d'analyse stratégique s'appuie sur une vingtaine de conseillers scientifiques permanents. Provenant d'horizons variés, ils contribuent à la diversité et à la capacité d'expertise de l'organisme.

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.

En 2009, les travaux du Centre d'analyse stratégique se sont articulés autour des cinq thèmes suivants : les entreprises dans la crise ; la croissance verte ; famille et éducation ; État et services publics ; veille scientifique : neurosciences et action publique.

Dans ce cadre, les activités du Centre d'analyse stratégique ont été organisées afin de répondre aux différentes saisines ministérielles, qui ont porté de janvier à juin 2009 sur les sujets suivants : « *La mesure du déclassement : informer et agir sur les nouvelles réalités sociales* », « *Sortie de crise, modèle de croissance* », les facteurs de santé mentale et du bien-être, la gestion des risques technologiques, les évolutions possibles et souhaitables des transports de marchandises en accord avec le Grenelle de l'environnement et les objectifs européens, les évolutions possibles et souhaitables des usages de l'automobile, le télétravail, les enjeux à long terme de la consommation durable.

Le 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.

Alors que 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.* », **le 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.

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.

Le 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. Doté d'une équipe d'une cinquantaine de personnes, dont une trentaine d'économistes, il produit des études, recherches, bases de données et analyses sur les grands enjeux de l'économie mondiale (politiques commerciales, délocalisations, grandes économies émergentes, intégration européenne, mondialisation financière, migrations...).

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 3,6 millions d'euros en 2008 au lieu de 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.

Le CERC a consommé 904 951 euros en 2008 à comparer à 925 384 euros 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 de grandes administrations. Le CAE est associé au Centre d'analyse stratégique depuis la 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 969 869 euros de crédits du CAS en 2008 à comparer à 390 352 euros 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.

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

Le COR avait consommé 689 147 euros, à comparer à 821 182 euros 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. Le conseil a consommé 14 770 euros en 2008 et 15 957 euros en 2007.

De juin 2008 à juin 2009, le Conseil d'analyse de la société a tenu 15 réunions plénières. Depuis le rapport « *Pour un service civique* », qui a été remis au Président de la République le 10 septembre 2008, le conseil a remis un rapport « *Face à la crise* » en mai 2009. Les doutes formulés par le Rapporteur spécial l'an passé quant à l'utilité du Conseil d'analyse de la société ont provoqué une réaction très vive de son président. Le Rapporteur spécial a été au moins convaincu de la capacité d'indignation du président dudit conseil.

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 470 088 euros en 2008, 372 356 euros en 2007 et 233 905 euros en 2006.

Les travaux du COE au cours du premier semestre 2009 ont porté sur trois thèmes : la situation économique et l'emploi, les mobilités professionnelles et l'orientation scolaire et professionnelle.

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*. La DSAF assure également 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.

L'évolution des crédits de l'action « Stratégie et prospective » (2008-2009) est retracée par les tableaux ci-joints.

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

(en euros)

	LFI 2008		Crédits disponibles au 01/01/2008		Consommation au 31/12/2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TITRE 2	14 150 000	14 150 000	14 079 250	14 079 250	13 599 894	13 599 894
<i>dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>	13 400 000	13 400 000	13 333 000	13 333 000	7 774 365	7 774 365
CEPII					2 554 659	2 554 659
CERC					787 929	787 929
COE					433 398	433 398
CAE					840 764	840 764
COR					573 153	573 153
CAS					0	0
SEPEPP	750 000	750 000	746 250	746 250	635 626	635 626
TITRE 3	10 194 150	10 194 150	9 691 508	9 691 508	8 513 749	6 033 460
<i>dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>	7 194 150	7 194 150	6 871 508	6 871 508	4 525 931	4 214 490
CEPII					1 123 933	1 083 116
CERC					121 114	117 022
COE					53 443	36 690
CAE					161 571	129 105
COR					129 726	115 994
CAS					16 124	14 770
SEPEPP	3 000 000	3 000 000	2 820 000	2 820 000	2 381 907	322 273
TITRE 6	5 590 222	5 590 222	3 405 400	3 405 400	3 405 400	3 405 400
<i>dont :</i>						
IRES	3 610 000	3 610 000	3 405 400	3 405 400	3 405 400	3 405 400
IFRI et IRIS	1 980 222	1 980 222				
TOTAL	29 934 372	29 934 372	27 176 158	27 176 158	25 519 043	23 038 754
<i>dont :</i>						
<i>Centre d'analyse stratégique</i>	20 594 150	20 594 150	20 204 508	20 204 508	12 300 296	11 988 855
CEPII					3 678 592	3 637 775
CERC					909 043	904 951
COE					486 841	470 088
CAE					1 002 335	969 869
COR					702 879	689 147
CAS					16 124	14 770
SEPEPP	3 750 000	3 750 000	3 566 250	3 566 250	3 017 533	957 899
IRES	3 610 000	3 610 000	3 405 400	3 405 400	3 405 400	3 405 400
IFRI et IRIS	1 980 222	1 980 222				

Source : Services du Premier ministre

SITUATION DES CRÉDITS DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE EN 2009

(en euros)

	LFI 2009	Crédits disponibles au 01/01/2009	Consommation prévisionnelle au 31/12/2009
TITRE 2	13 980 549	13 910 646	13 776 531
TITRE 3	12 902 234	12 175 186	9 967 346
TITRE 6	5 635 525	3 938 000	3 237 600
TOTAL	32 518 308	30 023 832	26 981 477

Source : Services du Premier ministre

Entre 2008 et 2009, la dotation globale inscrite à l'action *Stratégie et prospective* a augmenté de 2,5 millions d'euros. Cependant, à périmètre constant, la dotation 2009 de titre 2 se caractérise par un tassement des moyens. En effet, alors que le plafond d'emplois autorisés a baissé à hauteur d'un ETPT (catégorie A) entre 2008 et 2009, les crédits hors CAS *Pensions* afférents à l'action ont quant à eux diminué de 230 000 euros sur la même période : 12,6 millions d'euros en 2009 contre 12,8 millions d'euros en 2008.

À périmètre constant, la dotation 2009 de titre 3 pour la même action *Stratégie et prospective* a augmenté de 2,9 millions d'euros. Cette majoration est liée pour l'essentiel à un élargissement des attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques qui, depuis avril 2008, est désormais aussi en charge du développement de l'économie numérique en France.

Les moyens prévus par le présent projet de loi de finances ramènent à 13,68 millions d'euros au lieu de 13,98 millions d'euros en 2009 les crédits de rémunérations. Le plafond 2010 en ETPT suit une évolution similaire, soit 208 ETPT en 2010 contre 214 en 2009. Le rattachement de la mission d'évaluation de politiques publiques au programme n° 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*, diminue le plafond du programme de 5 ETPT, et de 0,35 million d'euros de crédits de titre 2, 1 ETPT est donc supprimé.

**ÉVOLUTION 2009/2010 DES MOYENS EN PERSONNEL
DE L'ACTION STRATÉGIE ET PROSPECTIVE**

Moyens en personnel de l'action « Stratégie et prospective »	LFI 2009	PLF 2010
Dotation titre 2 (en millions d'euros)	13,98	13,68
Plafond d'emplois (en ETPT)	214	208

Les dotations budgétaires prévues pour 2010 et 2011 prennent en compte les modifications de périmètre intervenues récemment.

Depuis janvier 2009, les crédits consacrés aux études d'évaluation des politiques publiques sont transférés au programme 221 *Stratégie économique et financière et réforme de l'État*. La prise en compte de cette attribution au ministre du Budget se traduit en PLF 2010 par une diminution des dotations de 3,3 millions d'euros, dont 347 196 euros de crédits de titre 2 (correspondant à 5 ETPT) et 3 millions d'euros de crédits hors titre 2

La dotation de titre 2 devrait passer de 13,66 millions d'euros en 2009 (dotation 2009 retraitée en périmètre 2010-2011) à 13,68 millions d'euros en 2010 et 13,75 millions d'euros en 2011. Cette hausse est liée à l'augmentation prévisionnelle de la dotation de crédits afférents au CAS *Pensions*. À l'inverse, à effectifs quasiment stables, la dotation de crédits hors CAS *Pensions* devrait

diminuer entre 2009 et 2010 : 12,27 millions d’euros en 2010 et 2011 contre 12,34 millions d’euros en 2009 (dotation 2009 retraitée en périmètre 2010-2011), ce qui confirme la tendance de « tassement » des moyens déjà observée entre 2008 et 2009.

S’agissant du plafond d’emplois autorisés, celui-ci devrait rester stable entre 2009 (plafond d’emplois retraité en périmètre 2010-2011) et 2010, soit 207,99 ETPT, puis diminuer à hauteur de -1 ETPT en 2011 (206,99 ETPT) du fait de deux départs à la retraite, dont un non remplacé.

La dotation de titre 3 devrait passer de 10,12 millions d’euros en 2009 (dotation 2009 retraitée en périmètre 2010-2011) à 10,20 millions d’euros en 2010, soit une progression de +0,08 million d’euros. Plus spécifiquement, les crédits liés aux dépenses de fonctionnement devraient diminuer sur la période (5,62 millions d’euros en 2010 contre 6,48 millions d’euros en 2009), tandis que les crédits relatifs aux dépenses immobilières devraient connaître une hausse significative (3,80 millions d’euros en 2010 contre 2,89 millions d’euros en 2009) compte tenu notamment de l’augmentation des loyers budgétaires. Les crédits liés aux dépenses informatiques devraient également augmenter.

ÉVOLUTION 2009/2010 DES MOYENS EN FONCTIONNEMENT DE L’ACTION « STRATÉGIE ET PROSPECTIVE »

(en millions d’euros)

Moyens en fonctionnement de l’action « Stratégie et prospective »	LFI 2009	PLF 2010
Dotation titre 3	10,12	10,20

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*, la *Chronique internationale de l’IRES* et *La Lettre de l’IRES*, et des documents de travail mis en ligne sur son site Internet.

Le 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 plus de 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 de 2009 à 2011 comme en 2008. Elle permet pour l'essentiel de financer les rémunérations des personnels embauchés par l'association (27 personnes, dont 12 fonctionnaires et 15 contractuels au 30 juin 2009).

Le programme de travail 2009 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 nouveaux ont été retenus pour 2008 comme pour 2009) 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, démocratie sociale », « Mutations productives, financières et restructurations », « Transformations de l'emploi et du travail », « Protection sociale, salaires et autres revenus ».

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.

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, et en mettant à la disposition de ses partenaires et du public les résultats de ces études.

L'IFRI est aujourd'hui un des principaux *think tanks* voués à l'étude des relations internationales, et le seul institut français à être classé en 2009, pour la deuxième année consécutive, parmi les dix premiers *think tanks* non américains « les plus influents dans le monde » dans le *Think Tank Index* de l'Université de Pennsylvanie.

Si la subvention budgétaire est globalement stable (à 1,5 million d'euros) le budget de l'IFRI a été 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. Ce budget a été ramené à 6,1 millions d'euros en 2009 du fait de la crise financière.

Les principaux soutiens de programme et contrats inscrits au budget pour 2008 comme en 2009 sont Areva, Electrabel (Belgique), EDF et Rosneft (Russie) pour le programme Énergie ; Total, EDF, 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.

En 2009, la fédération nationale des travaux publics (FNTP), Lafarge, Air Liquide, EDF, Total, l'agence française de développement ont participé au financement du Centre Asie de l'IFRI.

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 276 000 euros par l'utilisation de la « réserve parlementaire » en 2008 et portés à 256 000 euros en 2009), alors que la part du privé est globalement stable (1,17 million d'euros en 2008 et 1,2 million d'euros en 2009).

Il est prévu en 2010 de verser à l'IRIS une subvention budgétaire de 216 000 euros comme pour les années précédentes.

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.

Au 1^{er} janvier 2010, le processus de rapprochement des deux directions connaîtra une nouvelle étape avec leur fusion en une seule direction dont l'appellation – mais ce n'est pas l'essentiel – ne semble pas encore avoir été arrêtée, mais pourrait être « *Direction de l'information légale et administrative* ». Une nouvelle maquette budgétaire est proposée, transversale aux deux anciennes directions. L'analyse des crédits de 2009 à 2010 s'en trouve rendue plus difficile, d'autant plus que 8 emplois ont été transférés de la direction générale de la modernisation de l'État à la DJO pendant l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2010.

L'analyse du budget 2010 laisse planer des doutes sérieux sur l'avenir du nouvel ensemble, pourtant constitué de structures administratives et industrielles dont chacun connaît l'excellence.

La réforme doit affirmer clairement une stratégie : alors que le projet de décret instituant un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative réaffirme pleinement la vocation du nouvel ensemble à se poser comme l'éditeur, l'imprimeur et le diffuseur de référence de l'État, les démarches engagées sont encourageantes mais doivent être concrétisées. Les espoirs esquissés pourront devenir les éléments d'une politique ferme garantissant la pérennité des recettes dont la prospection de nouveaux marchés est une condition.

L'annonce de la mise en place du futur conseil d'orientation de la diffusion légale, de l'édition publique et de l'information administrative de l'État est en elle-même une bonne chose mais sa composition, qui ménage une large part au secteur privé, laisse peser un doute sur l'orientation de service public du nouvel ensemble, doute préjudiciable à la confiance nécessaire au parachèvement des mutations en cours.

Tout cela n'est-il pas le signe que jusqu'à présent les grands choix stratégiques n'ont pas encore donné lieu à une traduction claire dans la direction de l'édition publique et de l'information administrative, traduction claire qui doit être perçue comme telle pour créer l'environnement positif indispensable ?

D'un point de vue budgétaire, l'année 2010 sera plus que jamais celle des recettes incertaines, du décalage des investissements et d'économies sur les emplois qui vont très au-delà des perspectives pluriannuelles de l'automne 2008 : des motifs sérieux de ne pas être satisfait de l'évolution récente, mais au contraire d'être inquiet et de demeurer vigilant.

I.— LA FUSION DES JOURNAUX OFFICIELS ET DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

A.— LE PROCESSUS DE FUSION

Le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 pour les services du Premier ministre avait seulement prévu 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 d'atteindre cet objectif. Par courrier du Secrétaire général du Gouvernement en date du 25 février 2008, le cadre général de la nouvelle 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'avait pu être finalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

Le Secrétaire général du Gouvernement a adressé le 19 novembre 2008 aux directeurs de la Documentation française et des Journaux officiels des directives permettant de constituer une nouvelle entité à partir des deux directions actuelles en vue d'une création officielle qui doit être juridiquement effective au 1^{er} janvier 2010. Au premier rang de ces directives figurait l'objectif précis de former et co-piloter une équipe de projet chargée de proposer, avant le 31 mars 2009, l'organisation cible de la nouvelle entité ainsi que *« les processus qui permettront de la rallier »*. Dans ce but, un comité exécutif essentiellement composé des directeurs et sous-directeurs en place a mis immédiatement en œuvre huit groupes de travail co-pilotés par des responsables de service issus des deux directions, qui ont remis leurs conclusions et propositions en février 2009. Celles-ci ont été exposées et débattues au cours d'une journée de séminaire réunissant les cadres responsables des différents services de la Documentation française et des Journaux officiels. Les actes de ce séminaire ont permis d'ébaucher, début mars 2009, une première esquisse d'organisation remise aux partenaires sociaux pour entamer une concertation avant la transmission fin mars, comme prévu, d'une maquette plus élaborée au Secrétaire général du Gouvernement. Sur la base des propositions contenues dans cette maquette et après échange avec les représentants du personnel, le SGG a proposé au Premier ministre les principales décisions portant sur l'organisation de la nouvelle entité, le calendrier de la

réforme et la gestion des ressources humaines. Celles-ci ont été entérinées dans la note du SGG du 29 juin 2009 et les responsables préfigurateurs de la nouvelle entité ont été officiellement désignés lors d'un second séminaire de direction organisé en juin 2009. Parallèlement, le comité exécutif a lancé deux chantiers fondamentaux : un chantier « Ressources humaines » ayant pour objet d'harmoniser les modalités de gestion des ressources humaines dans la nouvelle entité (action sociale et santé au travail, aménagement et organisation du travail, instances paritaires et actions sociales) et un chantier « Affectation des locaux » en vue de l'affectation des départements de la nouvelle entité sur les trois sites géographiques : Desaix, Quai Voltaire et Aubervilliers. Le choix de la localisation des futurs départements s'est fait selon les objectifs suivants : le maintien sur le site Desaix de tous les départements de la chaîne papier ; le regroupement sur un même site des activités d'un même département ; le rapprochement, autant que possible, des départements ayant des activités connexes ; la limitation du nombre de déménagements. Dans ce contexte, le dernier trimestre 2009 sera consacré à la finalisation du chantier « Ressources humaines » en collaboration avec les partenaires sociaux dans le cadre de groupes de travail thématiques, au rapprochement géographique de certains départements et à l'élaboration du projet d'entreprise en étroite collaboration avec les responsables préfigurateurs. La nouvelle entité sera juridiquement créée au 1^{er} janvier 2010.

B.– LA NOUVELLE ORGANISATION

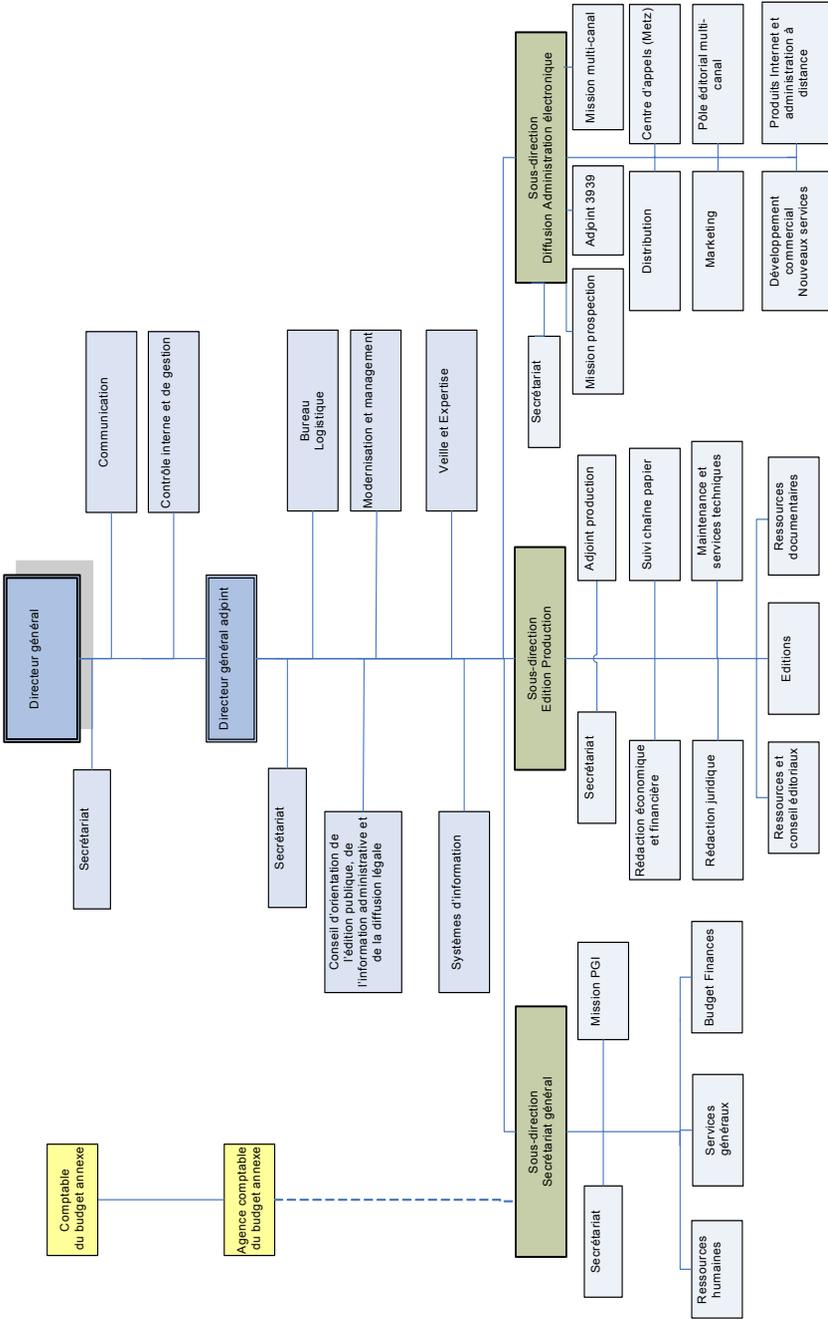
Sur le plan organisationnel, la note du SGG du 29 juin 2009 prévoit la mise en place de la nouvelle organisation en deux étapes.

Une **sous-direction Secrétariat général**, à vocation administrative et financière, comportera un département « Ressources Humaines », un département « Budget-Finances » et un département « Services généraux ». Elle se substituera aux deux sous-directions préexistantes ainsi que, pour une fraction de la fonction RH (paie des agents DDF notamment), à des moyens aujourd'hui dans le périmètre de la DSAF.

Une **sous-direction Édition Production**, à caractère opérationnel, rassemblera toutes les compétences actuelles de la DJO et de la DDF en matière d'édition. Constituée à partir des actuels effectifs des services ou départements concernés de la DDF et de la DJO, elle sera chargée d'assurer et développer les produits et services liés aux missions de la diffusion légale et de l'édition publique.

Une **sous-direction Diffusion et administration électronique**, également opérationnelle consacrera son activité aux métiers de l'information administrative, de l'administration électronique et de la diffusion marchande, avec le même bénéfice de complémentarité de personnels issus des deux directions. La fonction marketing et la fonction commerciale seront regroupées afin d'assurer la meilleure allocation possible des capacités commerciales rapportées aux activités marchandes de la nouvelle entité.

Organigramme au 1er janvier 2010



Dès 2010 sera créé un poste de **directeur adjoint** chargé de seconder le directeur et d'assurer son intérim en cas de besoin, tout en assurant plus spécifiquement la responsabilité du bon déroulement des processus opérationnels, de leur qualité, de leur organisation et de leur coordination, ainsi que de leur amélioration permanente. À cet effet, il disposera du rattachement direct de nombreux chargés de mission responsables de la conduite de processus transverses (modernisation, veille et expertise, etc.). De plus, de par ses activités majoritairement orientées vers la production et le caractère stratégique de certains de ses projets, le département des systèmes d'information actuellement rattaché à la sous-direction chargée du soutien, sera directement rattaché au directeur adjoint.

Quant aux fonctions de « Communication » et de « Contrôle interne et de gestion », elles seront directement rattachées au directeur.

À partir du 1er janvier 2012, une seconde étape aboutira à une organisation plus resserrée : une sous-direction administrative et financière (même configuration que celle mise en place en 2010) et une seule sous-direction opérationnelle. La sous-direction opérationnelle sera alors organisée en quatre pôles (édition-documentation, fabrication maintenance, diffusion, administration électronique) qui se substitueront aux départements des deux sous-directions opérationnelles.

C.– UNE NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE

La nouvelle maquette budgétaire a été transmise aux services de la commission des Finances le jeudi 18 juin 2009 par le cabinet du ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État afin de solliciter le « *sentiment* » (*sic*) des fonctionnaires des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat « *ainsi que le cas échéant celui des rapporteurs généraux et/ou spéciaux* » (*sic*) sur des projets de modifications de la maquette budgétaire au PLF 2010, notamment pour la mission qu'il rapporte.

Le « *sentiment* » devait être exprimé dans les plus brefs délais, en tout cas au plus tard dans la journée de vendredi.

Le Rapporteur spécial a fait demander des précisions sur la nouvelle maquette, jeudi 18 juin, d'une part au cabinet dudit ministre et, d'autre part, à la direction des Journaux officiels, compte tenu du caractère superficiel des éléments figurant dans le courriel d'origine.

Après une relance opérée mardi 23 juin, il a obtenu en fin de soirée les éléments suivants de la part de la direction des Journaux officiels :

– un tableau mettant en évidence la corrélation entre les anciens et les nouveaux programmes de la mission avec les nouvelles structures administratives ;

– un tableau de présentation synthétique des anciens et des nouveaux programmes.

Il a pris acte du fait que les éléments transmis correspondaient à la présentation synthétique d'une nouvelle maquette qui n'était arrêtée que dans ses grandes lignes, mais qu'il était déjà prévu de retenir pour la présentation du projet de loi de finances pour 2010.

Le Rapporteur spécial a alors considéré qu'il n'était pas en mesure de formuler un avis informé sur cette nouvelle maquette budgétaire, alors que la recomposition budgétaire prévue s'inscrit dans le cadre plus vaste du rapprochement des Journaux officiels et de la Documentation française. Il a donc considéré que toute évolution de la maquette budgétaire dans ce contexte était prématurée.

Il a déjà exprimé directement en commission des Finances au ministre concerné son point de vue sur l'extrême désinvolture de son cabinet, s'agissant de la consultation des députés et des sénateurs sur les modifications de la maquette budgétaire. Tous les concours sont les bienvenus pour améliorer la structure du budget, mieux vaut donc une consultation bien en amont de la décision qu'un simulacre de consultation.

La nouvelle maquette budgétaire se traduit par la disparition des deux programmes n° 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* et n° 622 *Édition publique et information administrative* dont étaient responsables en 2009 respectivement la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française. Il leur succède en 2010 les programmes n° 623 *Édition et diffusion* et n° 624 *Pilotage et activités de développement des publications*.

Le programme n° 623 décline les activités de cœur de métier de la direction fusionnée ; le programme n° 624 retrace les activités de support et les dépenses engagées dans la modernisation des missions (activités numériques, activités de promotion et de distribution), ce programme ayant vocation à suivre les économies engendrées par la mission modernisée. Ces programmes sont équilibrés aussi bien en effectifs (environ 450 ETPT chacun) qu'en moyens (environ 100 millions d'euros de crédits).

D.– UNE SITUATION BUDGÉTAIRE INQUIÉTANTE

Sur le plan factuel, la situation budgétaire actuelle est à la fois difficile à retracer et dans une large mesure inquiétante. Elle est difficile à retracer à cause du chaînage malaisé des crédits d'un exercice à l'autre en raison du changement de maquette et du transfert de 8 ETPT, déjà évoqué à l'automne 2008.

Elle est inquiétante si l'on en croit la conclusion de la présentation de la programmation pluriannuelle figurant page 9 du projet annuel de performances.

On y apprend que « les chiffres présentés au budget triennal initial, concernant l'évolution pluriannuelle des crédits pour 2009-2011 ont donc en partie été réactualisés au projet de budget 2010, des économies d'échelle supérieures aux prévisions d'origine pouvant être escomptées dès la première année de constitution de la nouvelle direction. Ainsi, sont demandés pour 2010 pour le budget annexe : en autorisations d'engagement : 199,4 millions d'euros contre 202 millions d'euros, et en crédits de paiement : 192,8 millions d'euros contre 196,4 millions d'euros initialement prévus en programmation triennale pour 2010. Cette évolution à la baisse est particulièrement sensible pour les dépenses de personnels, initialement chiffrées à 73,4 millions d'euros et en réalité prévues pour 72,6 millions d'euros pour 2010, grâce à une réduction marquée des effectifs (-75 ETPT en 2010) qui se poursuivra en 2011 et 2012. Globalement, le budget prévu pour 2010 est en baisse de 3,2 millions d'euros par rapport à celui de 2009 (en CP), ce qui permet de rester à l'équilibre en dépit d'une certaine baisse des recettes.

L'écart à la baisse entre le budget triennal initial et le PLF 2010 permettra pour 2011 d'envisager un budget inférieur à celui figurant dans le PAP 2009. »

La mise en place de la direction unifiée inquiète, avec des suppressions d'emplois très supérieures aux prévisions triennales. 83 suppressions d'emplois sont prévues en 2010 en tenant compte des 8 transferts de la DGME, au lieu de 40 selon la programmation triennale. Le décalage des investissements qui est très important en gestion 2009 (23 % de taux de consommation fin août 2009 pour les crédits d'investissement) et une incertitude croissante sur la pérennité des recettes, donc sur l'équilibre du budget annexe dont le Gouvernement annonce qu'il sera en excédent d'exploitation de 1,57 million en 2010.

E.- UNE STRATÉGIE QUI RESTE À METTRE EN OEUVRE

Ce sont des textes relativement anciens, la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'État, et celle du 9 décembre 1999 relative à l'institution d'un médiateur de l'édition publique, qui fixent les orientations en matière d'édition publique. Elles ont rappelé que les administrations et établissements dont ce n'est pas la vocation ne doivent pas entreprendre des activités éditoriales. Lorsqu'ils souhaitent publier et diffuser des ouvrages, il leur faut soit faire appel aux organismes publics qui sont investis statutairement d'une mission éditoriale, soit recourir à des éditeurs privés, notamment dans le cadre de coéditions, en veillant au respect des règles relatives aux marchés publics et aux délégations de service public.

Pour les éditeurs publics institutionnels, c'est-à-dire l'ensemble des organismes de droit public ayant vocation à exercer une activité éditoriale en vertu des textes législatifs ou réglementaires qui les régissent (tels que la Direction des Journaux officiels, la Direction de la Documentation française, la Réunion des musées nationaux, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, le

Centre national de la recherche scientifique, le Centre national et les centres régionaux de documentation pédagogique, l'Institut géographique national et le Service hydrographique et océanographique de la marine), la circulaire a précisé les règles à observer afin de ne pas fausser le jeu de la concurrence sur le marché du livre.

Le Secrétaire général du Gouvernement, dans sa note 1162/SG du 29 juin 2009 relative à la fusion de la Direction de la Documentation française et de la Direction des Journaux officiels, indique que la nouvelle direction qui sera créée le 1^{er} janvier 2010 poursuivra les missions de diffusion légale, d'information administrative et d'édition publique, et que les modalités de leur exécution seront modernisées. La nouvelle direction devra rechercher à mieux maîtriser l'activité éditoriale de l'État en ne fabriquant des publications papier que dans les cas où elles apparaissent justifiées et en utilisant au mieux les capacités de la nouvelle direction. De plus, il sera constitué auprès du Premier ministre et du Secrétariat général du gouvernement, un conseil d'orientation de l'édition publique, de l'information administrative et de la diffusion légale qui aura pour mission de proposer la définition d'une politique interministérielle dans les domaines de l'édition publique, de l'information administrative et de la diffusion légale, ainsi que de valoriser, au mieux, les prestations assurées par l'État, en particulier la réutilisation des données qu'il produit ou détient. Ce conseil d'orientation est appelé à émettre des avis et recommandations qui pourront, à la demande du Secrétaire général du Gouvernement, être mises en œuvre par la nouvelle direction issue de la fusion des directions de la Documentation française et des Journaux officiels.

On peut donc regretter que le processus de fusion ait été mené préalablement à la mise en œuvre d'une stratégie claire pour les personnels des deux directions, de nature à la fois à les mobiliser encore davantage et à les rassurer sur leur avenir.

II.- DES RECETTES INCERTAINES

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 loi de finances initiale (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.

RECETTES DES ANNONCES

(en millions d'euros)

	PLF 2008	2008 Constaté	PLF 2009	PLF 2010	2011	Part relative 2010 (en %)
BOAMP	77,54	78,21	83,00	84,00	84	53,4
BALO	9,36	7,43	2,50	0,40	4,4	0,25
BODACC	71,06	85,73	66,50	69,00	65,5	43,88
<i>Journal officiel Associations</i>	3,04	4,23	3,85	3,46	3,2	2,2
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,30	0,42	0,40	0,40	0,4	0,25
Total	161,29	176,02	156,25	157,26	157,53	100

Source : Direction des Journaux officiels

En 2008, la perception des recettes a été supérieure aux prévisions du fait du recouvrement de recettes de 2007 reportées sur 2008 du fait justement des difficultés informatiques.

Comme précédemment, l'essentiel des recettes prévues en 2010 est constitué par les annonces, soit 157,26 millions d'euros sur 194,43 millions d'euros (80,9 %) pour l'ensemble du budget annexe (y compris les recettes issues de l'ex DDF).

Au 31 août 2009, les recettes d'annonces encaissées permettent d'envisager un maintien de la prévision inscrite en loi de finances initiale, malgré la baisse numérique du nombre d'annonces, cette baisse ayant été en partie compensée par quelques hausses tarifaires ponctuelles pratiquées entre 2008 et 2009. L'effondrement annoncé des recettes du bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) s'avère réel (baisse de 70 % du chiffre d'affaires), bien que plus faible que prévu par suite de la perception au premier semestre 2009 de recettes inattendues issues de publications de comptes non obligatoires. La baisse attendue du BODACC (-4,5 millions d'euros entre la loi de finances initiale 2009 et la loi de finances initiale 2008) liée à la suppression de certaines obligations de déclarations pour les sociétés à gérant unique est difficilement quantifiable à ce stade, d'autant qu'elle est combinée à celle provoquée par les difficultés économiques. Toutes annonces confondues, ces éléments laissent augurer une bonne exécution au final en année pleine. Les recettes hors annonces sont, elles, en forte baisse. C'est le cas de la principale recette (abonnements et frais de port afférents) malgré un relèvement tarifaire, toutefois, cette baisse devrait être atténuée sur les derniers mois de 2009. Les recettes de ventes de publications et de travaux d'impression sont en baisse ; ainsi, le nombre de commandes de la DDF, pourtant stable, ne rapportera pas des recettes aussi importantes qu'en 2008.

Le Journal officiel est toujours 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, en particulier pour le BALO et le BODACC. L'objectif de 157 millions d'euros de recettes en 2010 et 2011 est des plus incertain.

Les deux principaux postes de recettes BOAMP et BODACC ne peuvent, en effet, donner lieu à des prévisions certaines.

De plus, l'objectif annuel de recettes de la Documentation française a été révisé à la baisse pour 2009 à 17 millions d'euros au lieu de 18,3 millions d'euros, le chiffre d'affaires prévu n'étant pas réalisé. Les velléités de prospection de nouveaux marchés pour les publications officielles auprès des différents ministères, dont il a été fait état au Rapporteur spécial, en particulier s'agissant des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale, ne semblent guère encore poussées.

Au chapitre des recettes enfin, il apparaît que l'exonération de TVA des Journaux officiels, dont l'origine est historique, représente maintenant un handicap, puisque l'achat de la nouvelle rotative ainsi que les autres investissements pourraient, en cas d'assujettissement à la TVA, permettre de dégager un solde créditeur. On peut regretter qu'une mesure fiscale ad hoc n'ait pas été préparée pour l'assujettissement des JO, dans le cadre de cet automne budgétaire.

III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS DANS LE CADRE DES NOUVEAUX PROGRAMMES

Le budget proposé pour 2010 est marqué globalement par une baisse des recettes et des dépenses de la mission par rapport à 2009 ; pourtant la prévision triennale initiale pour 2011 n'a pas été réajustée. Le budget annexe présente une prévision d'exécution en excédent. L'évolution des montants en dépenses entre 2009 et 2010 est décrite dans le tableau figurant page 16 du projet annuel de performances.

Les principales caractéristiques des prévisions pour 2010 pour la mission et l'ensemble des deux programmes sont les suivantes :

- Une exécution en équilibre, comme déjà indiqué : l'excédent d'exécution serait de 1,5 million d'euros en 2010 contre 0,459 million d'euros prévus pour 2009, malgré une baisse des recettes (-2 millions d'euros). Les investissements sont ainsi financés par une diminution des dépenses sur les autres titres.

- Une baisse globale des dépenses de personnel (72,6 millions d'euros pour 2010, contre 74,4 millions d'euros en 2009) associée à une réduction importante des effectifs (-75 ETPT, soit 83 compte tenu du transfert des 8 agents DGME), pour acter des économies d'échelle et de restructurations diverses (réforme des Centres interministériels de renseignement administratif (CIRA)) visées par la nouvelle direction fusionnée. Cette baisse du titre 2 est accompagnée d'une volonté de la nouvelle direction d'harmoniser les rémunérations entre les

personnels des deux anciennes structures ; ainsi, un crédit de 1,25 million d'euros a été dégagé, dès la première année, en vue d'aboutir sur trois ans à un rapprochement des rémunérations des agents de l'ex-DDF par rapport à celles des personnels de l'ex-DJO.

- Une baisse des dépenses de fonctionnement dans le même contexte (économies d'échelle, CIRA) : -5 millions d'euros (en crédits de paiement).

- La poursuite des investissements actés les années précédentes pour la bonne marche et le développement des activités des anciennes directions dans leur nouveau cadre (restructurations de locaux, fiabilisation des installations électriques et création d'une salle informatique, développement des systèmes d'information).

- La rénovation fondamentale de l'imprimerie, avec l'acquisition d'une nouvelle rotative entre 2010 et 2011, afin de poursuivre les redéploiements de personnels, notamment de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO), tout en offrant de nouvelles perspectives techniques de qualité aptes à répondre aux développements de la mission dans le secteur de l'édition et de l'information publique.

On peut s'étonner que la Cour des comptes, institution dont chacun apprécie le sérieux, l'allant, et l'appétence au travail de ses magistrats, publie en janvier 2009 dans son rapport public une contribution sur l'État éditeur rapportant les suites d'un contrôle de 2003. On y retrouve, hélas, tous les poncifs du discours hostile au service public de l'édition : « *On est encore loin des objectifs affichés par le Premier ministre en 2004* » ; « *Parce que la direction des Journaux Officiels estime ne pas pouvoir se permettre un conflit social compromettant la parution quotidienne du JO « lois et décrets », elle ne prend pas le risque de mesures sociales plus contraignantes. Si ces craintes ne sont pas illusoire, le maintien d'une situation exorbitante du droit commun n'est pas justifiée* » ; « *La généralisation de la dématérialisation des textes qui permettrait des réformes plus profondes est probablement freinée par la prégnance de la culture du papier et de l'imprimerie* ».

La vérité des faits est très différente, comme a pu le constater le Rapporteur spécial. En 2003, les personnels de la SACI-JO représentaient environ 450 personnes, et en septembre 2009, 240 personnes. La masse salariale était de 32,5 millions d'euros en 2005 et de 26,7 millions d'euros en 2008.

Cet effort n'a pu être réalisé que grâce à la négociation, la concertation, et non par les « *mesures sociales contraignantes* » souhaitées par la Cour des comptes qui ne semble guère préoccupée par l'importance et la pertinence du respect du contrat social intelligemment et patiemment construit. Elle a un coût en effectifs, un coût humain également avec la déqualification de certains métiers,

comme celui de photocompositeur, les intéressés étant maintenant employés à mettre en place des liens hypertextes.

La souffrance au travail est importante, alors qu'aucune mesure prospective en termes de formation n'a été prise et que le retard à la mise en œuvre de la nouvelle plate-forme de production éditoriale, qui n'est toujours pas opérationnelle, oblige les personnels à des prouesses techniques pour continuer d'assurer les missions de service public.

A.- LE PROGRAMME N° 623 *ÉDITION ET DIFFUSION* : UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE

Le projet annuel de performances précise que le programme n° 623 *Édition et diffusion*, destiné à supporter les charges budgétaires directes, en personnels, fonctionnement et investissement, des équipes travaillant sur les métiers dits de production, représente du point de vue des crédits d'autorisations d'engagement, 101 millions d'euros en 2010 contre 100,7 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 retraitée et 99,6 millions d'euros en crédits de paiement en 2010 contre 100,94 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 retraitée.

Cette relative stabilité des chiffres recouvre en réalité deux évolutions très différentes ; une hausse des investissements en autorisations d'engagement (+9,5 millions d'euros) comme en crédits de paiement (+6 millions d'euros), du fait principalement des investissements destinés à la modernisation de l'imprimerie (achat d'une nouvelle rotative) ; en fonctionnement comme en personnels, au contraire, une baisse générale est constatée en autorisations d'engagement (-9 millions d'euros) comme en crédits de paiement (-7,2 millions d'euros).

Les deux actions 01 *Diffusion légale* et 02 *Édition et information administratives* recouvrent respectivement les activités de l'ex-DIRJO et de l'ex-DDF, y compris celle des CIRA.

Le plafond de 459 ETPT demandé pour le programme n° 623 en 2010 représente respectivement 277 ETPT pour l'ex-programme n° 621 (DJO) et 182 ETPT pour l'ex-programme n° 622 (DDF), soit une suppression de 60 ETPT au total entre 2009 et 2010, dont 22 pour l'ex DJO et 38 pour l'ex DDF.

Cette diminution de 38 ETPT correspond principalement à la suppression de 26 emplois des ex-CIRA (fermeture des 9 CIRA existants et ouverture à Metz d'un nouveau centre unique), ainsi qu'à des départs en retraite et à un moindre recours aux contractuels, toutes catégories confondues.

Il est à noter que les économies de personnel sont tellement fortes que les contributions au titre des pensions diminuent.

Le projet de modernisation de l'imprimerie dont l'opération doit être lancée en 2009 est d'un montant total estimé de 10 millions d'euros ; il doit être

totalemment engagé entre 2009 et 2010. Les paiements sont estimés à 200 000 euros en 2009, 4 millions d'euros en 2010 et le solde de 5,8 millions d'euros en 2011.

B.– LE PROGRAMME N° 624 *PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS* : QUELLE STRATÉGIE POUR L'ÉDITION PUBLIQUE ?

Les dotations du programme n° 624 sont globalement stables par rapport à la loi de finances initiale 2009 retraitée pour les opérations courantes et en diminution pour les opérations en capital.

La suppression de 15 ETPT au total, dont 11 pour l'ex-DJO et 4 pour l'ex-DDF, correspond au non-remplacement des agents partis dans le cadre de la cessation anticipée d'activités (plan CAAPAT 2077/2011) et la poursuite de la baisse du recours aux CDD, engagée en 2009. Cette baisse apparente de 15 ETPT est en réalité supérieure, 8 ETPT de la DGME ayant, comme on l'a vu, été transférés à la DJO en application de la convention tripartite DGME/DJO/DDF.

Il est à noter que la suppression de 4 ETPT à l'ex-DDF concerne le poste de directeur et un poste de sous-directeur.

Le programme s'organise en deux actions actions 01 *Pilotage, modernisation et activités numériques* et 02 *Promotion et distribution des publications*.

L'action 01 retrace les charges liées aux activités de la direction, des services de support (administratifs, comptables, financiers et des moyens généraux) et aux activités informatiques. Elle concentre également les dépenses communes de personnels de l'ex-DJO et de la SACI liées aux plans sociaux (indemnités et allocations versées aux anciens personnels de la DJO et de la SACI entrés dans les dispositifs de départs anticipés CAAPAT et RECAPS) et à la gestion de la caisse des pensions. Ces dépenses communes représentent 54 millions d'euros de crédits de paiement sur 75,8 millions d'euros.

L'action 02 concentre les activités de développement commercial, marketing et distribution, marquées dès la fin 2009 par d'importantes modifications, puisqu'il a été décidé de ne garder qu'une seule implantation de librairie pour la nouvelle direction. Dorénavant, le point de vente public sera celui de l'actuelle librairie de la Documentation française, quai Voltaire à Paris. Il a également été décidé de regrouper les services de distribution à Aubervilliers, où les bâtiments offrent des possibilités d'accueil et de stockage suffisants, en remplacement des deux autres sites parisiens (Rue Desaix et quai Voltaire).

Il en résulte une diminution des crédits prévus en 2010 (17,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), en baisse importante par rapport à la loi de finances initiale 2009 retraitée (28,5 millions d'euros en crédits de paiement en 2009).

Au total, le Rapporteur spécial trouve dans ce projet de fusion et dans les crédits proposés des motifs de satisfaction, mais également de sérieux sujets de préoccupation. La réaffirmation de la mission d'imprimeur, d'éditeur et de diffuseur de référence de l'État, qui sera celle de la nouvelle direction, comme la commande d'une nouvelle rotative, qui doit lui permettre d'assurer cette mission, sont deux bonnes nouvelles.

À rebours, la modernisation tarde à se manifester et la viabilité du nouvel ensemble est plus qu'incertaine, car des motifs majeurs d'inquiétude demeurent : la stratégie est clairement formulée dans les discours. Il reste à lui donner des contours clairs dans l'action. La volonté de capter une part plus importante de l'activité d'impression de l'État doit s'affirmer beaucoup plus nettement : les recettes sont incertaines, la nouvelle plate-forme de production éditoriale n'est toujours pas en service, le redéploiement sur trois sites donne lieu à des rumeurs sur une suppression supplémentaire d'implantation, et depuis deux ans surtout, on observe des phénomènes sérieux de souffrance au travail qui doivent susciter une grande vigilance.

Il convient donc une nouvelle fois de saluer le sérieux et le sens des responsabilités des personnels qui, malgré leur inquiétude, acceptent et participent à la modernisation. Cette aristocratie de la machine et de la langue française mérite de continuer cette tradition d'excellence, qui, depuis Rabelais et Joachim du Bellay, associe l'élégance à la précision, dans le service de l'État et de l'intérêt général.

CHAPITRE IV : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) 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, depuis le projet de loi de finances pour 2009, 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 (CNCDDH), 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 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*, a rejoint le programme n° 308 dans le cadre du 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 39,2 millions d'euros de crédits de paiement sur les 86,4 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° 1967, annexe n° III 29), conformément au souhait maintes fois exprimé par votre commission des Finances de rattacher budgétairement cette autorité à la mission *Médias*.

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.

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, prévoit que les attributions du Défenseur des droits

s'étendront non seulement à celles aujourd'hui exercées par le Médiateur de la République, mais seront élargies à celles du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Pour que son action puisse bénéficier de toutes les compétences utiles, le Défenseur sera assisté de deux collègues de trois personnalités qualifiées chacun, qui seront obligatoirement consultés sur le traitement des réclamations en matière respectivement de déontologie de la sécurité et de protection de l'enfance.

L'articulation avec les autres autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés sera également renforcée. Le Défenseur des droits sera associé, à sa demande, aux travaux de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; à ce titre, il pourra participer, en personne ou en désignant un représentant, aux collèges de ces deux autorités, avec voix consultative. Comme l'est déjà le Médiateur de la République, le Défenseur des droits sera également membre de droit de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Il pourra transmettre aux autres autorités indépendantes chargées d'une mission de protection des droits et libertés les réclamations qui les concerneraient également, en leur faisant part de ses observations et en demandant à être informé des suites qui leur sont apportées.

I.- 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.

Chaque AAI (à l'exception de la CADA et de la CNCDH, un BOP « CADA-CNCDH » étant géré par la DSAF) dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP), prépare son budget et participe aux conférences budgétaires. Il est à noter que l'action 06 *Autres autorités indépendantes* regroupe d'une part la CADA et la CNCDH, 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, dans des conditions très proches de celles mises en œuvre pour le programme n° 129.

Les dotations prévues dans le cadre de la programmation triennale devaient 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 2009, les crédits de rémunérations du titre 2 devraient progresser 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. »*

Dans les faits, l'augmentation des crédits proposée l'an dernier par le Gouvernement a été atténuée par l'effet de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale par notre collègue Jean-Luc Warsmann.

La prise en compte des missions nouvelles confiées à plusieurs des autorités administratives indépendantes composant le programme n° 308 *Protection des droits et libertés* induit en 2010 la modification du plafond pluriannuel 2009-2011. De ce fait, des ETPT supplémentaires sont accordés au Médiateur de la République (+2), au Conseil supérieur de l'audiovisuel (+10), au Contrôleur général des lieux de privation de libertés (+2), à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (+1), à la HALDE (+2) et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (+14). Le nombre total d'ETPT du programme passe de 636 en 2009 à 668 en 2010 (+ 32).

Les crédits hors titre 2 sont globalement stables, à l'exception de ceux ouverts au profit du CSA, au titre des missions nouvelles qui lui sont confiées par la loi.

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 2008, 65 530 dossiers au lieu de 65 077 affaires, réclamations et demandes d'information en 2007 et 62 822 en 2006 : 58 354 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 7 176 par les services centraux. L'activité d'ensemble a ainsi progressé de 0,7 % par rapport à 2007.

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⁾ (41 %), du domaine social (34 %), de la fiscalité (11 %), et du droit des étrangers (11 %).

En ce qui concerne les services centraux de la médiation, les courriels ont représenté 2 498 des 7 176 réclamations traitées.

Au premier semestre de l'année 2009, 3 516 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux (contre 4 063 en 2007 et 2 383 en 2008, au premier semestre). Cette tendance à l'augmentation des réclamations au premier semestre 2009 s'explique par l'intégration du pôle Santé et Sécurité des soins, au sein du Médiateur de la République depuis 2009. En effet, à la demande de la ministre de la Santé et par convention avec la Haute Autorité de Santé, la MIDISS (Mission pour le développement de la médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins) a été transférée vers le Médiateur de la République dès le 1^{er} janvier 2009, ce qui a entraîné une forte progression du nombre de saisines de l'institution (1 036 réclamations).

L'activité des délégués du Médiateur de la République progresse également, puisqu'au 1^{er} août 2009, on comptabilisait déjà 35 897 dossiers ouverts dont 17 257 réclamations (33 427 affaires nouvelles au premier semestre 2008).

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

(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.

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 2008, 88 nouvelles demandes de réforme ont été transmises au Médiateur et 28 ont donné lieu à la formulation de propositions de réformes adressées aux pouvoirs publics. Pour le premier semestre de 2009, le Médiateur de la République a été saisi de 66 demandes de réformes et 14 demandes ont fait l'objet de propositions de réformes.

Sur les 28 propositions de réforme formulées en 2008, 5 ont été satisfaites : la saisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance à tierce personne, la reconnaissance en France des unions civiles étrangères, l'automatisme de l'application du solde bancaire insaisissable, l'exonération de la redevance audiovisuelle des téléviseurs loués par les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires et l'extension du capital décès au partenaire d'un fonctionnaire lié par un PACS.

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 398 points d'accueil, un chiffre en constante progression : accessible à tous les publics, la médiature 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.

Plus de la moitié des délégués (206) 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

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.

Actuellement, 53 500 détenus de métropole, répartis sur 141 sites pénitentiaires, bénéficient d'un accès direct à un délégué du Médiateur, 48 de ces sites disposant d'une permanence régulière, les 93 autres étant desservis au cas par cas ; 135 délégués (soit près de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme.

Le Médiateur maintient l'objectif, dont il avait décidé la réalisation avant le terme de son mandat, d'assurer un accès direct à un délégué du Médiateur de la République à tous les détenus. C'est dans cet esprit que deux premiers départements d'outre-mer sont concernés depuis juillet 2009 : les trois délégués de La Réunion et la déléguée de Mayotte vont répondre aux besoins de 1 200 détenus ultramarins

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, celui-ci, 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. La question du handicap représente une part non négligeable de l'activité des délégués, puisqu'au 1^{er} août 2009, on recense déjà 1 025 dossiers sur ce sujet sur les quelque 36 000 dossiers ouverts depuis le début de l'année.

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.

L'année 2008 a été celle des célébrations du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, occasion pour le Médiateur de la République de mettre en valeur son travail en faveur de la protection et la promotion des droits de l'Homme, aux niveaux national, européen et international, et de lancer de nombreuses initiatives régionales là où son expérience et son soutien ont été sollicités.

Dès 2006, le Médiateur de la République s'était adjoint le concours de deux délégués thématiques, professeurs agrégés de droit public, pour suivre l'état et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Ces délégués réalisent, tous les mois, des notes de veille jurisprudentielle et des notes d'alerte sur des sujets particuliers. L'année 2009 a permis à l'institution d'affirmer et de renforcer ce rôle de promotion pour assurer le respect des droits fondamentaux des individus.

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 11,10 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour 2009, sont prévus à 12,09 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2010. Ils se décomposent de la manière suivante : 6,03 millions d'euros de dépenses de personnel, 5,8 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 250 000 euros de dépenses d'investissement.

Près de la moitié (2,4 millions d'euros) des crédits de fonctionnement prévus pour 2009 était toujours absorbée par la location de bureaux sis 7, rue Saint-Florentin dans le huitième arrondissement de Paris. Une renégociation du bail doit permettre une diminution significative de ce poste de dépense puisque les charges de loyer devraient passer, de 2008 à 2010, de 2 400 000 euros à 1 830 000 euros.

Dès 2004, Le Médiateur de la République avait cherché à diminuer le coût du loyer des locaux où ont été regroupés ses services centraux. Le bailleur a accepté non seulement de prendre à sa charge plusieurs gros travaux initialement inscrits dans le bail comme étant à la charge du locataire, mais surtout à financer, outre les travaux d'installation d'un ascenseur desservant tous les étages, la réalisation concomitante de travaux permettant de disposer de surfaces complémentaires, notamment une salle de formation. Enfin, des surfaces supplémentaires ont été mises à la disposition des services du Médiateur de la République (à l'origine elles devraient l'être pour la durée des travaux, elles le resteront jusqu'au terme du bail) pour un montant de loyer revu à la baisse : à partir du 1^{er} décembre 2008, le loyer annuel a été ramené à 1 937 520 euros au lieu de 2 507 827 euros.

Le plafond d'autorisations d'emplois du Médiateur pour 2010 augmente, avec 95 ETPT prévus au lieu de 93 ETPT en 2009. 100 agents permanents étaient en poste au 30 juin 2009 ; il s'y ajoute des personnels mis à disposition et des stagiaires indemnisés.

III.– 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.

La CADA a élaboré un rapport annuel dans lequel elle présente son activité pour l'année 2008, en distinguant, d'une part, celle liée au traitement des saisines et demandes d'informations, et, d'autre part, les mesures élaborées et mises en œuvre pour améliorer sa coopération avec les autorités administratives. Elle y présente également certains points de droit abordés au cours de l'instruction des demandes, des questions d'actualité, ainsi que les affaires contentieuses sur l'accès aux documents administratifs traitées par les tribunaux administratifs et le Conseil d'État. Elle commente également les modifications apportées à la loi du 17 juillet 1978 par l'ordonnance du 29 avril 2009.

Le nombre de saisines adressées à la commission pour le premier semestre connaît une légère baisse par rapport à celui de 2008. La mission d'information qu'assume la commission auprès des particuliers et des administrations grâce aux renseignements par téléphone, télécopie ou emails évite d'instruire un nombre de plus en plus important de dossiers. Le nombre de personnes responsables au sein des administrations en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques (PRADA) est de 1 480, nommées par les autorités administratives.

L'année 2009 confirme les difficultés que rencontre la commission pour faire face à la fois aux demandes d'avis et de conseils toujours nombreuses et aux attentes d'information du public, à l'expertise technique que requièrent ses nouvelles missions, au nécessaire développement d'un réseau de correspondants.

L'insuffisance de moyens que traduit le retard dans la mise en place d'une nouvelle application informatique et sa faible implication dans les travaux pour évaluer la part que peut prendre le marché de la réutilisation des informations publiques dans l'économie nationale et pour élaborer les instruments prévus par la loi (répertoire des catégories d'informations, licences types et redevances) ne lui permettent pas d'assurer le rôle d'impulsion nécessaire à une mutation en profondeur des pratiques administratives. Cette insuffisance qui ne fait que s'accroître au fur et à mesure que la CADA est chargée de nouvelles missions, est telle qu'elle la met dans l'incapacité, faute des moyens nécessaires, de définir précisément les nouvelles actions qu'elle serait susceptible d'entreprendre pour améliorer les dispositifs en place et faciliter leur mise en œuvre.

En pratique, la CADA ne dispose pas de BOP, mais ses crédits de personnel du titre 2, gérés par la DSAF, sont inscrits dans l'action 06 *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 ; ils sont inchangés en 2009 et dans le projet de loi de finances pour 2010. Les effectifs réels correspondent aux ETPT depuis 2009, aucun agent n'étant mis à la disposition de la CADA.

L'augmentation du nombre de postes budgétaires n'avait 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. Il a été remédié à cette situation dans le cadre de la programmation triennale : la commission a obtenu que cette enveloppe soit revalorisée pour correspondre à la réalité des inscriptions budgétaires en ETPT et au montant des indemnités. Elle a été fixée à 812 000 euros en 2009 et est proposée à 824 138 euros pour 2010.

Les moyens de fonctionnement courant étaient prévus à 54 387 euros en titre 3 (AE=CP) en 2009, montant ramené à 40 000 euros par l'amendement adopté à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, et il est proposé 62 731 euros à ce titre en PLF 2010.

Les perspectives budgétaires vont dans le sens d'un simple maintien des moyens actuels, en termes d'effectifs. La CADA considère que les moyens de fonctionnement qui lui sont alloués pour faire face à ces nouvelles missions ne sont pas suffisants et doivent être renforcés de façon significative. Le délai de traitement des dossiers demeure un problème et le développement d'une véritable politique de prévention des contentieux par une meilleure information des administrations ne peut être amorcé. L'animation du réseau des personnes responsables, que les administrations appellent pourtant de leurs vœux, reste embryonnaire faute de moyens pour mettre en œuvre de nouvelles actions d'information et de formation.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 qui visait à maintenir, en principe, le montant des dépenses de fonctionnement des autorités administratives indépendantes au niveau de 2008. Il a eu pour effet de diminuer de 215 740 euros la dotation globale proposée pour l'action 06, sur ce montant la Commission d'accès aux documents administratifs a vu ses moyens diminuer de 13 832 euros.

L'incidence pour la CADA a été la réduction, pour 2009, de son enveloppe globale de fonctionnement de 54 387 à 40 555 euros, alors qu'elle avait demandé, comme indiqué plus haut, la revalorisation du montant des crédits mis à sa disposition.

Elle a dû, par conséquent, par rapport à son fonctionnement habituel, limiter la publication de son rapport annuel et en assurer la diffusion par une simple mise en ligne, renoncer à la mise en œuvre de la refonte de son site internet, renoncer et à des actions d'information à l'égard des personnes responsables.

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.

Comme précédemment indiqué, le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, prévoit que les attributions de cette nouvelle autorité s'étendront à celles aujourd'hui exercées par la CNDS.

Celle-ci a publié, le 29 septembre 2009, un communiqué pour considérer que la nouvelle organisation, notamment :

- n'offre aucune des garanties d'indépendance qui tenaient au mode de désignation des membres de la CNDS ;

- fait disparaître le caractère multidisciplinaire de sa composition ;

- permet aux autorités mises en cause de s'opposer à la venue du Défenseur des droits dans les locaux dont ils sont responsables pour des motifs tenant « aux exigences de la défense nationale ou de la sécurité publique ou dans

le cas de circonstances exceptionnelles », « *cette disposition ayant pour conséquence de donner désormais à ces autorités la faculté de se soustraire à tout contrôle qui pourrait les gêner* » selon la CNDS ;

– interdit toute investigation sur des réclamations émanées de personnes ou associations témoins de manquements déontologiques ou de graves irrégularités en matière de reconduite à la frontière ;

– donne au Défenseur des droits le pouvoir de rejeter toute requête sans avoir à motiver sa décision ni respecter le principe de la contradiction ;

– va diluer au sein d'une institution omnicompetente des attributions spécifiques nécessitant des connaissances et une approche particulières dans le domaine sensible des rapports entre les citoyens avec les forces de sécurité.

La CNDS considère que, sur chacun des points qui précèdent, la réforme projetée marque un recul des garanties démocratiques qu'elle offrait aux citoyens, pour le respect de leurs droits fondamentaux.

La progression de l'activité de la CNDS, constatée chaque année depuis sa création, s'est poursuivie et les années 2008 et 2009 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 152 en 2008. 147 dossiers ont été instruits en 2008 (117 en 2007).

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

Pour 2009, la CNDS avait obtenu un ETPT catégorie C supplémentaire pour le travail de secrétariat et les prises de procès-verbal lors des auditions.

Les dotations de titre 2 avaient été prévues à 422 000 euros et les moyens de fonctionnement courant à 362 583 euros par le PLF 2009.

En 2009, à cause des effets de l'amendement adopté à l'initiative de notre collègue M. Jean-Luc Warsmann et du fait que le titre 2 avait été insuffisamment pourvu, compte tenu du recrutement d'une secrétaire supplémentaire, des mesures de compensation au sein du programme ont permis d'abonder le titre 2 ; ce qui a porté le montant des crédits de ce titre à 427 718 euros.

Les crédits en titre 2 sont prévus pour 2010 à 537 615 euros, ce qui devrait permettre le recrutement d'un rapporteur adjoint supplémentaire (1 création d'ETPT).

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 collège de onze membres de la HALDE décide de l'orientation à donner aux réclamations qui lui sont adressées. Le collège adopte des avis et recommandations pour promouvoir l'égalité.

Les effectifs prévus pour 2010 sont de 84 agents (+2 ETPT) dont 6 mis à disposition, presque tous de catégorie A.

En 2008, 7 788 réclamations ont été enregistrées par les services de la HALDE au lieu de 6 222 en 2007, 4 058 en 2006 et 1 410 en 2005.

Au 31 août 2009, le nombre de saisines est en forte augmentation par rapport à l'année 2008 ; on compte 7 180 réclamations contre un total de 8 705 (saisines par courriers, internet et reçues par les correspondants locaux) pour l'ensemble de l'année 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 (29 %) ; le second critère regroupe « santé » et « handicap » (21 %) ; et l'emploi est toujours le domaine dans lequel on recense le plus grand nombre de réclamations (50 %).

Le collège a adopté 277 délibérations au cours des huit premiers mois de 2009, contre 131 au cours de la même période de 2008 (soit + 111 %). Certaines de ces délibérations donnent lieu à des recommandations adressées au Gouvernement, aux collectivités publiques et aux entreprises.

La HALDE a, pour la première fois et avec succès, fait usage de son pouvoir de saisine du juge des référés afin d'obtenir de trois personnes mises en cause la communication des pièces demandées.

La HALDE est intervenue 139 fois devant les tribunaux au cours des huit premiers mois de 2009, contre 64 interventions pour l'ensemble de l'année 2008.

La HALDE a doublé son réseau de correspondants locaux (112 au 31 août 2009). 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 2010, 5,8 millions d'euros sont demandés pour les crédits de personnel, au lieu de 5,5 millions en 2009. Il est proposé de créer 2 ETPT.

Pour 2010 également, 7 millions d'euros sont demandés pour les dépenses de fonctionnement hors personnel au lieu de 6,3 millions en 2009.

Dans un contexte de croissance d'activité de l'autorité, l'amendement proposé par notre collègue Jean-Luc Warsmann, qui a réduit de 527 388 euros les moyens de la HALDE proposés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, apparaît clairement inopportun et constitue une marque d'hostilité envers la HALDE.

Le Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux de la HALDE, il y a rencontré le Président Louis Schweitzer et il a pu mesurer, notamment, les effets négatifs de cet amendement.

La HALDE a dû revoir en conséquence à la baisse ses prévisions sur certains postes de dépenses de fonctionnement. Ce sont principalement les crédits d'étude et de déploiement du réseau des correspondants locaux. 350 000 euros ont été affectés aux recherches et aux études en 2009 contre 581 056 euros en 2008. Par ailleurs, le déploiement du réseau de correspondants locaux en 2009 a été revu à la baisse : il est prévu 125 correspondants à la fin 2009.

Le coût de location de l'immeuble a donné lieu à des commentaires. Le rapport de notre collègue sénatrice Mme Nicole Bricq sur l'État locataire⁽¹⁾ considère que les bureaux de la HALDE, rue Saint-Georges dans le IX^e arrondissement de Paris, par leurs surfaces et leur aménagement, s'apparentent à ceux d'un quartier général de grande entreprise et que le ratio de 27 m²/agent dont dispose la HALDE, qui n'a pas vocation à recevoir de public sauf, ponctuellement, quelques associations, s'avère disproportionné par rapport aux besoins réels. Le coût du loyer est de 706 euros au m², ce qui place la HALDE au cinquième rang des loyers versés par l'État les plus onéreux de la capitale⁽²⁾.

La HALDE occupe ses locaux actuels de la rue Saint-Georges sur le fondement d'un bail irrévocable, signé en 2005, et courant jusqu'en 2010. Elle considère que cette location est justifiée par les besoins, notamment en espaces de réunion. Toutefois, afin d'examiner les conditions dans lesquelles la part du loyer dans le budget de fonctionnement pourrait être stabilisée ou diminuée, une négociation a été engagée avec le propriétaire avec le soutien de France Domaine.

(1) N°510 (2008-2009), 1^{er} juillet 2009

(2) Pour un prix de marché moyen inférieur à 500 euros.

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, 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, saisir le Procureur de la République des 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 765 % d'augmentation de son activité en 5 ans (588 délibérations en 2008 et 68 en 2003), et 71 990 fichiers déclarés en 2008, 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 90 % de l'activité de la CNIL concernent le secteur privé au lieu de 10 % en 2003. 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 2 516 en 2008 (2 660 en 2007), alors que le nombre de ces demandes n'était que de 400 en 2002. La CNIL a reçu 4 244 plaintes en 2008 (4 550 plaintes en 2007). Le nombre des délibérations adoptées en 2008 par la CNIL est de 588 (395 en 2007) ; 218 contrôles sur place ont été réalisés, contre seulement 12 en 2003 ; 126 mises en demeure (préalables au prononcé d'une sanction) ont été adoptées en 2008, ainsi que 15 sanctions.

Les moyens de la CNIL sont en augmentation avec 9,5 millions d'euros consommés en 2007 (6 millions d'euros en titre 2 et 3,5 millions d'euros hors titre 2), 10,7 millions d'euros consommés en 2008 (6,8 millions d'euros en titre 2 et 3,9 millions d'euros hors titre 2).

On constate une forte augmentation des moyens prévus l'an dernier sur la période triennale 2009-2011, même si les dotations hors titre 2 devaient être stabilisées à 4,8 millions d'euros à partir de 2009. L'augmentation des moyens était prévue de 15 % de 2008 à 2009, aussi bien pour les rémunérations que pour les dotations hors titre 2, avec 13,1 millions d'euros en 2009, 13,9 millions d'euros en 2010 et 14,5 millions d'euros en 2011.

Le Rapporteur spécial a rencontré le Président de la CNIL M. Alex Türk, qui s'est montré attentif aux défis représentés par les nouvelles formes de développement des moyens informatiques comme à la nécessité de donner à la CNIL les crédits indispensables au bon accomplissement de ses missions.

Du fait de l'amendement précité de M. Jean-Luc Warsmann qui a réduit globalement les crédits des autorités administratives indépendantes, de modifications opérées à l'initiative du Gouvernement et de la réserve de précaution, les dotations ouvertes en 2009 ont été ramenées à 12,7 millions d'euros.

Les dotations prévues pour 2010 témoignent de la nécessité de satisfaire les besoins de la CNIL : le plafond d'ETPT progresse de 126 à 140 (+14) et les crédits de titre 2 de 8,25 millions d'euros en 2009 à 9,31 millions d'euros en 2010. Les moyens de fonctionnement sont portés de 4,67 millions en 2009 à 5,4 millions en 2010. La dotation totale s'établit donc à 14,71 millions d'euros.

Il est à noter qu'avec un coût de location de 550 euros/m² et un ratio de 15 m² par agent, la CNIL n'apparaît pas caractérisée par des pratiques dispendieuses dans sa gestion immobilière. En 2008, le service des domaines avait en effet recensé 53 baux pour la location de bureaux à Paris par des administrations pour un loyer moyen de 512 euros au m².

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, 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 des établissements concernés, 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 montants des crédits sont détaillés ci après.

	2008			2009 (au 01/07/09)		
	Crédits ouverts	Impact régulation	Consommation effective	Crédits ouverts	Impact régulation	Consommation effective
Titre II – crédits de personnel	2,050		0,592	2,550	0	0,956
Hors titre II – AE	0,445	-0,005	0,306	0,632	0	0,259
Hors titre II – CP	0,445	-0,005	0,040	0,632	0	0,247

En termes d'emplois, la situation est résumée dans le tableau ci-dessous :

	Au 31/12/2008		au 30/06/2009		2010
	EB prévus/réalisés	Effectifs réels	EB prévus/réalisés	Effectifs réels	
A+	14	13	14	13	14
A	2	2	2	2	4
B	2	2	2	2	2
TOTAL ETPT	18	17	18	17	20

L'installation de cette nouvelle institution a exigé d'abord de recruter les effectifs dont le Contrôleur général a besoin pour exercer sa mission. La loi de finances pour 2008 avait créé dix-huit emplois à temps plein à cette fin. Tous ont été naturellement pourvus, selon une orientation résolument pluri-disciplinaire qui a, en outre, privilégié les expériences d'inspection et de connaissance de la détention, de la rétention ou de l'hospitalisation psychiatrique. Ces emplois à temps plein ont été complétés, en application de l'article 3 du décret du 12 mars 2008, par neuf contrôleurs à temps partiel.

Le Contrôleur général a également veillé, compte tenu des objectifs assignés par la loi et des expériences en la matière de divers organismes français ou étrangers existants, à l'élaboration d'une méthode d'investigation et à la définition d'une stricte déontologie pour les contrôleurs. Les organisations professionnelles de personnels et les associations intervenant dans le champ de compétence du contrôle général ont été reçues pour que leur soient expliqués les objectifs du contrôle général et ses méthodes. Enfin des contacts ont été établis avec des autorités administratives indépendantes exerçant leur activité dans un domaine proche, pour éviter des chevauchements de compétence et des redoublements inutiles : ainsi pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la Défenseure des enfants, le Médiateur de la République et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations. À l'initiative du Contrôleur général, des conventions ont été passées avec les trois premières pour définir des procédures rapides de traitements de dossiers communs.

Une première visite a eu lieu dès le 8 juillet 2008, cependant le programme habituel de visites a été véritablement mis en œuvre, à compter du 15 septembre. Les visites sont menées ou bien de façon inopinée, ou bien annoncées avec un préavis de quelques jours, ce qui permet aux personnes privées de liberté d'en être informées. Trois ou quatre équipes de quatre ou cinq contrôleurs sont ainsi mobilisées par quinzaine ; durant cette durée, elles sont astreintes à effectuer trois visites dans des établissements différents par leur taille et leur nature, à l'issue de laquelle, conformément à la loi, un rapport est envoyé aux ministres intéressés pour recueillir leurs observations avant une éventuelle publication. Entre le 1^{er} septembre 2008 et le 1^{er} septembre 2009, 158 visites ont ainsi été effectuées dans toutes les catégories d'établissement susceptibles d'héberger des personnes privées de liberté (maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, établissements pour mineurs, centres éducatifs fermés, dépôts ou geôles de palais de justice, commissariats de police, services spécialisés de police, brigades de gendarmerie, locaux de douanes, centres ou locaux de rétention pour étrangers, zones d'attente, hôpitaux généraux, hôpitaux spécialisés en santé mentale, unités pour malades difficiles, unités hospitalières sécurisées interrégionales).

Dans le cadre du volet performance, il a été choisi un indicateur lié au nombre de visites effectuées dans les lieux de privation de liberté. Cet objectif devrait être atteint. Le souhait du contrôleur général est de maintenir cet objectif

tout en augmentant la durée des visites dans chaque établissement, afin d'approfondir celles-ci, de multiplier les entretiens et de pouvoir ainsi accroître la pertinence de ses recommandations.

Le Rapporteur spécial a rencontré, comme il l'avait annoncé l'an dernier, M. Delarue dans le cadre de la préparation du présent rapport. Il a de nouveau été vivement impressionné par le **dynamisme de cette jeune institution, le sérieux des agents qui la servent et la rigueur sans concession ni excès qui marque son activité et dont le premier rapport pour l'année 2008 porte un évident témoignage.**

Le Contrôleur général a rappelé 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 justifie le maintien de cette institution**, ce qui est d'ailleurs heureusement prévu par le projet de loi organique n° 610 relatif au défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009.

On peut déplorer que la demande de renforcement de l'effectif des contrôleurs avec la création de quatre emplois ait été refusée en conférence budgétaire, puisque l'activité de contrôle exige de passer plus de temps sur chaque site (4 à 5 jours) que lors de la mise en place de l'institution (environ 3 jours). Des établissements importants (comme Fleury-Mérogis) n'ont pas encore été visités faute de moyens.

Le courrier reçu, essentiellement en provenance de détenus, est en très fort accroissement, au départ au rythme annuel de 200 lettres et maintenant sur un rythme de 900/1 000 lettres. La nécessité de confronter les réclamations aux réponses des responsables de centre suppose un déplacement sur les lieux de détention ou rétention : deux postes d'attachés vont être créés à cet effet.

Le Contrôleur général a installé ses services dans le XIX^{ème} arrondissement de Paris : on a rapporté au Rapporteur spécial qu'il s'est montré exemplaire quant à la gestion de ce bail immobilier et à sa volonté d'éviter les quartiers trop onéreux du centre de Paris.

Le 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, institution exemplaire, et en faire un nouveau bilan dans son prochain rapport spécial.

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 qu'elles ont été effectuées dans le respect des exigences légales en matière d'enregistrement et de transcription des interceptions.

Ainsi, en 2008, 5 935 interceptions de sécurité ont été demandées, à comparer à 6 065 en 2007 et à 5 985 en 2006. 1 095 (au lieu de 964 en 2007 et 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. Parmi ces 1 095 demandes, 621 ont été constituées d'urgences "techniques" soit 56,7 % des urgences (54,5 % en 2007). Les urgences absolues dites "techniques" étaient initialement destinées à pallier l'interruption de surveillance résultant d'un changement de numéro de la cible. Désormais, pour répondre au souci des services identifiant en cours d'interception un autre numéro utilisé concurremment par la même cible, est également acceptée l'interception de ce second numéro, toujours après examen préalable de la Commission.

La prévention de la criminalité et de la délinquance organisée demeure le premier motif des demandes initiales soit 59 % du total, suivie de la prévention du terrorisme (26,5 %) et la sécurité nationale (13 %). En matière de renouvellements, on note que la sécurité nationale occupe la première place avec 47 %, suivie de la prévention du terrorisme avec 38 % et de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée 14 %.

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 47 %, devançant la prévention du terrorisme 29 % et la sécurité nationale 22 %. Ces trois motifs représentent 98,5 % 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).

Les crédits ouverts pour 2009, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action *Sécurité et protection des libertés*, sont de 568 257 euros, dont 486 344 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération des 6 ETPT autorisés et verser l'indemnité attribuée au président, et 81 913 euros de dépenses de fonctionnement. En 2008, la consommation effective a été nettement inférieure aux dotations pour des crédits ouverts très comparables.

Concernant l'incidence en gestion 2009 de l'amendement adopté à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, la CNCIS indique prudemment au Rapporteur spécial que « *l'exercice 2009 n'étant à ce jour pas clos, il est difficile de se prononcer sur « l'incidence » de cette diminution en terme de gestion* ».

Les dotations proposées au projet de loi de finances 2010 sont de 593 428 euros, dont 505 000 euros sur le titre 2 et 88 428 euros sur le titre 3 en AE et CP.

IV.- 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.

Les crédits du CCNE sont individualisés au sein de l'action *Autres autorités indépendantes* du programme *Protection des droits et libertés*, à hauteur de 658 301 euros demandés en dépenses de fonctionnement pour 2010 au lieu de 492 966 euros en 2009.

L'amputation inattendue d'une part non négligeable du budget du CCNE par l'amendement adopté à l'initiative de notre collègue M. Jean-Luc Warsmann, soit 163 606 euros sur un total de 656 569 euros prévus dans le projet de loi de finances 2010, soit près de 25 %, n'a pas été sans conséquence. Ainsi, le comité a renoncé à plusieurs projets de médiatisation de ses travaux et de collaboration au plan national avec les futurs espaces éthiques régionaux ; au plan international, le

comité a dû réduire son activité en déclinant une invitation du comité d'éthique autrichien pour un séminaire bilatéral et a également renoncé à un projet de rencontre franco-allemande à Paris, qui avait été formulé à l'occasion du Sommet mondial des comités nationaux d'éthique organisé par le CCNE à Paris les 1^{er} et 2 septembre 2008.

Comme la MILDT, le CCNE occupe rue Saint-Georges, à Paris, une partie d'immeuble des plus onéreux. Le coût de cette location, en effet, s'élève à 998,6 euros du mètre carré (2,1 millions d'euros annuels, pour une surface de 2 124 m²).

Sur cette question, la CCNE observe qu'à la suite d'une décision du ministère de la Défense, le CCNE avait dû quitter les locaux qu'il occupait au 71 rue Saint-Dominique dans le VII^e arrondissement de Paris. De nouveaux locaux lui avaient alors été attribués au 7, rue Saint-Georges par le Secrétaire général du Gouvernement, dans le cadre d'une décision interministérielle.

Le ministre de la Santé assurait à l'époque la pleine et entière responsabilité de la gestion de cet immeuble du IX^e arrondissement. Les services immobiliers du Premier ministre ayant aujourd'hui repris sa gestion, ont décidé de mettre fin au bail de l'immeuble. Ainsi, le CCNE prévoit-il de déménager le 1^{er} novembre 2009 dans ses nouveaux locaux, 35, rue Saint-Dominique, immeuble relevant des services du Premier ministre.

Le plafond d'autorisations d'emplois pour le Comité est fixé à 3 ETPT pour 2010 (inchangé), les crédits de rémunération correspondant s'élèvent à 226 000 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.

Elle 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.

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, personnalités qualifiées et experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, ainsi que d'une députée, Mme Geneviève Lévy, une sénatrice, Mme Sophie Joissains, et 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 2010 sont de 380 900 euros de rémunérations sur l'action *Autres autorités indépendantes* (5 ETPT) au lieu de 380 000 euros en 2009.

Les crédits ouverts au titre des moyens de fonctionnement sont prévus à 253 041 euros en 2010 à comparer à 154 833 euros en 2009. Cette très forte progression est notamment le fait des crédits de frais de déplacement portés de 54 000 à 98 000 euros de 2009 à 2010.

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 18 avis en 2008 et 14 avis au 2 septembre 2009, à comparer à 22 avis en 2007.

Les crédits de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Sécurité et protection des libertés*, à hauteur de 68 597 euros en 2009 et 69 778 euros en 2010 pour les dépenses de fonctionnement et de 129 251 euros en 2009 et 130 000 euros en 2010 en crédits de rémunérations pour un seul ETPT de catégorie C, et les indemnités du président et du secrétaire général de la CCSDN ainsi que celles de collaborateurs occasionnels. 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

*Après l'audition de M. Henri de Raincourt,, ministre chargé auprès du Premier ministre des relations avec le Parlement, sur les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et sur le budget annexe Publications officielles et information administrative, (voir compte rendu analytique officiel de la réunion sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾), lors de la commission élargie du 9 novembre 2009 à 15 heures, la commission des Finances **examine** les crédits de cette mission.*

Sur les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, la Commission examine l'amendement II-CF-35-3^{ème} rect.

M. Richard Mallié. Je suis d'accord avec les observations du rapporteur spécial sur l'intérêt d'une négociation que nous pourrions mener ensemble pour améliorer l'évaluation des autorités administratives indépendantes. L'amendement propose une diminution mesurée des moyens de fonctionnement de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). En effet, cet amendement n'affecte pas les crédits de personnel et ne porte que sur des moyens de fonctionnement en augmentation depuis 2009. J'ai, cette année, examiné la situation de plusieurs organismes indépendants qui doivent apprendre à améliorer leur gestion. La diminution d'un million d'euros des moyens de fonctionnement de la HALDE porte sur l'augmentation des crédits et les maintient au niveau de 2009.

M. le président Didier Migaud. Quelle est votre position, M. le rapporteur spécial ?

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial des crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative. Je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Direction de l'action du gouvernement* en l'état, à condition qu'un amendement tendant à les diminuer ne soit pas adopté.

Je suis opposé à cet amendement pour plusieurs raisons : La méthode de travail qui consiste à raboter les crédits de telle ou telle institution sans prendre en compte l'augmentation de l'activité n'est pas pertinente. Or, pour la HALDE, l'activité de traitement des dossiers est en forte augmentation, de 40 % par rapport à 2008. L'amendement affecte les moyens de fonctionnement, ce qui ne sera pas sans conséquence sur l'activité des personnels. Contrairement à ce qui est affirmé, l'adoption de l'amendement aurait pour conséquence la diminution des moyens de fonctionnement par rapport au budget voté en loi de finances initiale pour 2009.

(1) En suivant le lien http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C014.asp

En effet, l'augmentation des crédits du titre 3 proposée par le projet de loi de finances est de 711 433 euros. Cette progression est inférieure au montant d'un million d'euros de réduction de crédits prévu par l'amendement.

Le loyer payé par la HALDE est certes exorbitant, mais le bail a été conclu avant l'installation de la direction actuelle. Des négociations sont menées actuellement, avec le concours de France Domaine, et, de toutes manières, le déménagement est impossible cette année puisque le bail est de neuf ans. La sagesse est donc de mener ensemble des discussions sur la situation de la HALDE, je suis ouvert à toute proposition sur nos méthodes de travail afin d'aboutir à un consensus. Nous pourrions présenter les conclusions de nos travaux à la commission des Finances.

La HALDE joue un rôle essentiel comme médiateur social, donc comme agent d'apaisement des tensions. Ses interventions devant les tribunaux se soldent par un taux de succès de plus de 80 % en 2008, ce qui atteste de la pertinence de son action.

M. le président Didier Migaud. Je comprends la démarche de notre collègue Richard Mallié, mais est-il vraiment judicieux de concentrer notre attention uniquement sur la HALDE? Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), récemment mis en place, a retenu comme sujet d'investigation les autorités administratives indépendantes dans leur ensemble. Il est donc souhaitable d'attendre que le comité ait avancé dans son travail, compte tenu des éléments nouveaux d'appréciation qu'il ne va pas manquer de nous apporter. Il serait très dommage de frapper la HALDE pour des raisons largement symboliques.

Chacun partage le diagnostic des auteurs de l'amendement sur le problème du loyer exorbitant payé par la HALDE. France Domaine travaille sur ce dossier et j'en appelle à l'esprit d'ouverture de M. Richard Mallié pour l'inviter à retirer cet amendement. En effet, il sera temps, après la conclusion des travaux du CEC, et le cas échéant après des investigations qui pourraient être demandées à la Cour des comptes, de prendre les mesures législatives pertinentes.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Le CEC manifeste une volonté réelle de mener des investigations avec beaucoup d'allant. J'ai été très impressionné par la réunion de ce matin au cours de laquelle plusieurs thèmes ont été retenus dont celui de l'évaluation des autorités administratives indépendantes. Tout le monde est d'accord sur le coût exorbitant du loyer payé par la HALDE, mais la question de l'ajustement des moyens des autorités administratives indépendantes mérite d'être traitée maintenant dans le cadre du CEC.

M. le président Didier Migaud. Nos collègues Jérôme Chartier et Jean-Pierre Brard ont été désignés pour représenter la commission des Finances au CEC, mais rien ne s'oppose à ce que notre collègue Richard Mallié fasse bénéficier le comité de sa présence et de son expérience.

M. Richard Mallié. Je n'ai pas l'intention de retirer cet amendement. En effet, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, donc il y a trois ans, Mme Béatrice Pavy avait déjà attiré l'attention de la commission des Finances sur le loyer exorbitant payé par la HALDE. Cet organisme a pourtant attendu le mois de septembre 2009 pour saisir France Domaine. Depuis, notre collègue du Sénat, Mme Nicole Bricq, a produit, le 1^{er} juillet 2009, un rapport sur l'État locataire grâce auquel j'ai appris avec stupéfaction que la superficie louée par la HALDE n'était plus de 1 740 m² mais de 2 126 m². Il faut très simplement donner un signal fort aux autorités administratives indépendantes afin d'améliorer leur gestion.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Nous nous souvenons très bien que le budget des autorités administratives indépendantes a posé problème dès l'époque du rapport de Mme Pavy, puisqu'en 2006, c'est par une seconde délibération que le gouvernement a imposé une solution dont nous ne voulions pas. La pression est donc constante sur la HALDE pour ce qui concerne sa gestion immobilière.

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial. La situation immobilière de plusieurs autres institutions comporte autant d'anomalies que celle de la HALDE, pourquoi donc se focaliser sur elle ? Sa direction ne peut que respecter le bail précédemment conclu.

En attendant, la HALDE améliore ses statistiques d'activité : au 27 octobre 2009, elle avait reçu 8 958 réclamations à comparer à un total de 8 705 pour toute l'année 2008. Le nombre de réclamations traitées s'établit à 9 029 dossiers, soit 40 % de plus qu'en 2008 (6 414 dossiers). La HALDE est intervenue 139 fois devant les tribunaux, à comparer à 64 interventions en 2008, avec un taux de succès de plus de 80 %. Enfin, le collège de la HALDE a tenu plus de 350 délibérations au lieu de 278 sur l'ensemble de l'année 2008.

Il faut surtout éviter de démotiver ses agents et retenir la suggestion commune du président et du rapporteur général de la commission des Finances, tendant à surseoir à toute mesure prématurée, dans l'attente des travaux du CEC.

Mme Sandrine Mazetier. Personne ne conteste le caractère excessif du loyer payé par la HALDE. Cela étant, le calcul du ratio des personnels de l'autorité rapporté au m² de surface n'est pas exact en ce qu'il ne prend pas en compte l'activité des 97 bénévoles travaillant pour la HALDE.

L'exposé des motifs de l'amendement a beaucoup évolué mais il comporte encore des éléments symboliques très lourds. On fait état de 50 signataires alors que l'amendement rectifié est signé par MM. Mallié, Binetruy, Bouvard, Dell'Agnola, Diefenbacher, Francina, Gorges et Mmes Grosskost et Pavy.

L'amendement est également inopportun dans la mesure où la HALDE s'est vu confier par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision la mission de réaliser un bilan de la gestion des ressources humaines des sociétés nationales de programmes, ce qui constitue donc une tâche supplémentaire.

M. Jean-Michel Fourgous. Ce n'est pas parce qu'une institution bénéficie d'une connotation morale qu'elle doit être exonérée des bonnes règles de gestion. Par ailleurs, on aimerait connaître qui est le bailleur des locaux occupés par la HALDE. Ensuite, il n'est pas interdit de porter atteinte à un beau « fromage » de la République. On a parlé de la démotivation des agents de la HALDE, je pense plutôt qu'il convient de ne pas démotiver les entrepreneurs qui, par leurs impôts, paient l'essentiel du train de vie de l'État. Enfin, j'aimerais savoir quel est le salaire du président de la HALDE ainsi que les avantages associés.

M. le président Didier Migaud. Je pense, à titre personnel, qu'il y a probablement trop d'autorités administratives indépendantes, et qu'il convient d'être attentif à la rationalisation de cet ensemble. Le CEC en est saisi, cet amendement apparaît prématuré.

M. Pierre Bourguignon. Les auteurs de l'amendement doivent prendre garde à l'image qu'ils risquent de donner : on pourrait laisser croire que des parlementaires veulent accrocher la HALDE à leur tableau de chasse. Certes, le coût du loyer est déraisonnable, mais, dans le cadre du CEC, un vrai travail de contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes est maintenant engagé. Il ne faut, ni en bonne, ni en mauvaise part, « fétichiser » la HALDE mais prendre le temps des investigations.

M. Richard Mallié. Lorsque le rapporteur spécial évoque les milliers de dossiers traités, il faut savoir que seuls 90 % de ces dossiers donnent lieu à des suites. Par ailleurs, la présence des bénévoles est effectivement prise en compte pour le calcul des ratios de personnel au m². Quelle que soit la mission confiée à un organisme public, les règles de bonne gestion s'imposent. Or, rien ne s'est passé en trois ans. Il ne faut pas reculer aujourd'hui.

*Cet amendement est **adopté**, puis la Commission **adopte** les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement **ainsi modifiés**, le rapporteur spécial M. Jean-Pierre Brard étant défavorable à l'adoption des crédits, compte tenu du vote précédent.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, elle **adopte** le budget annexe Publications officielles et information administrative.*

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 35

Amendement n° II-35-3^e rect. CF présenté par M. MM Mallié, Binetruy, Bouvard, Dell'Agnola, Diefenbacher, Francina, Gorges, Mmes Grosskost et Pavy

État B

Mission Direction de l'Action du Gouvernement

Programmes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Coordination du travail gouvernemental		
<i>Dont titre 2</i>		
Protection des droits et libertés	- 1 000000	- 1 000000
<i>Dont titre 2</i>	0	0
TOTAUX	- 1 000000	- 1 000000

Exposé Sommaire

Créée par la loi du 30 décembre 2004, la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est une autorité administrative indépendante qui cherche à identifier les pratiques discriminatoires, et à les combattre mais qui est loin d'être exempte de critiques sur sa gestion.

On peut légitimement s'interroger sur le train de vie de la HALDE.

Madame Nicole Bricq, sénatrice PS, a rendu un rapport en juillet dernier intitulé L'État Locataire. Dans ce dernier, elle a pointé du doigt le coût « déraisonnable » du loyer de la Halde d'1,5 million d'euros (hors taxes et hors charges) soit 706,3 EUR/m2.

Cela représente 10 % de son budget et le ratio d'occupation de l'immeuble est estimé à 27 m2 par agent.

La location de locaux de 2126 m2 dans le 9ème arrondissement pour une structure de 84 personnes est-elle pertinente? Aussi, Mme Bricq jugeant ces locaux « disproportionnés » suggère que la HALDE puisse « délaisser le centre de Paris, voire s'installer en banlieue ».

Par ailleurs, depuis 2008, le budget de la HALDE flambe aussi bien pour les dépenses de fonctionnement (+12% pour 2008-2010) que pour les dépenses de personnel (+13% pour 2008-2010) et ce malgré un nombre de réclamations traitées en baisse depuis 2007.

Le ratio « dépenses de personnel/ employé » de la HALDE est passé de 63 000 euros en 2008 à 67 000 euros en 2009 pour atteindre 70 000 euros en 2010. A titre de comparaison, le budget du Médiateur de la République est stable avec une dépense moyenne par employé autour de 61 000 euros depuis 2007.

Il est essentiel que l'État diminue son train de vie et cherche à annuler son déficit et de ce fait on ne peut pas demander à l'État de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite et laisser les autorités administratives indépendantes augmenter leur budget de 8 à 10%.

Nous proposons donc de diminuer le budget de cette autorité de 1 000 000 d'euros (action n°4 HALDE) en reconduisant le budget qui est le sien pour 2009 et lui donner ainsi uniquement la possibilité d'embaucher deux Emplois Temps Plein supplémentaires.

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Henri de Raincourt, Ministre chargé des relations avec le Parlement, Mmes Nadine Bellurot, Directrice de cabinet, et Sandrine Le Morvan, directrice-adjointe ;

– M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement (SGG), responsable des programmes *Coordination du travail gouvernemental* et *Protection des droits et libertés*, 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. Richard Chrebor, sous-directeur de la programmation et des affaires financières ;

– dans le cadre d'un déplacement à la direction des Journaux officiels : rencontre avec MM. Xavier Patier, directeur des Journaux officiels et directeur par intérim de la Documentation française, Jean-Marie Ballet, sous-directeur et secrétaire général des Journaux officiels, Didier François, sous-directeur de l'édition, de la production et de l'information des Journaux officiels, Mme Anne-Marie Bacic, chef du service du budget des JO, MM. François Barra, responsable de la mission de contrôle de gestion et contrôle interne des JO, Pascal Turpin, président de la SACI-JO et son équipe, et les organisations syndicales représentatives de la SACI-JO, des Journaux officiels et de la Documentation française, représentées notamment par MM. Denis Malétras, secrétaire du comité social de la DJO et Bruno Chigot, secrétaire du comité d'entreprise de la SACI-JO ;

– M. Claude Blanchemaison, ambassadeur, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, responsable du programme n° 306 *Présidence française de l'Union européenne* ;

– M. Louis Schweitzer, Président de la HALDE, MM. Marc Dubourdiou directeur général et Paul Bernard Delaroche, directeur des affaires administratives et financières ;

– M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, MM. Xavier Dupont, secrétaire général et Christian Huchon, directeur financier ;

– M. Alex Türk Président de la CNIL et M. Yann Padova, secrétaire général ;

– MM. Hervé Chazeau, trésorier-payeur général, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès des services du Premier ministre, et Gérard Dauphin, chef du département de contrôle budgétaire au service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) auprès des services du Premier ministre.