



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

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	11
CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE	13
I.– LA COORDINATION GÉNÉRALE	13
A.– LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS	13
B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG)	18
1.– Les activités du SGG	18
2.– Des moyens budgétaires en augmentation	20
3.– Les commissions rattachées au SGG	20
C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	26
D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	27
II.– LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	30
A.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	31
B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE	33
C.– L'INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE	34
D.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE	34
1.– Les crédits des fonds spéciaux	34
2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux	36
III.– LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	37
A.– LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	37
1.– L'activité de la mission d'organisation des services du Premier ministre	37

2.– Le rôle de la direction des Services administratifs et financiers.....	39
<i>a) Une administration en perpétuelle adaptation</i>	39
<i>b) La mise en œuvre de Chorus</i>	40
<i>c) Un grand projet immobilier : l'implantation sur le site Ségur</i>	41
3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2011	43
B.– LE SECURÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER	43
C.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	45
D.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE	46
IV.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBÉRATION	48
A.– L'ORDRE DE LA LIBÉRATION.....	48
B.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR	49
V.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	49
A.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE	50
B.– LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	51
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	53
I.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIÉS	53
A.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	53
B.– LES ORGANISMES ASSOCIÉS AU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	54
II.– DES MOYENS INSUFFISAMMENT UTILISÉS	58
III.– LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS CHARGÉS DE LA PROSPECTIVE ET PLACÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	59
A.– L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES	59
B.– L'INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES	60
C.– L'INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES	61

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE	63
I.– UNE STRATÉGIE PLUS PRÉCISE, UNE MISE EN ŒUVRE INCERTAINE	63
II.– DES RECETTES TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	65
A.– DES RECETTES D'ANNONCES PRÉVUES EN BAISSSE, MAIS TOUJOURS RÉÉVALUÉES	65
B.– L'EFFONDREMENT DES AUTRES RECETTES	68
III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS	68
A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL	68
B.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	70
1.– La diminution globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement	70
2.– L'échec préoccupant d'un grand projet : la nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE)	71
3.– La modernisation du projet SOLON	72
4.– Le projet Etalab	73
5.– Le renseignement administratif téléphonique	74
CHAPITRE IV : LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	77
I.– LA MISE EN PLACE DU DÉFENSEUR DES DROITS	78
A.– LE DÉFENSEUR DES DROITS, INSTITUTION NOUVELLE FÉDÉRATRICE DE QUATRE AUTORITÉS PRÉEXISTANTES	78
B.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR	81
1.– La médiation individuelle	82
2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur	82
3.– L'action des délégués du Médiateur	83
C.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	84
D.– LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ	85
E.– LA DÉFENSEURE DES ENFANTS	86

II.- LES AUTRES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS	87
A.- LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.....	87
B.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS.....	88
C.- LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	91
D.- LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ	92
III.- LES INSTANCES CONSULTATIVES	94
A.- LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE	94
B.- LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	94
C.- LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE	95
EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2011 À 15 HEURES	97
EXAMEN EN COMMISSION	115
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	117
ANNEXE : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DES MINISTÈRES	119

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. Au 10 octobre 2011, 97 % des réponses étaient parvenues à la commission des Finances, la plus grande part de celles-ci ayant été transmises dès le 21 septembre.

Le Rapporteur spécial est heureux de saluer une nouvelle fois l'attitude exemplaire du bureau du budget des services du Premier ministre, responsable des réponses au questionnaire budgétaire, comme celle de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), et il remercie les agents de ces services pour la qualité de leur travail et leur réactivité.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial porte sur les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* – composée de trois programmes : *Coordination du travail gouvernemental*, *Protection des droits et libertés* et *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* – ainsi que sur ceux du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Les crédits proposés s'inscrivent dans un cadre budgétaire globalement stable, les deux principales modifications concernent la diminution du nombre de cabinets ministériels et la création du Défenseur des droits, compensée par la disparition de quatre autorités indépendantes.

Globalement, les crédits demandés pour ces deux missions s'élèvent à 1 141 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, contre 1 109 millions d'euros en 2011 (+ 2,8 %).

Les priorités de la programmation triennale 2011-2013 sont confirmées, pour la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, un effort particulier est même accentué sur les moyens de sécurité nationale et sur les autorités administratives indépendantes.

Par contre, les dotations du budget annexe sont prévues une nouvelle fois en diminution (- 3,2 %).

Les principales observations du Rapporteur spécial sont les suivantes :

– La commission des Finances avait demandé une nouvelle fois, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, que le rapport annuel de performances précise la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*, la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme, le montant des indemnités pour sujétions particulières, la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale, les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

L'annexe générale « jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels est toujours à peu près sans aucun intérêt pour appréhender les montants réels de rémunérations, donc les coûts, des cabinets ministériels. On peut donc considérer que le « jaune budgétaire » portant sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels pourrait être utilement complété par des éléments précis sur les rémunérations des agents employés par les cabinets ministériels, quelle que soit leur catégorie, en particulier ceux qui sont mis à disposition.

Le Rapporteur spécial constate par ailleurs que, si la connaissance des moyens dévolus aux cabinets ministériels s'améliore, ce n'est pas du fait de la transmission spontanée d'informations par les documents budgétaires. Ainsi, le PAP 2012 ne donne aucune explication à la diminution des effectifs budgétaires des cabinets ministériels. Le Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à passer d'une culture du secret à une culture de la transparence en matière de cabinets ministériels.

– Dans l’attente d’une information fiable sur les crédits des cabinets ministériels dépendant du Premier ministre, il est acquis que leurs dépenses, sans cesse en augmentation depuis 2007, y compris en PLF 2012 pour les deux cabinets du Premier ministre et du ministre des Relations avec le Parlement, doivent baisser effectivement, conformément aux annonces gouvernementales.

– Les subventions aux associations et fondations doivent être liées à une évaluation du travail accompli par ces organismes pour apprécier la pertinence des montants alloués.

– La proposition formulée en juin 2011, dans le cadre de l’examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, selon laquelle l’évaluation de l’ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République et le Conseil d’analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause, a été partiellement suivie d’effet avec la suppression d’un organisme. Le Gouvernement doit poursuivre dans cette voie et à procéder à la suppression du Conseil d’analyse de la société, de la mission interministérielle de l’Union pour la Méditerranée, et du conseil culturel de l’UPM. Le Rapporteur spécial renouvelle ses demandes d’information aux organismes contrôlés qui ne lui ont pas répondu de façon exhaustive, en particulier en matière de rémunérations et de frais de représentation.

– Les dépenses du service d’information du Gouvernement (SIG) semblent diminuer depuis l’arrivée d’une nouvelle direction au printemps 2011, ce qui correspond à une remise en ordre bienvenue. Cependant, le SIG ne poursuit pas un but d’intérêt général, mais sert principalement à informer l’exécutif sur l’état de l’opinion des Français quant à la politique menée par leurs dirigeants. Il est donc proposé de réduire encore davantage les moyens de cet organisme et d’augmenter proportionnellement ceux du Centre d’analyse stratégique.

– Il est étonnant que, depuis quatre ans, la Cour des comptes s’abstienne d’assurer les diligences prévues par la loi, pour ce qui concerne la commission de vérification des fonds spéciaux. Le Rapporteur spécial invite son Premier président, qui n’a par ailleurs pas été étranger, dans ses anciennes fonctions, à la mise en place du régime de contrôle des fonds spéciaux prévu par la loi de finances pour 2002, à remédier à cette carence dans les meilleurs délais.

– La diminution des moyens de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) va directement à l’encontre des préconisations du Rapporteur spécial qui estime depuis plusieurs années, compte tenu de l’accroissement de l’activité de cet organisme, très souhaitable de réévaluer ses besoins et de les satisfaire.

– L’affaiblissement du Centre d’analyse stratégique, qui passe autant par une réduction de ses moyens que par la menace de dépérissement de son activité, est très regrettable : en effet, le Gouvernement a insuffisamment recours au centre, ce qui explique notamment la faible consommation des crédits. Or, la République a besoin d’instances de réflexion de qualité comme le Centre d’analyse stratégique.

– Les sujets de préoccupation exprimés l’an dernier à propos de la direction de l’Information légale et administrative ne sont toujours pas dissipés. La création de la direction de l’Information légale et administrative s’est traduite par des suppressions d’effectifs au-delà des prévisions, tendance qui devrait perdurer les prochaines années. Alors que la pérennité des recettes est toujours incertaine, la modernisation de l’information administrative doit passer par le maintien d’un dialogue social de qualité.

– L’augmentation, même limitée, des moyens des autorités administratives indépendantes d’ici à 2013, doit être saluée. Ces crédits, destinés à faire fonctionner des institutions gardiennes des libertés publiques, doivent être préservés des habituelles tentatives de les réduire.

– Il est légitime et sain que les autorités administratives indépendantes fassent l’objet de contrôles, de la part du Parlement et de la Cour des comptes. La correction des pratiques irrégulières est toujours bienvenue. Cependant, s’agissant de la CNIL, le cadre réglementaire des indemnités et avantages susceptibles de bénéficier aux membres de la CNIL et aux personnes qui leur prêtent leur concours a été clarifié en avril dernier. De tels contrôles ne doivent toutefois pas être utilisés pour stigmatiser des autorités indépendantes qui jouent un rôle irremplaçable de veille et de défense des libertés publiques.

INTRODUCTION

L'automne 2011 est celui du crépuscule non pas d'une législature, mais d'un pouvoir inchangé depuis 2002 et qui laisse, comme cela était prévisible, la France exsangue.

Les principes fondamentaux de la République sont constamment dévoyés.

LIBERTÉ : celle de surveiller les journalistes dans le cadre d'une affaire privée où le pouvoir politique est justement mis en cause.

ÉGALITÉ : principe qui permet aux milliardaires de ne pratiquement plus payer d'impôt de solidarité sur la fortune, grâce à la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, alors que, moins d'un mois après, on crée un impôt spécial sur les consommateurs de boissons sucrées et l'on cherche à aggraver le prélèvement fiscal sur les parcs d'attraction.

FRATERNITÉ : ceux qui imaginent que la France est le pays des droits de l'homme ne sont pas à l'abri de mauvaises surprises, comme ce Tunisien que le Rapporteur spécial a rencontré récemment au centre de rétention du Mesnil Amelot. Il a eu du mal à lui expliquer pourquoi, malgré les changements d'alliance survenus entre le Président de la République et les autorités de son pays, il s'y trouvait retenu.

La rigueur s'abat sur le pays au nom des sacro-saints équilibres budgétaires quand, dans le périmètre du budget du Premier ministre, des rentes de situations se perpétuent sans manifestement que leurs bénéficiaires fassent l'objet d'un contrôle minimal : professeur de droit constitutionnel amateur de voyages, ou philosophe de plateau de télévision qui préfère y bavasser plutôt qu'assurer son métier d'enseignant.

Il n'y aura pas de progrès social 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.

Ceux-là même qui s'emploient à détruire l'État peuvent encore compter sur des structures en tous points remarquables : le Secrétariat général du Gouvernement et les services du Premier ministre constituent toujours un pôle d'excellence, les Journaux officiels un modèle de service public.

Le Rapporteur spécial s'en réjouit et souhaite, qu'après l'alternance réalisée au Sénat, la modernisation de la France puisse être menée, à partir de l'été prochain, grâce à une majorité nouvelle.

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

Un premier ensemble de services relevant du Premier ministre assure une fonction d'état-major liée à la direction de l'action du Gouvernement. 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 programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* a connu une grande instabilité, depuis 2010. Le projet de loi de finances pour 2012, à l'inverse, ne comporte que peu de changements de structures.

Depuis l'année dernière, l'instabilité s'est considérablement atténuée, ce dont on peut se féliciter. Le nombre de cabinets ministériels dépendant du programme 129 a diminué : jusqu'à 8 ministres et secrétaires d'État ont été rattachées au programme en 2009 et 2010, 7 de mars à juillet 2010, puis 6 de juillet à novembre 2010, et, depuis le 1^{er} janvier 2011, le budget n'assure plus le soutien que des cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement. Cinq cabinets ministériels ont ainsi quitté le périmètre du programme en 2010 (cabinet du Haut commissaire aux solidarités actives, cabinet du secrétaire d'État chargé du Développement de la région capitale, cabinet du secrétaire d'État chargé de la Prospective et du développement numérique, cabinet du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, cabinet du ministre chargé du Plan de relance).

Les modifications de structures administratives ont affecté le Conseil de la création artistique, supprimé en mai 2011, alors que la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) et la mission « Etalab », chargée de la constitution d'un portail unique interministériel des données publiques, ont été créées en février 2011.

I.- LA COORDINATION GÉNÉRALE

Sous le vocable de coordination générale, on peut regrouper les quelques structures 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 eu des difficultés à obtenir, ces dernières années, des informations fiables, précises et cohérentes, dans le délai prévu par la loi organique, sur les cabinets ministériels rattachés au budget des services du Premier ministre.

Cette année, une partie de l'information demandée sur les cabinets ministériels a été transmise le 23 septembre, ce qui constitue un indéniable progrès. Cependant, les éléments transmis ne comportaient pas des informations pourtant communiquées l'an dernier : il a donc été demandé la ventilation des effectifs des cabinets du Premier ministre et du ministre des relations avec le Parlement entre les différentes catégories de collaborateurs, titulaires, contractuels affectés par le ministère, mis à disposition, détachés, contractuels non affectés par le ministère. Ces éléments d'information dépendent de la réalisation de l'annexe jaune sur les effectifs des cabinets ministériels, mais cette annexe n'a été communiquée au Rapporteur spécial (**pour les deux seuls cabinets ministériels dépendant de la mission**) en version provisoire que le 19 octobre 2011.

Il est à noter qu'il n'a pas été transmis de prévisions de consommation pour l'année en cours, alors que la consommation au 31 août 2011 représentait déjà 89 % de la totalité de celle de l'année précédente. On peut s'étonner que la consommation de crédits de cabinet ait augmenté, de 2009 à 2010, alors que le nombre de cabinets rattachés a diminué très significativement en 2010, passant en cours d'année de 8 à 2.

On peut s'étonner également que l'enveloppe attribuée pour 2011 aux seuls cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement s'élève à 32,5 millions d'euros, montant à peine inférieur à celui prévu en 2010 pour 8 cabinets ministériels. La consommation des cabinets correspondants en 2010 (Premier ministre, Relations avec le Parlement) s'est élevée à 23 407 599 euros selon les indications transmises par les services du Premier ministre, soit un montant très inférieur aux prévisions pour 2012.

Cependant, les données chiffrées qui figurent ci-après ne concernent que les membres des cabinets sous contrat ou mis à disposition au sein des services du Premier ministre (rémunérés dans le cadre du programme budgétaire), mais non les agents rémunérés dans le cadre d'autres programmes.

En effet, les agents mis à disposition fournissent un concours gratuit pour le programme 129, dont le coût n'a toujours pas fait l'objet d'évaluation. Ils étaient 245 (dont 28 au cabinet militaire) au 31 août 2011 au cabinet du Premier ministre (252 en juillet 2010), pour un total de 484 agents (498 agents en juillet 2010).

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 : Direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

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)	5 098 000	5 118 627	+ 0,4

Source DSAF du Premier ministre.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2009

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	299	389	+ 30,1
Titre 2	24 591 760	29 276 563	+ 19
Hors Titre 2 (AE=CP)	4 753 747	6 109 183	+ 28,5

Source DSAF du Premier ministre.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2010

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	326	384	+ 17,8
Titre 2	26 911 798	29 634 097	+ 10,1
Hors Titre 2 (AE=CP)	6 199 645	5 277 913	- 14,9

Source DSAF du Premier ministre.

CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2011

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	364		
Titre 2	28 807 725		
Hors Titre 2 (AE=CP)	3 665 920		

Source DSAF du Premier ministre.

Les agents affectés par le ministère au cabinet du Premier ministre étaient 171 en août 2011.

Les effectifs du cabinet du Premier ministre ne diminuent pas sensiblement, contrairement aux annonces gouvernementales. C'est également le cas pour le ministre des Relations avec le Parlement (47 collaborateurs au 1^{er} août 2011 à comparer à 48 au 1^{er} juillet 2010).

La consommation de crédits de cabinets ministériels constatée depuis 2007 est toujours très supérieure aux montants prévus par la loi de finances, comme il est indiqué par les tableaux ci-joints. Dans le cadre de dotations globalisées, les prévisions de crédits initiaux pour les crédits hors titre 2 correspondent à la « notification initiale de l'enveloppe » dévolue aux cabinets.

Les prévisions d'effectifs pour 2012 sont de 295 ETPT au lieu de 364 en loi de finances initiale pour 2011. On peut déplorer que le PAP (pages 50, 51 et 60) ne présente aucun élément d'information sur l'évolution des effectifs de 2011 à 2012 au niveau des sous-actions.

Les services du Premier ministre ont donné au Rapporteur spécial, sur sa demande, les explications suivantes : « *Les plafonds arrêtés pour chacun des cabinets pour 2011 et 2012 sont les suivants :*

Cabinet Premier ministre : 230 ETPT en 2011, 210 ETPT en 2012. différence en raison du schéma d'emplois (rationalisation des secrétariats).

Cabinets Relations avec le Parlement : 50 ETPT en 2011, 45 ETPT en 2012. Différence en raison du schéma d'emplois (rationalisation des secrétariats).

Cabinet Porte parolat : 10 ETPT en 2011, 10 ETPT en 2012.

"Réserve" pour la constitution éventuelle d'un nouveau cabinet : 74 ETPT en 2011, 30 ETPT en 2012.

La différence de 69 ETPT entre 2011 et 2012 s'explique donc de la manière suivante :

– 25 ETPT sont supprimés en raison du schéma d'emplois évoqué ci-dessus ;

– 24 ETPT de la « réserve » correspondaient au cabinet Prospective et économie numérique. Ce cabinet, qui n'existe plus, n'avait pas fait l'objet d'un transfert et avait été constitué sur la ressource des SPM. Ces emplois ont donc été redéployés.

– 20 ETPT de la « réserve » ont été utilisés pour permettre au SGG d'assurer ses nouvelles missions dans le cadre de la réforme des administrations territoriales de l'État ; à la direction des services administratifs et financiers de mettre en place son projet de service ».

La diminution des crédits de cabinets de 2011 à 2012 – ils passent de 31,4 millions d'euros à 27,4 millions (– 12,7 %) – est proportionnellement moindre que celle des effectifs budgétaires (– 69 ETPT, soit – 19 %).

Le « Jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels ne présentait jusqu'à présent que les rémunérations brutes annuelles des membres de cabinet et des personnels chargés de fonctions support recrutés sur contrat (il concerne les fonctionnaires détachés et les collaborateurs recrutés sur un contrat cabinet). Le « Jaune » omet de récapituler les rémunérations annuelles brutes de tous les personnels des cabinets sous prétexte que les rémunérations des agents titulaires ou contractuels affectés, mis à disposition ou détachés suivent les règles de droit commun prévues par le statut général de la fonction publique, les statuts particuliers des différents corps, les différents textes réglementaires en matière d'indemnités et les pratiques de gestion propres à chaque ministère employeur à l'intérieur des cadres réglementaires et législatifs.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé, pour améliorer l'information du Parlement, et le Gouvernement a accepté, lors de la séance de commission élargie du 8 novembre 2010, d'établir le recensement de la totalité des rémunérations individualisées des agents des cabinets ministériels, y compris

les personnels mis à disposition ou détachés ou employés par le ministère afin d'avoir un état plus exact des coûts complets des cabinets ministériels en matière de rémunérations, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances 2012, en ces termes : « *Je suis convaincu que cette avancée permettrait effectivement de fournir au Parlement des données complètes sur la masse salariale brute des agents des cabinets ministériels, mais ce document n'a pas encore été établi – je m'engage à ce qu'il le soit dans le projet de loi de finances 2012. En revanche, il serait complexe d'établir une distinction entre les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, la contribution au compte d'affectation spéciale Pensions, les prestations sociales et les allocations diverses.* »

Le tableau effectivement transmis avec le « Jaune » budgétaire ne comporte aucun progrès par rapport aux années précédentes. Il ne remédie pas au principal problème déjà évoqué. En effet le « Jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels omet de récapituler les rémunérations annuelles de tous les personnels des cabinets, en particulier des personnels mis à disposition, qui représentent au cabinet du Premier ministre plus de la moitié de ses collaborateurs. La réponse du ministre chargé des Relations avec le Parlement, lors de la commission élargie du 3 novembre 2011, selon laquelle les coûts des agents mis à disposition sont connus et peuvent être retracés par les députés eux-mêmes, marque une grande désinvolture vis-à-vis de l'Assemblée nationale et est inexacte factuellement : on ne connaît pas précisément chaque agent mis à disposition ni son statut, et il est évidemment impossible de reconstituer les coûts afférents. Le Gouvernement n'a donc pas tenu l'engagement qu'il avait pris il y a un an.

En définitive, les dépenses des cabinets du Premier Ministre et du ministre des Relations avec le Parlement sont loin de diminuer.

Selon les données transmises par les services du Premier ministre, les dépenses de cabinet du Premier ministre ont représenté 18,92 millions d'euros en 2007, 20,40 millions d'euros en 2008, 20,71 millions d'euros en 2009 et 19,91 millions d'euros en 2010. De 2007 à 2010, elles ont progressé de 5,2 %. Au 31 août 2011, les dépenses atteignaient 17,60 millions d'euros soit 88,4 % de la totalité des dépenses de 2010. Ces données, encore une fois, sont très lacunaires, puisqu'elles ne retracent pas les coûts afférents aux personnels mis à disposition.

Pour le ministre chargé des relations avec le Parlement, la progression est encore plus forte : les coûts de cabinet (hors mis à disposition) se sont élevés à 2,66 millions en 2007, à 3,18 millions en 2008, à 3,14 millions en 2009 et à 3,50 millions en 2010. Au 31 août 2011, la consommation atteignait déjà 3,22 millions d'euros soit 92 % de la dépense totale de 2010.

L'annexe générale « jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels est toujours à peu près sans aucun intérêt pour appréhender les montants réels de rémunérations, donc les coûts, des cabinets ministériels, contrairement à l'engagement du Gouvernement.

Les effectifs des cabinets du Premier ministre et du ministre des Relations avec le Parlement n'ont par ailleurs pas significativement diminué depuis un an.

On peut donc considérer que le « jaune budgétaire » portant sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels pourrait être utilement complété par des éléments précis sur les rémunérations des agents employés par les cabinets ministériels, quelle que soit leur catégorie, en particulier ceux qui sont mis à disposition.

Le Rapporteur spécial constate par ailleurs que, si la connaissance des moyens dévolus aux cabinets ministériels s'améliore, ce n'est pas du fait de la transmission spontanée d'informations par les documents budgétaires. Ainsi, le projet annuel de performances 2012 ne donne aucune explication à la diminution des effectifs budgétaires des cabinets ministériels.

Le Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à passer d'une culture du secret à une culture de la transparence en matière de cabinets ministériels.

B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG)

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. 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, au fil du temps, ses missions habituelles de régulation du travail gouvernemental, d'assistance juridique et de tutelle des services et organismes rattachés au Premier ministre. Il a renforcé son activité ces dernières années en matière d'application des lois et de préparation des études d'impact associées aux projets de loi.

Depuis 2008, tous les ministères se sont dotés d'une structure responsable en leur sein du suivi centralisé de l'application des lois. Le secrétariat général du Gouvernement dispose ainsi d'un réseau de correspondants ministériels de l'application des lois.

L'expertise des différents ministères est sollicitée lors de la publication d'un décret d'application au Journal officiel et pour la préparation des bilans semestriels établis par le secrétariat général du Gouvernement.

Dans le projet annuel de performances, le taux d'application des lois sert d'indicateur de performance, il est l'un des deux indicateurs les plus représentatifs de la mission. Il se décompose en deux sous-indicateurs se rapportant d'une part, aux lois promulguées depuis le début de la présente législature et, d'autre part, aux lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire. Au 31 décembre 2010, ces sous-indicateurs s'élevaient respectivement à 81,08 % et 66,23 %. Pour renforcer la vigilance des cabinets ministériels quant au traitement des décrets d'application, le ministre chargé des relations avec le Parlement a décidé, en relation avec le secrétaire général du Gouvernement, de constituer un comité de suivi de l'application des lois composé de membres de son cabinet, de membres du SGG, des directeurs de cabinet et des correspondants administratifs désignés dans chacun des cabinets ministériels.

L'autre indicateur le plus représentatif de la mission est le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ce taux s'élevait à 0,7 % en 2009, 0,8 % en 2010 et la prévision actualisée est de 1 % en 2011 et 2012. Pour l'année 2010, le résultat de 0,8 %, correspond à 12 directives non transposées seulement. Le taux moyen communautaire est de 0,9 %. En 2011, de nombreuses dispositions de niveau législatif ont pu être adoptées et, compte tenu du nombre de textes à transposer, il paraît opportun de reprendre comme objectif pour 2011 et pour 2012 le plafond de 1 % fixé par le Conseil européen (soit une quinzaine de directives en retard de transposition).

Depuis 2009, le secrétariat général du Gouvernement a la charge d'animer les travaux d'études d'impact, en particulier sous la forme d'un appui méthodologique aux ministères. Il a mis au point, avec toutes les administrations concernées, des lignes directrices méthodologiques, constitué un réseau de services susceptibles de contribuer aux études d'impact et mutualisé des ressources utiles dans un extranet accessible à tous les agents de l'administration centrale.

Entre avril et décembre 2009, le Gouvernement a ainsi coordonné l'élaboration de 27 études d'impact à l'appui de ses projets de loi ordinaires ou organiques, auxquels il convient d'ajouter 37 études au titre des projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'engagements internationaux relevant de l'article 53 de la Constitution et les évaluations préalables annexées aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. En 2010, ce sont 27 études d'impact sur des projets de loi ordinaire ou organique, ainsi que 55 études d'impact à l'appui de projets de loi présentés au titre de l'article 53 qui ont été transmises au Parlement.

Enfin, au 1^{er} septembre 2011, le secrétariat général du Gouvernement avait coordonné, depuis janvier, l'élaboration de 16 études d'impact afférentes à des projets de loi ordinaires ou organiques, 36 études d'impact associées à des projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification de conventions internationales, ainsi que les évaluations préalables annexées aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

2.– Des moyens budgétaires en augmentation

Les crédits de rémunérations et de fonctionnement du secrétariat général du Gouvernement ont fortement augmenté en 2010 et 2011, avec la mise en place de la cellule de suivi de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) auprès du SGG (juillet 2010), la création de la mission Etalab et celle de la DISIC (février 2011).

Ainsi, 9,5 millions d'euros ont été consommés en 2010 pour une enveloppe prévisionnelle de 6,4 millions et 9,2 millions ont été ouverts en loi de finances initiale 2011. 14,7 millions sont proposés en projet de loi de finances 2012.

Les crédits d'intervention demandés sur la même action pour 2012 sont de 8,4 millions, au lieu de 8,7 millions d'euros en 2011. 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.

Comme pour les années précédentes, un nombre limité d'organismes concentre l'attention du Gouvernement. Premiers bénéficiaires en 2010, la Fondation Jean Jaurès, la Fondation Robert Schumann, la Fondation pour l'innovation politique ont reçu chacune du Gouvernement 1,2 million d'euros en 2010 ; elles sont suivies de la Fondation Charles de Gaulle et de la Fondation Gabriel Péri (890 000 euros). Il s'y ajoute quelques subventions au titre de la réserve parlementaire. 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 toujours 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 fascicule jaune annexé au projet de loi de finances pour 2011, qui récapitule la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, n'avait recensé pas moins de 29 commissions et organismes divers placés directement auprès du Premier ministre.

La commission des Finances avait demandé la suppression du Conseil de la création artistique et il lui a été donné satisfaction au début de l'année 2011.

Le Rapporteur spécial, qui a contrôlé au printemps dernier la Commission supérieure de codification et la Commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République, a décidé, dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet, de s'intéresser également au Comité stratégique pour le numérique, à la Commission de déontologie, à la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée et au Conseil culturel de l'Union pour la Méditerranée.

• 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. Ses travaux se sont poursuivis au premier semestre de l'année 2011 dans le cadre notamment de 7 séances plénières. Sous réserve de nouvelles décisions, le rythme des travaux de la Commission pourrait être légèrement différent pour les deux semestres à venir. En effet, s'il reste à élaborer plusieurs parties réglementaires de codes importants, dont le code des transports, le code électoral, le code minier, le code de l'énergie ou encore le code forestier, le travail de la commission s'articulera principalement autour de la modification et de la maintenance des codes déjà en vigueur.

Il est à noter que M. Daniel Labetoulle, Vice-Président de la commission, a attiré très opportunément l'attention du Rapporteur spécial sur l'intérêt d'une refonte du code général des impôts (CGI) ⁽¹⁾ et sur la surprise que peuvent susciter des modifications directes du code par décret, sur la base, juridiquement bien faible, de l'article 11 de la loi du 1^{er} mars 1951 portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de mars 1951. On conviendra volontiers avec M. Labetoulle qu'il s'agit là d'une « *technique peu recommandable de codification par voie réglementaire de dispositions législatives* ». Ce dévoiement a pour conséquence, parfois, des distorsions de rédaction et de portée entre la loi votée et le code général des impôts qui s'applique effectivement.

Le Rapporteur spécial a déjà observé que des décrets de ce genre, qui écrivent la loi fiscale en l'absence du Parlement, sont plus fréquents lorsque l'attention du législateur se porte sur d'autres terrains, par exemple en période d'élections générales. Il conviendra donc que notre vigilance ne s'émousse pas au printemps de 2012.

De telles pratiques contreviennent à l'esprit et à la lettre de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui, faut-il le rappeler, prévoit que tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

(1) Dans la ligne d'un article de la Revue juridique de l'économie publique repris dans le rapport annuel 2010 de la commission.

En l'absence de réécriture globale du CGI, le pouvoir du législateur est totalement illusoire, puisqu'il n'est que l'alibi de hauts fonctionnaires qui ne respectent guère les représentants du peuple. Pour rompre avec les pratiques détestables qui se sont installées, le Rapporteur spécial préconise une nouvelle rédaction du CGI respectant totalement l'article 14 précité.

La dotation budgétaire accordée à la Commission supérieure de codification, relevant du titre 2, est constante depuis 2004 et s'élève à 218 898 euros.

Les crédits consommés en 2009 et 2010 ont été consacrés à la rémunération des 4 membres permanents et des rapporteurs particuliers. Il est à noter que, sur la demande réitérée du Rapporteur spécial, le détail des rémunérations lui a été transmis pour 2009 et 2010. Ce tableau, corroboré par le « jaune » budgétaire, met en évidence une diminution constante de ces dépenses, de 157 845 euros en 2007 à 139 973 en 2009 et 115 967 euros en 2010.

Le nombre de rapporteurs particuliers variant en fonction du nombre de codes et de leur complexité, aucune augmentation particulière des charges de la Commission n'est à prévoir pour les années 2012 et 2013.

• **La Commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} 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.

Le Rapporteur spécial s'était étonné, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, que la commission consomme des frais de représentation et de fonctionnement non négligeables : 5 230 euros de frais de restauration en 2009, dont « *la régularisation de déjeuners non remboursés entre 2006 et 2008 pour 4 705 euros* », selon les explications fournies. Il s'était interrogé sur la conformité de remboursements rétroactifs de déjeuners au regard des règles comptables et budgétaires.

Par ailleurs, la commission ayant consommé 11 392 euros en 2009 et 13 670 euros en 2010 (selon les données provisoires de novembre 2010) de frais de mission exclusivement à l'étranger, le Rapporteur spécial avait considéré qu'au prix du Pass Navigo, il aurait été très commode de faire, dans le cadre de l'éducation civique, la pédagogie de la cinquième République, dans les établissements scolaires de région parisienne.

Dans les faits, la consommation de frais de missions en 2010 n'a pas été de 13 670 euros mais de 19 604 euros (données définitives) et celle de 2011 au 31 juillet a encore représenté 4 649 euros.

Il est à noter qu'un hebdomadaire satirique paraissant le mercredi a précisé le 3 août 2011 que « *joint par le Canard, Didier Maus reconnaît que ces déplacements, réglés par Matignon, n'avaient rien à voir avec ses fonctions officielles. « C'était pour des réunions ou des colloques organisés par une*

association internationale de droit constitutionnel que j'ai présidée jusqu'en décembre 2010 », confesse cet expert en belles balades. Avant d'ajouter : « c'était une forme de subvention ».

Il convenait donc de s'interroger sur l'intérêt de la pérennisation de cet organisme et de son coût rapporté à son utilité, indépendamment même des questions légitimes que l'on est en droit de se poser sur la régularité de la gestion des fonds qui lui sont alloués.

Par décret n° 2011-1013 du 24 août 2011, le Président de la République a mis fin aux activités de la commission qui doit achever ses travaux, au plus tard, le 1^{er} janvier 2012, faisant ainsi droit aux propositions de la commission des Finances.

• Créé en 2006 et présidé par le Premier ministre, le **Comité stratégique pour le numérique (CSN)** est composé des représentants des ministères de l'industrie, de la culture et de la communication et de l'aménagement du territoire et associe à ses travaux deux autorités administratives indépendantes concernées, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ainsi que des représentants du Groupement d'intérêt public « France Télé Numérique », en charge de la communication et de l'accompagnement des foyers durant le programme d'arrêt de la diffusion analogique de la télévision, et de l'agence nationale des fréquences et du ministère du budget. Il dispose par ailleurs de trois personnalités qualifiées, dont l'une exerce la fonction de président-délégué, ainsi que d'un secrétaire général et d'un secrétariat.

Le Comité a eu pour mission d'orienter et coordonner l'action des différentes instances publiques s'agissant du programme national d'arrêt de la diffusion analogique hertzienne terrestre de la télévision et de réutilisation des fréquences ainsi libérées.

Du fait de l'achèvement, au 30 novembre prochain, du programme national d'arrêt de la diffusion analogique de la télévision ainsi que des choix précédemment arrêtés en matière d'affectation des fréquences ainsi libérées, la question de l'avenir de cet organisme est posée.

Le Comité dispose de 2 ETP fonctionnaires : un secrétaire général et une assistante. L'ensemble de la masse salariale du comité a représenté 309 529 euros en 2010.

Les membres du Comité ayant effectué des missions et ayant exposé des frais de représentation en 2010-2011 sont le président délégué du comité et le secrétaire général.

Il est à noter que le comité n'a transmis au Rapporteur spécial ni le détail des rémunérations ni celui des frais de représentation.

• La **commission de déontologie**, depuis 1995, a pour rôle de contrôler le départ des agents publics et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions. Elle est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui cumule cette activité avec son emploi public. De même, elle donne un avis sur la déclaration de poursuite d'une activité privée dans une entreprise ou une association faite par un agent qui vient d'entrer dans la fonction publique par concours ou sur contrat.

Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

Elle comprend 14 membres et est présidée par M. Olivier Fouquet, Conseiller d'État.

La commission tient 11 séances par an, à raison d'une réunion mensuelle sauf en août. Le nombre de dossiers examinés au titre de l'année 2011 devrait avoisiner les 4 000 (3 386 dossiers examinés en 2010).

Le coût de fonctionnement pour 2010 a été estimé à 200 000 euros et comprend des indemnités versées au président de la commission, des indemnités versées aux rapporteurs, le remboursement de frais de transport et le coût des personnels affectés à la commission. Sur ces différents points, le Rapporteur spécial n'a obtenu aucune information précise en réponse à ses demandes.

• La **mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée**, présidée par M. Henri Guaino, sollicitée par le Rapporteur spécial, a transmis un récapitulatif de ses activités mais a omis de communiquer les éléments budgétaires qui lui avaient été demandés. En effet, on attend toujours un état des perspectives budgétaires détaillées de la mission UPM en 2012 et 2013 (l'enveloppe globale serait de 2,4 millions), qu'il soit fait le point sur les budgets de l'UPM depuis 2008 : enveloppe allouée, consommation effective, impact éventuel de la régulation budgétaire. On attend également, pour les crédits relevant du titre 2, la transmission d'un tableau anonymisé des rémunérations versées aux membres et aux agents.

On aurait souhaité que fût précisée l'utilisation des crédits de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 depuis 2008 par grands postes de dépenses, comme le montant des dépenses occasionnées depuis 2008, pour chaque année au titre des dépenses de restauration, des missions et réceptions, en distinguant les missions en France métropolitaine et hors de France et les réceptions. Il avait été demandé quelles étaient les personnes ayant effectué les missions et l'objet des réceptions, et que soient présentées les dix plus importantes dépenses unitaires réalisées chaque année en 2008, 2009, 2010 et en 2011 en précisant la date et la nature de la dépense (véhicule, objet d'art, mobilier, etc.).

• **Le conseil culturel de l'Union pour la Méditerranée**, présidé par M. Renaud Muselier, a donné davantage de précisions d'ordre budgétaire. Le conseil a pour missions d'identifier, expertiser et accompagner des initiatives publiques et privées qui alimentent la dimension culturelle de l'Union pour la Méditerranée ; d'être une force de proposition pour l'émergence d'un espace culturel méditerranéen, un lieu de débats, d'échanges et de mobilisation en lien avec l'événement culturel Marseille-Provence 2013.

Les moyens budgétaires du Conseil culturel de l'UPM, qui émerge au programme 129, ne comprennent ni crédits d'intervention, ni crédits d'investissement. Ils sont constitués de crédits de personnel de titre 2 et de crédits de fonctionnement de titre 3. Les effectifs sont de 8 agents dont 2 mis à disposition. La montée en puissance du conseil est perceptible par la consommation de moyens de fonctionnement, 84 957 euros en 2009, 130 489 euros en 2010 et 171 000 euros prévus en 2011. Les frais de représentation (39 289 euros en 2010) et de déplacement (32 114 euros) représentent plus de la moitié du budget de fonctionnement, ce qui n'est pas une surprise, compte tenu de la nature de cette instance.

Il convient de s'interroger, en conclusion, sur l'intérêt de la mission comme du conseil culturel. Par un plaidoyer *pro domo* bien peu convaincant, la mission considère que « *les événements politiques majeurs intervenus en Méditerranée depuis le début de l'année 2011, qu'il s'agisse de mutations pacifiques et d'évolutions vers la démocratie ou de crises quelquefois sanglantes, sont la preuve du bien fondé d'une approche spécifique, fondée sur la relation entre égaux, et un appel à maintenir et même accroître l'effort engagé. Ils sont de nature à compenser et contribuer à lever les facteurs de freinage de l'UpM liés à la persistance du conflit israélo arabe, sur lequel l'UpM constitue néanmoins un des rares lieux d'un certain dialogue, sur des dynamiques sectorielles.*

Compte tenu du programme de travail ci-dessus énoncé, la mission interministérielle devra conduire son action pour 2012 et 2013 dans une perspective encore plus orientée vers les projets, les aspects de construction institutionnelle étant quant à eux en phase de consolidation. »

Force est de constater que le cadre global de la politique méditerranéenne de la France a évolué depuis juillet 2008, quand le Président de la République accueillait en grandes pompes les présidents El Assad, Ben Ali, Bouteflika et Moubarak, et que l'initiative brouillonne d'alors n'a pas constitué le fondement d'un renouveau de notre politique étrangère.

On ne sait pas très bien non plus comment ces deux instances coordonnent leurs initiatives avec celles de M. Édouard Balladur, qui a été nommé au poste d'envoyé spécial du G8 auprès des « *pays arabes dans leur transition vers des sociétés libres et démocratiques* », à la suite du sommet de Deauville, le mardi 5 juillet 2011, ni d'ailleurs avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, chargé en principe de notre politique étrangère.

Le Rapporteur spécial constate que sa proposition formulée en juin 2011, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, selon laquelle l'évaluation de l'ensemble des instances dépendant du Premier ministre, en particulier la commission des archives constitutionnelles de la cinquième République et le Conseil d'analyse de la société, doit être approfondie et donner lieu à des mesures de recadrage budgétaire, voire de suppression des organismes en cause, a été partiellement suivie d'effet avec la suppression de deux organismes.

Il invite le Gouvernement à poursuivre dans cette voie et à procéder à la suppression du Conseil d'analyse de la société, de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée, et du conseil culturel de l'UPM. Il renouvelle ses demandes d'information aux organismes contrôlés qui ne lui ont pas répondu de façon exhaustive, en particulier en matière de rémunérations et de frais de représentation.

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'Union européenne – UE – et la représentation permanente auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques – 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.

Au cours du premier semestre 2011, l'actualité européenne est restée fortement dominée par les questions économiques et financières. À ce titre, les sujets liés à la zone euro (mise en place du Mécanisme européen de stabilité, accord sur la gouvernance économique) et aux négociations sur le cadre général des perspectives financières 2014-2020 ont fait l'objet d'un suivi attentif ainsi que d'autres questions importantes comme l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen, l'Acte pour le marché unique, la nouvelle stratégie énergétique 2011-2020, les négociations commerciales internationales, l'avenir de la PAC ou encore la finalisation des négociations d'adhésion de la Croatie à l'UE.

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 2011 s'élèvent à 14,4 millions d'euros. Du fait des mises à disposition, les effectifs réels sont nettement supérieurs aux effectifs budgétaires, 170 agents au 30 juin 2011 comparés à 149 ETPT dont 134 réalisés.

Les crédits prévus pour 2012 sont de 14,8 millions d'euros.

D.- LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

Le Service d'information du Gouvernement (SIG) est en principe un service du Premier ministre, sous l'autorité directe duquel il est théoriquement placé. Son action consiste à servir de relais entre le Gouvernement et l'opinion en organisant aussi bien les campagnes gouvernementales en direction de l'opinion qu'à l'inverse, les études de mesure de l'opinion publique sur l'action de l'exécutif.

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

Le SIG a défrayé la chronique entre 2008 et 2010 lorsque, sous la direction de M. Thierry Saussez, il a échappé de fait à la direction du Premier ministre pour servir la cellule communication de la présidence de la République. Il s'en est suivi un grand flou, aussi bien sur les missions, que pour l'imputation des dépenses sur le budget du Premier ministre ou sur celui de la présidence de la République.

Le Rapporteur spécial a obtenu du Service d'information du Gouvernement, après un contrôle sur pièces et sur place inopiné mené le 16 novembre 2010, des éléments d'information substantiels. Cela étant, la lecture de ces documents invitait à s'interroger encore davantage sur un certain nombre d'activités du SIG, tant il est difficile d'en faire un point précis au plan budgétaire.

Une audition de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement, et de Mme Véronique Mély, directrice du Service d'information du Gouvernement, par la commission des Finances, le 15 juin 2011, n'a guère amélioré l'information précise demandée, même si cette audition a mis en évidence une orientation vers le retour à un fonctionnement plus normal du SIG comme service administratif rattaché au Premier ministre.

Ce retour à la normale semble corroboré par les éléments d'information recueillis en septembre 2011, nonobstant le caractère souvent lacunaire des réponses, qui se contentent fréquemment de reproduire le rapport annuel de performances pour 2010.

Pour 2011, le montant des crédits ouverts en autorisations d'engagement et crédits de paiement s'est élevé à 20,60 millions, le montant des crédits disponibles a été ramené à 19,46 millions d'euros.

La consommation de crédits en 2011 semble marquée par une certaine modération, sans que l'on ait eu connaissance de quelque explication à ce phénomène.

La consommation en emplois de 2010 s'établit à 96 ETPT mais 48,4 ETPT étaient pourvus au 30 juin 2011 avec une forte diminution de la proportion de titulaires de niveau C et de contractuels par rapport à l'année précédente. Il est à noter cependant que les prévisions de rémunérations de titre 2 en 2012 augmentent à 6,4 millions au lieu de 6,1 millions en 2011.

Alors que les dépenses d'études et sondages avaient été portées à un niveau élevé ces dernières années, 2,2 millions en 2008, 2,7 millions en 2009 et 2,4 millions en 2010 ; comme celles d'analyses tous médias, de 0,7 million en 2008, 1,2 million en 2009 et 0,9 million en 2010, la consommation des crédits en 2011 semble devoir être plus modérée.

BUDGET DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

(en millions d'euros)

Prestations	Budget fonctionnement 2011 (prévision initiale)	Consommation fonctionnement au 12-07-11
Analyse de l'opinion, des médias et veille	4,3	1,6
Campagnes de communication gouvernementale	13,2	3,9
Web et Sites internet	2	1
Dépenses d'ordre logistique	0,2	0,1
Total	19,7(1)	6,6

(1) Cette prévision a été ramenée à 18,6 millions d'euros après le vote de la loi de finances initiale et l'application du dispositif de mise en réserve et gel « État exemplaire ».

Source : Service d'information du Gouvernement.

Le SIG, sans expliquer les causes de cette situation, rappelle, qu'en 2010, les dépenses d'études et de sondages engagées (AE) avaient été de 2,83 millions d'euros. Au 13 juillet 2011, les dépenses s'élèvent à 921 114 euros. Pour l'année 2011, le montant des dépenses engagées devrait s'élever à 2 millions d'euros. L'année 2012 s'inscrira vraisemblablement dans la même tendance, toujours selon le SIG.

Le SIG indique par ailleurs que « *les services de la Présidence de la République se sont acquittés de l'ensemble des montants dus au SIG* », sans plus de précision.

Les frais de représentation du SIG, qui s'étaient élevés à 23 000 euros en 2006 et 2007, avaient été portés à 46 000 euros en 2008 et 2009 dans le contexte de l'arrivée de M. Saussez. Selon les données transmises par le SIG, sur l'exercice 2009, le montant des dépenses réalisées a atteint 71 607 euros. L'enveloppe initiale de 46 000 euros a été réajustée à 86 000 euros en cours d'exercice.

Sur l'exercice 2010, le montant des dépenses réalisées s'est élevé à 64 625 euros. L'enveloppe initiale de 56 000 euros a été réajustée à 65 500 euros en cours d'exercice.

Sur l'exercice 2011, le montant de l'enveloppe prévisionnelle initiale pour 2011 avait été fixé à 65 000 euros. Au jour de la prise de fonction de la nouvelle directrice, le 24 mars 2011, les dépenses exécutées sur cette ligne de crédits s'élevaient à 20 672 euros. Depuis cette nomination, le plafond de dépenses a été ramené à 41 088 euros. Sur le montant restant disponible sous ce nouveau plafond (20 278 euros) pour la période mars à décembre 2011, le montant des dépenses s'est élevé, au 31 juillet, à 6 243 euros.

Une inflexion des dépenses a été engagée dès 2010. En 2011, sans pour autant limiter la fréquence des rencontres interministérielles, la nouvelle direction a souhaité diminuer de moitié l'enveloppe dédiée aux frais de représentation restant pour 2011 et, au titre de la fongibilité de ces crédits, de les réorienter principalement vers les projets informatiques du service. Le montant de l'enveloppe des frais de représentation pour 2012 sera fixé à la fin de l'année 2011.

Le SIG explique que, contrairement aux ministères, il ne dispose pas de budget consacré à l'événementiel. Les événements destinés à promouvoir les actions de communication portées par le service sont par conséquent imputés sur l'enveloppe des frais de représentation. Il ajoute que *« l'augmentation du montant des dépenses pour frais de représentation en 2008, 2009 et 2010 s'explique notamment par le fait que, durant cette période, le Directeur du Service d'information du Gouvernement avait également qualité de Délégué interministériel à la communication, et que cette fonction impliquait une prise de parole plus intense. »*

Il avait été demandé des précisions sur le coût de la mise en œuvre du portail « France.fr » par le SIG, qui avait défrayé la chronique par ses difficultés à l'été 2010, son coût en 2009 et 2010 étant annoncé au total à 2,57 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 1,16 million d'euros de crédits de paiement.

Il a été transmis au Rapporteur spécial les seuls éléments suivants :

« Seul le budget du SIG a été mobilisé pour la réalisation du site France.fr. Cette opération a été imputée sur les crédits du SIG affectés au web. Elle se répartit, en définitive, comme suit :

Année	Coût annuel
Budget 2009	0,3 M€
Budget 2010	1,6 M€
Budget 2011 (juillet 2011)	0,6 M€
Budget total (juillet 2011)	2,5 M€

»

Hors titre 2, les crédits budgétaires du SIG sont en diminution de 10 % sur trois ans (par rapport à la loi de finances initiale 2010), conformément aux instructions du Premier Ministre sur le triennal, ils sont ramenés à 20,1 millions en 2012 et devraient l'être à 19,5 millions en 2013.

La Cour des comptes a transmis le 17 octobre 2011 à la commission des Finances une enquête sur les dépenses de communication des ministères qui permet d'apprécier le positionnement du SIG vis-à-vis des autres structures ministérielles de communication. Cette enquête met en évidence que la communication de chaque ministère s'insère dans un dispositif interministériel, piloté par le SIG. La traduction principale de ce pilotage interministériel réside dans la procédure d'agrément des sondages et des actions de communication, globalement bien respectée, et dans la mutualisation de certaines dépenses, telles que les achats d'espaces publicitaires. La Cour considère qu'en dépit des progrès récents de la coordination interministérielle, des marges d'amélioration subsistent, comme l'illustrent le poids encore limité du SIG dans la dépense totale ou l'abandon du projet de mutualisation des études et sondages. Au surplus, les critères d'intervention du SIG, en financement exclusif ou en cofinancement, gagneraient à être clarifiés. La Cour observe également que les stratégies de communication ministérielles, qui sont le plus souvent formalisées, ne s'inscrivent pas encore véritablement dans une stratégie interministérielle cohérente.

La Cour préconise un renforcement du rôle du SIG : il faut veiller au respect systématique des procédures d'agrément mises en œuvre par le SIG, mieux inscrire les priorités ministérielles dans une stratégie de communication interministérielle cohérente, définir, avec le concours du SIG, un référentiel des dépenses de communication, reposant sur un périmètre harmonisé et une nomenclature uniformisée, clarifier les critères d'intervention du SIG, soit en tant que pilote et financeur, soit en tant que co-financeur des campagnes de communication lancées par les ministères.

Le Rapporteur spécial observe que les dépenses du SIG semblent diminuer depuis l'arrivée d'une nouvelle direction au printemps 2011, ce qui correspond à une remise en ordre bienvenue. Cependant, le SIG ne poursuit pas un but d'intérêt général, mais sert principalement à informer l'exécutif sur l'état de l'opinion des Français quant à la politique menée par leurs dirigeants. Il est donc proposé de réduire encore davantage les moyens de cet organisme et d'augmenter proportionnellement ceux du Centre d'analyse stratégique.

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 et de la sécurité 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.

C'est une priorité réaffirmée de la programmation 2011-2013.

A.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) 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.

Conformément aux orientations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* approuvées par le Président de la République le 17 juin 2008, le Secrétariat général de la défense nationale est devenu en 2009 le 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 ont été renforcées, dans la mesure où les compétences du conseil de défense ont été étendues à tous les champs de la sécurité nationale. Le SGDSN assure le secrétariat du nouveau conseil, appelé conseil de défense et de sécurité nationale, dans sa formation plénière et dans toutes ses formations restreintes ou spécialisées comme le nouveau conseil national du renseignement. Le SGDSN anime le dialogue interministériel et présente au chef de l'État et au Premier ministre des dossiers argumentés, comprenant des options différenciées découlant de points de vue diversifiés et éventuellement contradictoires.

Conformément à ces mêmes orientations, l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information a été créée ; elle est issue de la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) et de la composante Télécommunications et réseaux sécurisés de la direction Protection et sécurité de l'État (PSE) du SGDSN. Elle est dotée de compétences élargies et de moyens renforcés.

L'activité du SGDSN s'est exercée ces dernières années dans sept 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 SGDSN 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 ; l'entraînement et la 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) ; la participation à l'élaboration de textes de doctrine et de textes législatifs ou réglementaires.

Le budget 2012 du SGDSN présenté dans le présent projet de loi de finances prévoit 463 ETPT et un budget de 251,5 millions en autorisations d'engagement et 237,1 millions en crédits de paiement. La croissance des

dotations correspond à la priorité, annoncée en 2009, d'une montée en puissance de la politique de sécurité des systèmes d'information et de protection des intérêts nationaux contre les attaques informatiques, un des enjeux majeurs de la période contemporaine.

Les perspectives budgétaires du Budget opérationnel de programme (SGDSN pour 2011, 2012 et 2013, sont les suivantes) ; elles ont été fortement révisées à la hausse pour les moyens de fonctionnement de titre 3 :

PROGRAMMATION TRIENNALE SGDSN (RÉVISÉE)

(en millions d'euros)

	LFI 2011		PLF 2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	31,1	31,1	36,4	36,4	36,8	36,8
Titre 3	102,7	104,4	112,7	110,5	146,5	148,6
Titre 5	93,6	84,3	101,8	89,6		
Titre 6	0,3	0,3	0,6	0,6		
TOTAL	227,7	220	251,5	237,1	183,3	185,4

Source : Services du Premier ministre.

L'évolution des dépenses de personnel (titre 2) est principalement induite par l'objectif, fixé en 2009, de doublement des effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à échéance de 2012, pour atteindre un effectif de 250 agents au sein de l'agence. Les prévisions de créations d'emplois au sein de l'ANSSI étaient de 40 ETP en 2011 et 38 ETP en 2012. Toutefois, dans le cadre du plan d'action gouvernemental de renforcement de la SSI lancé en mai 2011, le Premier ministre a décidé la création d'emplois supplémentaires au sein de l'ANSSI de 42 ETP en 2012 et 65 ETP en 2013. Par ailleurs, conformément aux orientations générales du Premier ministre, le plafond d'emplois du SGDSN (hors ANSSI) subira une diminution de 11 emplois, dont 5 en 2011, 5 en 2012 et un en 2013.

L'évolution des autres dépenses (hors titre 2) est aussi dynamique. Les ressources en crédits de paiement consacrées à l'ANSSI permettront notamment, en liaison avec l'augmentation progressive des moyens techniques et humains de l'agence, de conduire un projet immobilier portant sur le développement des capacités d'accueil en bureaux et locaux techniques mis à la disposition de l'agence, et en particulier la création d'une salle de crise cyberdéfense des systèmes d'information de l'État. Le choix s'est porté sur le fort du Mont-Valérien pour abriter le centre opérationnel de l'ANSSI (appelé le COSSI, centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information). L'intérêt principal de cette solution est de permettre de colocaliser les centres dédiés à la gestion des crises informatiques de l'ANSSI et du ministère de la Défense (le CALID, centre d'analyse et de lutte informatique défensive), et de permettre ainsi une coopération opérationnelle forte et rapide, et de nombreuses synergies.

Par ailleurs, ce site est suffisamment proche de Paris pour permettre aux équipes opérationnelles d'intervenir rapidement, en cas d'incident ou d'attaque, sur les systèmes des ministères et des opérateurs, pour la plupart dirigés depuis la région parisienne. Il abrite déjà un pôle opérationnel, avec des nombreuses infrastructures de communication des armées.

L'évolution des dépenses hors charges de personnel est également marquée par l'importance des besoins de financement des capacités techniques interministérielles (CTIM).

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.

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'organisation de l'IHEDN a évolué ces dernières années pour s'inscrire dans un processus de rapprochement avec le centre des Hautes études de l'armement (CHEAr), avec lequel il a fusionné en janvier 2010, puis maintenant avec l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), lui-même issu de la transformation de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES).

L'année 2011 est la première de mise en œuvre du contrat de performance pour la période 2011-2013 signé pour trois ans par l'État (SGDSN) et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), le 10 février 2011. Ce contrat prend en compte l'évolution du champ pédagogique de l'Institut qui couvre dorénavant les questions d'armement et d'économie de défense.

L'IHEDN se rapproche par ailleurs de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). L'arrivée de l'INHESJ sur le site de l'école militaire en mai 2010 a permis de mutualiser un certain nombre d'activités, notamment dans le domaine du soutien et de l'administration. Les deux établissements disposent dès à présent de réseaux interconnectés et des mêmes outils pour les fonctions majeures de gestion financière et de gestion et d'administration du personnel.

Les sessions nationales des deux instituts sont coordonnées, avec l'organisation de séminaires ou d'événements communs.

La subvention pour charges de service public destinée à l'IHEDN est versée par le Secrétariat général de la défense nationale. Elle s'est élevée en 2011 à 9,1 millions d'euros et représente l'essentiel des ressources de l'Institut, au budget de 10,3 millions d'euros en 2011.

La subvention pour charges de service public de l'institut pour l'année 2012 est de 9 millions d'euros, compte tenu de la suppression d'un poste et des économies demandées sur les moyens de fonctionnement.

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, le 1^{er} janvier 2010, l'Institut national des hautes études de sécurité, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, a été transformé 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 a 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 a hérité des moyens de l'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.

La subvention pour charges de service public destinée à l'INHESJ s'est élevée en 2011 à 9,4 millions d'euros et les autres ressources (dont la sous-location partielle de locaux) à 2,4 millions. La subvention à l'INHESJ doit s'élever en 2012 à 9,54 millions d'euros et le plafond d'emplois prévu est de 85 ETPT.

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

Une sous-action de l'action *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.

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

(en euros)

	Exécution 2010	2011
Dotation initiale	53 941 370	53 941 370
Total des crédits ouverts	64 539 918	65 221 370
	Consommation	Répartition septembre 2011
DGSE	55 057 117	38 049 782
GIC	8 118 500	6 450 030
DCRI	800 000	550 000
DRM	65 000	40 000
DPSD	120 000	53 400
DNRED	15 000	15 000
TRACFIN	20 000	20 000

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010 s'élevaient à 53,9 millions d'euros. Ils ont été abondés en gestion d'un montant de 10,6 millions d'euros au profit de la DGSE.

Selon le rapport annuel de performances pour 2010, la consommation finale des crédits des fonds spéciaux a été de 64,3 millions d'euros.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011 s'élèvent à 53,9 millions d'euros. Leur répartition entre services a été fixée conjointement par le Premier ministre et le coordonnateur national du renseignement. Deux décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles ont abondé les fonds de 11,28 millions d'euros au profit de la DGSE (3 mars et 13 septembre 2011).

Le présent projet de loi de finances prévoit une reconduction des crédits des fonds spéciaux, à 53,9 millions d'euros, sachant qu'il est habituel que des abondements en gestion interviennent.

Il est à noter que la DGSE demeure la principale bénéficiaire des abondements en gestion.

Les crédits du Groupement interministériel de contrôle (GIC) (8,9 millions d'euros en 2011 dont 0,3 million hors fonds spéciaux) 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) ;

– deux sénateurs, désignés par le Président du Sénat après chaque renouvellement triennal, qui étaient jusqu'en septembre 2011 MM. André Dulait et Didier Boulaud ;

– 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 des magistrats en fonction, 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 plusieurs démarches effectuées à cet effet par le président de la commission de vérification auprès de deux Premiers présidents de la Cour des comptes, Philippe Séguin puis M. Didier Migaud.

Depuis lors, la commission de vérification des fonds spéciaux, continue d'effectuer, 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.

Le président de la commission, notre collègue M. Yves Fromion, a indiqué au Rapporteur spécial, comme chaque année, que la DGSE et le GIC, qui consomment la quasi-totalité des fonds spéciaux, ont produit à la commission des pièces et comptabilités qui ont paru à cette dernière justifier les dépenses de manière satisfaisante. La commission a également jugé que les dépenses soumises à son contrôle étaient conformes aux règles établies pour la gestion des fonds spéciaux. Elle n'a en outre relevé au cours de ses contrôles aucun élément permettant de conclure que la comptabilité des fonds spéciaux gérés par la DGSE et le GIC ne donnait pas une image sincère et fidèle de leur gestion.

Les crédits prévus pour le financement des dépenses de contrôle de la commission sont inscrits dans l'action 10 *Soutien* du programme 129.

Le Rapporteur spécial s'étonne que, depuis quatre ans, la Cour des comptes s'abstienne d'assurer des diligences prévues par la loi. Il invite son Premier président, qui n'a par ailleurs pas été étranger, dans ses anciennes fonctions, à la mise en place du régime de contrôle des fonds spéciaux prévu par la loi de finances pour 2002, à remédier à cette carence dans les meilleurs délais.

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 aux services dépendant du programme *Coordination du programme gouvernemental*, également à ceux dépendant d'autres missions que la *Direction de l'action du Gouvernement*, mais aussi à ceux de plusieurs autorités administratives indépendantes du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

En matière de démarche de 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.— L'activité de la mission d'organisation des services du Premier ministre

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*. Dans ces conditions, 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).

La MOSPM est chargée d'appuyer leur pilotage par la performance. Elle participe au dialogue de gestion avec l'ensemble des entités des programmes dont le rythme est dicté par les échéances fixées par la direction du Budget et qui est détaillé dans les chartes de gestion des programmes.

En matière de contrôle de gestion au sein de la DSAF, les axes de travail définis pour 2011 sont les suivants :

- mettre en place un plan d'actions ciblées ;
- expertiser les restitutions issues de Chorus ;
- adapter les indicateurs du tableau de bord ;
- exploiter les éléments d'une méthodologie pour une comptabilité analytique.

Le plan d'actions ciblées vise l'économie des ressources budgétaires et l'optimisation de la qualité du service rendu, selon un système de bonus/malus (plan d'actions exemplaires et emplois de personnes handicapées) et ceux relatifs aux démarches de rationalisation et de mutualisation (bonnes pratiques de l'État, performance budgétaire, mutualisation des achats).

Il concerne huit domaines : carburants, mobilier, papier, déplacements et voyages, intendance, recrutement de travailleurs handicapés, efficience bureautique, entretien des bâtiments. Un ou deux objectifs, une ou deux actions, un ou deux indicateurs sont sélectionnés par domaine. À titre d'exemple, pour le domaine « papier », l'objectif 2011 est de réduire de 50 % le nombre d'imprimantes individuelles. Une action y est associée : la connaissance fine du parc d'impression.

Le deuxième axe de travail est d'expertiser les restitutions issues de Chorus, application déployée dans les services du Premier ministre depuis le 1er janvier 2011. Cet outil doit permettre un pilotage budgétaire et comptable et une connaissance fine des différents coûts sans qu'il soit, à ce jour, possible de parler réellement de coûts complets. À partir de son paramétrage, il est loisible d'identifier le service bénéficiaire d'une dépense (centre de coûts), l'évolution spécifique d'un domaine d'activité ou d'une donnée particulière. Grâce au référentiel d'activités il est possible de suivre les dépenses par activité. Toutefois, la complexité de l'outil et le temps nécessaire pour comprendre les états de restitution permettent de penser que ce travail important ne donnera des résultats tangibles qu'en 2012.

Le troisième axe est celui de l'adaptation des indicateurs du tableau de bord. La DSAF dispose d'un tableau de bord comprenant de l'ordre de 70 indicateurs. Un travail de fiabilisation de ces indicateurs a été conduit par le contrôle de gestion, au moyen d'une analyse de pertinence, suivie d'un dialogue de gestion avec les services. Ce dialogue a été l'occasion d'affiner certains indicateurs et de mieux comprendre la manière dont ils étaient construits. À titre d'exemple, le ratio d'efficience bureautique, dans le cadre du PAP, a donné lieu à une présentation décomposant les différents facteurs de coûts, directs et indirects, par poste de travail.

Un dernier axe consiste à poser les premiers éléments d'une comptabilité analytique au sein de la DSAF. À cette fin, le contrôle de gestion a réalisé une étude ponctuelle ciblée sur deux secteurs : le patrimoine et la logistique. Un référentiel de comptabilité analytique a été mis en place par extrapolation d'un

référentiel issu du secteur privé, adapté à la gestion publique. Ce travail a donné lieu à la rédaction de trois documents : un référentiel analytique de classement des dépenses ; un tableau de correspondance entre les codes analytiques et les référentiels comptables de l'État ; et un document méthodologique.

Enfin, il convient de mentionner le travail qui a été lancé en 2011, au sein de la DSAF, de refonte du système d'information de la direction. Ce travail a identifié la nécessité de disposer d'un système d'information décisionnel pour répondre aux besoins du contrôle de gestion.

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. Elle participe au contrôle de gestion en liaison avec la MOSPM, comme indiqué précédemment.

a) *Une administration en perpétuelle adaptation*

Le périmètre d'intervention de la DSAF varie constamment du fait des changements de structures ministérielles et de ceux des organismes divers rattachés aux services du Premier ministre. Avec la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), la DSAF a fait face à une montée en puissance des charges de travail liées, d'une part à la gestion administrative des 838 emplois déconcentrés désormais rattachés aux services du Premier ministre et, d'autre part, aux domaines d'intervention nouveaux apparus avec la création du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Par ailleurs, le périmètre d'intervention de la DSAF a sensiblement évolué ces dernières années du fait de la mise en place, notamment, de projets interministériels : coordinateur ministériel de projets d'envergure (Chorus, Opérateur national de paye), relais de politiques interministérielles pour l'ensemble des services du Premier ministre (RGPP), prise en charge de nouveaux services (direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication, la mission « Etalab »⁽¹⁾).

(1) Le Premier ministre, M. François Fillon, a créé par décret la mission Etalab le 21 février 2011. Etalab coordonne l'action des administrations de l'Etat et apporte son appui à ses établissements publics administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Etalab est chargé de la création d'un portail unique interministériel « data.gouv.fr » destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

La mise en place du Centre de service partagé financier (CSPF) pour le fonctionnement du logiciel Chorus a nécessité également des recrutements supplémentaires.

Enfin, afin de mieux prendre en compte la préoccupation client-qualité, la DSAF a créé une mission de la qualité de service (MQS) : rattachée au chef de service, adjoint au directeur, la MQS doit s'assurer, par une approche transversale, de la qualité des prestations rendues aux services soutenus.

b) La mise en œuvre de Chorus

Le nouveau système d'information budgétaire et comptable de l'État Chorus a été mis en œuvre au sein des services du Premier ministre à compter du 1er janvier 2011.

Un centre de services partagés (CSP) central, porté par la direction des Services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), assure la mise en place des crédits et l'exécution des dépenses de tous les services composant les programmes 129, 112 et une partie de celles des AAI du programme 308. Un CSP permet d'exécuter sur une même plate-forme des tâches jusqu'à présent réalisées par plusieurs services gestionnaires, sans entamer le pouvoir de décision des responsables de budget opérationnel. Par exception, le SGDSN dispose de quelques licences CHORUS pour exécuter lui-même certaines dépenses sensibles et confidentielles. Certaines autorités administratives indépendantes (CNIL, CSA, HALDE, Médiateur) exécutent leur propre gestion dans CHORUS. La création du Défenseur des droits a entraîné une réorganisation pour 2011 du dispositif de gestion autour des services de l'ex Médiateur de la République.

Le processus de déploiement de Chorus au sein des SPM a débuté en avril 2010 et s'est terminé en juin 2011. Pendant cette période, le pilotage de cette opération a été assuré par une équipe spécifique interne aux SPM de huit personnes qui s'est appuyée sur des référents fonctionnels et techniques au sein de chaque service. Cette équipe a été épaulée pendant cette même période par le prestataire LOGICA qui a mobilisé une quinzaine de consultants dont six ont assuré plus spécifiquement l'accompagnement au démarrage à partir de janvier 2011.

Parmi les huit chantiers qui ont été conduits pendant cette opération de déploiement, trois chantiers ont fait l'objet d'une attention renforcée, le chantier « accompagnement du changement » ; le chantier « formation » et le chantier « reprise des données ». Les opérations de reprise ont été terminées en juin 2011 pour la très grande majorité des services.

Un certain nombre de chantiers sont à poursuivre d'ici la fin 2011. Il s'agit des chantiers recettes, immobilisations et travaux de fin de gestion (TFG) pour ne citer que les plus importants. Enfin, compte tenu du fait que le déploiement Chorus s'est accompagné de deux changements majeurs que sont la refonte en profondeur des processus de gestion financière en conformité avec la LOLF et la

réorganisation des services en charge de la gestion dans Chorus avec la création des CSP, la qualité des données comptables et financières demeure une exigence de certification. Cette exigence conduit à poursuivre le travail sur la qualité comptable à travers notamment la refonte des guides de procédures sous environnement Chorus, l'identification précise de la chaîne des acteurs intervenant dans Chorus, la stabilisation des dispositifs de traçabilité et d'archivage.

c) Un grand projet immobilier : l'implantation sur le site Ségur

La gestion immobilière des services du Premier ministre est rendue compliquée par la multiplicité des services et des organismes et la gestion d'autorités administratives indépendantes. Le périmètre de ces services peut être extrêmement fluctuant en fonction des décisions telles que la création d'organismes permanents ou temporaires, le rattachement de ministres ou de leurs cabinets.

Compte tenu de ce contexte particulier, le schéma directeur immobilier des services du Premier ministre vise d'une part à regrouper les services pour une utilisation optimale des espaces et une résorption des difficultés et des coûts liés à un fonctionnement en mode dispersé, et d'autre part à entretenir et à valoriser le patrimoine immobilier existant (constitué d'hôtels particuliers classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, assortis de très beaux parcs).

Ainsi, le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) a quitté ses locaux situés au 2 boulevard Diderot, Paris 12^{ème}, pour s'installer début 2011 au 66-68 rue de Bellechasse, Paris 7^{ème}. Il sera par ailleurs mis fin le 31 mars 2012 au bail d'un plateau de bureaux situé au 16 boulevard Raspail, Paris 7^{ème}. Le Secrétariat général de la mer (SGMer) qui l'occupe déménagera au sein d'une implantation domaniale au 69 rue de Varenne, Paris 7^{ème}.

L'exploitation des sites est effectuée dans le cadre d'une action permanente de maintenance et d'entretien courant externalisés.

Un projet immobilier important devrait conduire à la création d'un espace « centre du Gouvernement », 20 avenue de Ségur, dans le quinzième arrondissement de Paris, en 2016.

Les études préalables du projet Ségur ont démarré en juillet 2011. Le programme fonctionnel et technique sera établi d'ici début 2012, afin de réaliser à la suite les études techniques détaillées du projet puis les travaux de rénovation et de restructuration du site de 2013 à 2015. Cet ensemble immobilier de 56 000 m² doit permettre de regrouper en 2016 la plus grande partie des services du Premier ministre, deux cabinets ministériels, ainsi que des autorités indépendantes.

Parmi les services du Premier ministre, il s'agit du Conseil d'Analyse stratégique, du Conseil d'analyse de la société (CAS), du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR), du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation (CIVS), de la délégation interministérielle à l'Aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de la direction de l'Information légale et administrative (DILA), de la direction des Services administratifs et financiers (DSAF), de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH), de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), du Secrétariat général de la Mer (SGMer), du service d'information du Gouvernement (SIG).

Les autorités indépendantes concernées sont : la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le défenseur des droits.

Cette implantation commune est conçue pour favoriser la synergie entre les services et permettre la réalisation d'économies d'échelle. Le site restructuré bénéficiera en effet d'installations techniques correspondant aux standards actuels en matière d'informatique et de communication, de maintenance et d'exploitation, d'hygiène et de sécurité, de qualité énergétique et environnementale. Leur gestion, ainsi que celle des autres fonctions logistiques, seront mutualisées. Les surfaces de bureaux seront aménagées de façon modulable, afin de s'adapter à moindre coût aux besoins évolutifs des services. Des espaces aujourd'hui manquants ou insuffisants seront créés et mis en commun, tandis que certaines fonctions qui existent sur plusieurs sites seront rassemblées. Ainsi le bâtiment comportera notamment un amphithéâtre de 450 places et des salles de réunion modulables ; des locaux dédiés aux situations de crise ; un centre de documentation ; un centre de reprographie ; un restaurant administratif ; un parc de stationnement ; une infirmerie.

De 2009 à 2011, deux emprises immobilières relevant des services du Premier ministre ont été vendues, pour 12,5 millions d'euros. 7 projets de cession sont annoncés, seulement pour 2013, d'un montant total de 173,75 millions d'euros.

3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2011

L'exécution, pendant l'exercice 2010, 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° 3554 sur le projet de loi de règlement pour l'année 2010.

Sur l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, les services du Premier ministre indiquent que la situation prévisionnelle d'exécution des programmes 129 *Coordination du travail gouvernemental* et 308 *Protection des droits et libertés* ne fait pas apparaître de tensions particulières, réponse à peu près identique à celles des deux dernières années.

La réserve de précaution initiale s'élevait à 1,2 million d'euros de crédits de personnel et à 15,8 millions d'euros pour les autres crédits sur le programme 129 (2,9 % des crédits ouverts). Elle était de 0,3 million d'euros de crédits de personnel et de 15,8 millions d'euros pour les autres crédits sur le programme 308 (2,5 % des crédits ouverts).

Pour le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, la situation est différente, puisque la programmation budgétaire a été modifiée à trois reprises. La réunion interministérielle du 29 avril 2011 a entériné un rebasage du programme afin d'assurer sa soutenabilité budgétaire. Ce rebasage prévoit en gestion 2011 un transfert de crédits complémentaire d'un montant de 18,16 millions de crédits de paiement en provenance des ministères contributeurs ; une levée de la réserve de précaution de 14,6 millions (sur 23,4 millions mis en réserve en janvier), éventuellement un complément en loi de finances rectificative de fin d'année.

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, d'un effectif permanent de 38 personnes dont 4 relèvent des budgets du Premier ministre, les 34 autres étant mises à disposition à titre gratuit par différents ministères.

L'effectif annoncé augmente d'une année à l'autre : il était de 23 personnes en 2010 et de 13 chargés de mission en 2009.

Cet effectif 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'était pas réuni depuis 2004 et il l'a été de nouveau le 8 décembre 2009 puis le 10 juin 2011. Il 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. La principale décision de la réunion du CIMER de 2009 a été la validation du Livre bleu *Stratégie nationale pour la mer et les océans*.

La création de la fonction garde-côtes a principalement occupé le SGMer en 2010 et 2011. La fonction garde-côtes et le centre opérationnel de la fonction garde-côtes sont désormais une réalité, sanctionnée par l'adaptation du décret relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer.

En application des décisions du CIMER, on peut aussi citer la création de mission d'analyse et de coordination des actions pour la mise en œuvre de filières françaises de démantèlement des navires, confiée au SGMer.

Parallèlement à ces missions et dans la continuité de ses précédentes actions, le SGMer a travaillé sur plusieurs points tels que la finalisation des plans ORSEC, l'appui à la préparation de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, la réalisation d'un audit sur la sûreté de la zone portuaire Dunkerque Calais dans la perspective des Jeux Olympiques de 2012, la coordination des moyens de recherches après l'accident du vol AF447, le renforcement des échanges avec les acteurs de l'économie maritime, la création d'une dynamique autour des énergies marines renouvelables, et a poursuivi sa maîtrise d'ouvrage du programme de soutien aux revendications françaises d'extension de plateau continental (EXTRAPLAC).

Le CIMER réuni le 10 juin 2011 a traité de la détermination des priorités pour l'action de l'État en mer (sauvetage de la vie humaine et assistance aux navires en difficulté, lutte contre les trafics illicites par voie maritime, répression des rejets illicites en mer et moyens de lutte contre les pollutions majeures maritimes, lutte contre les activités de pêche illégale, surveillance et préservation des aires marines protégées) ; du lancement d'un projet d'ensemble de délimitation des espaces maritimes français, nécessaire tant pour leur préservation que pour leur exploitation durable ; de l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de ressources minérales profondes ; et de la réforme de la gouvernance des ports d'outre-mer.

Pour remplir ses missions, le secrétariat général a bénéficié de 154 277 euros de crédits de fonctionnement ouverts en 2010, 144 415 euros ayant été consommés. L'enveloppe allouée pour 2011 est de 182 000 euros dont 45 000 pour le centre opérationnel de la fonction garde-côtes.

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.

La MIVILUDES a adopté en 2010 de manière définitive une organisation en pôles de compétence, afin de marquer à la fois l'origine ministérielle des mises à disposition dont elle bénéficie, et la diversité de ses champs de compétence.

Outre l'installation de la mission dans de nouveaux locaux plus accueillants et plus opérationnels (au 13, rue Vaneau, Paris 7^{ème}), l'année 2010 a été marquée par un renouvellement important de l'équipe du secrétariat permanent de la mission : le « pôle santé » a été entièrement renouvelé et renforcé, ce qui traduit la volonté de mettre les moyens nécessaires à la lutte contre les nombreuses dérives constatées dans le domaine de la santé ; le « pôle éducation et jeunesse » a bénéficié de la même évolution, dans le contexte de la sortie en octobre 2010 du Guide « *La protection des mineurs contre les dérives sectaires* ». Il s'y ajoutent les pôles « Économie-Budget-Travail-Emploi-Formation professionnelle », « Sécurité », « Pôle parlementaire et relations avec la presse », « Diplomatie ».

La MIVILUDES a reçu au cours de l'année 2010 1 804 saisines dont la moitié par courriel. Les saisines proviennent majoritairement de particuliers (50,5 % du total), puis d'organismes publics ou para-publics (27,5 %), d'associations (10,5 %), d'entreprises privées (soit 5 %), et de professions juridiques ou judiciaires (1,5 %).

Les questions de sécurité (des personnes et des biens) arrivent en tête avec 34 %, suivies des questions concernant les mineurs (22 %) et celles portant sur la santé (22 %), celles relatives au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle ou à l'économie (17 %). Le pôle presse/parlementaire a été rendu destinataire, quant à lui, de 4,2 % des saisines attribuées, et le pôle diplomatique de 0,8 % d'entre elles.

Enfin, la MIVILUDES a apporté une réponse à 1 086 saisines sur les 1 804 reçues en 2010 et 355 projets de réponse à des saisines arrivées en fin d'année ou nécessitant des recherches particulières, sont en cours de rédaction. Le délai moyen de réponse, établi à 34 jours en 2010, a été réduit à 26 jours en 2011.

Les crédits de fonctionnement de la MIVILUDES, qui étaient stabilisés depuis 2007 à 150 000 euros, ont été abaissés à 135 000 euros en loi de finances initiale pour 2010 et 133 640 euros en 2011.

Cette orientation va directement à l'encontre des préconisations du Rapporteur spécial qui estime, compte tenu de l'accroissement de l'activité de la mission, très 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.

Ses crédits sont inscrits depuis le projet de loi de finances pour 2009 dans un BOP spécifique MILDT (action 15) au sein du programme 129.

L'année 2011 a été pour la MILDT une année charnière consacrée à terminer la mise en œuvre des mesures du plan 2008-2011 et à préparer le futur plan 2012-2015.

La MILDT a financé en 2011 plusieurs outils de prévention : un guide de prévention des conduites addictives pour les enseignants du premier degré, un guide destiné aux maires, acteurs de premier plan dans la mise en place des politiques locales de prévention, un guide des bonnes pratiques de prévention en milieu professionnel et, en concertation avec le ministère de la culture, un outil de prévention interactif construit autour de la prise de conscience de la dangerosité des produits.

La MILDT a par ailleurs impulsé avec le ministère chargé de l'Outre mer une campagne de prévention comportant des messages adaptés aux spécificités de ces territoires, et qui a démarré en septembre 2011.

La MILDT a souhaité favoriser la réduction de l'offre de drogue par le renforcement des capacités opérationnelles des services spécialisés présents sur les routes de la drogue, lutter contre la cybercriminalité, favoriser les échanges de bonnes pratiques, renforcer les capacités d'investigation et d'enquêtes patrimoniales des services.

Hors fonds de concours et crédits de personnel (ces derniers figurant sur le BOP soutien, action 10 du programme 129) les crédits inscrits en 2010 au BOP MILDT se sont élevés à 26,6 millions d'euros en crédits de paiement, la consommation atteignant 25,7 millions d'euros.

Les crédits inscrits au BOP MILDT en 2011 après réserve de précaution s'élèvent à 20,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La MILDT bénéficie de surcroît des recettes rattachées au fonds de concours « drogue », alimenté par le produit de la vente des biens des trafiquants et des saisies en numéraire. Une agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a été mise en place en 2011 afin de gérer les biens criminels. La vente de ces biens alimente ensuite le fonds de concours géré par la MILDT. Les montants rattachés sont en augmentation constante. C'est ainsi qu'en 2009 les rattachements se sont élevés à 11,1 millions d'euros et en 2010 à 21,1 millions d'euros. Les 21,1 millions d'euros rattachés en 2010 ont été délégués aux ministères concernés en mars 2011. Les projets correspondants ont représenté 6,7 millions d'euros en 2010 (sur rattachements 2009) et 21,1 millions en 2011 à raison de 35 % pour la police nationale, 25 % pour la gendarmerie nationale, 10 % pour les Douanes, 20 % pour le ministère de la Justice et 10 % pour les actions de prévention de la MILDT.

Les crédits prévus en 2012 sur le budget de la MILDT s'élèvent à 23,88 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, comme en 2011.

Il est à noter que les recettes de fonds de concours sont évaluées à 10 millions d'euros, ce qui semble faible au regard des rattachements constatés les années précédentes. En 2011, la prévision de rattachement est de 13 millions.

Le plafond des ETPT a été fixé à 24 emplois en 2009 et 22 emplois depuis 2010. Au 31 décembre 2010, l'effectif réalisé était de 17 titulaires, 4 contractuels, 2 mis à disposition par des établissements publics et remboursés sur le titre 3 du BOP MILDT et 6 mises à disposition non remboursées.

Au 30 juin 2011 les effectifs s'élevaient à 21 ETP.

Il est à noter que la MILDT doit adopter en 2012 un nouvel objectif assorti d'un nouvel indicateur. En effet, d'une part, le plan gouvernemental 2008-2011 de lutte contre la drogue et la toxicomanie arrive à son terme et, d'autre part, la MILDT souhaite améliorer son dispositif de performance qui avait fait l'objet d'observations quant à sa pertinence. Dans ce contexte, le niveau de connaissance des citoyens sur les dangers des drogues pourra être mesuré. Cet indicateur sera complété par un dispositif de mesure de la capacité des chefs de projets départementaux à mobiliser des partenaires locaux.

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 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 effectivement à s'exercer, du moins pour l'Ordre de la Légion d'honneur.

A.– L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

C'est toujours un grand honneur renouvelé 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.

Pour 2011, la dotation en autorisations de programme et crédits de paiement est de 1 088 429 euros à comparer à 1 080 792 euros en 2010.

Les crédits demandés pour 2012 sont de 1 326 231 euros.

Des travaux de réfection de la Chancellerie (musée et bureaux) sont prévus. Le financement est assuré par un plan mécénat (lancé en 2008) et par des subventions de l'État. Le calendrier doit s'ouvrir par la fermeture du musée le 1^{er} janvier 2012 ; le début des travaux est prévu en mai 2012 et leur achèvement en septembre 2013. Des travaux de muséographie doivent précéder la réinstallation des collections et des bureaux à partir d'octobre 2013, la réouverture du musée étant espérée pour le 18 juin 2014.

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. Le site Internet permet 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 été l'objet de 403 200 connexions en 2010, nettement plus qu'en 2009 (271 980), année au cours de laquelle le site avait souffert d'un piratage informatique qui l'avait rendu non disponible aux internautes pendant 5 mois.

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 8 novembre 2011 est de 32.

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. 22,96 millions d'euros de subvention étaient prévus à cet effet en 2011. Le montant de la subvention pour charges de service public représentera 23,3 millions d'euros en 2012 et en 2013. 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.

V.- LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Ces deux dernières années, des effectifs et des moyens ont été progressivement transférés au budget des services du Premier ministre. En loi de finances initiale pour 2011, une nouvelle étape a été franchie avec la création du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Ces effectifs et ces moyens ont été inscrits dans des structures budgétaires différentes : les effectifs, sur l'action 05 *Administration territoriale* du programme 129, et les moyens sur le nouveau programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Il n'y a pas de nouveau changement de structure prévu en projet de loi de finances 2012, alors que les moyens de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles sont réévalués.

Le Rapporteur spécial a souhaité aborder dans une même partie les dotations prévues pour les administrations déconcentrées, tout en observant que le sujet relève principalement du domaine de l'administration territoriale de l'État, dont le Rapporteur spécial est M. Marc Le Fur.

A.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Dans le cadre des lois de finances pour 2010 et 2011, des crédits de rémunérations ont été transférés au sein du programme *Direction de l'action du Gouvernement*, avec la création de l'action nouvelle 05 *Administration territoriale*. Il s'agissait de mettre en œuvre au plan budgétaire la réforme des services déconcentrés (RéATE), qui fait du niveau régional le niveau de droit commun des politiques publiques. Les crédits de rémunérations des secrétaires généraux aux affaires régionales et de leurs collaborateurs, ainsi que des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints ont été regroupés afin d'en optimiser la gestion.

L'action 05 *Administration territoriale* du programme 129 a été créée en 2010, et comprend en 2011, sur le périmètre de la loi de finances initiale pour 2010, les effectifs et les crédits suivants :

– sur la sous-action *Secrétariats généraux pour les affaires régionales*, les emplois et les crédits relatifs à la rémunération des SGAR et de leurs chargés de mission, ainsi que les emplois et les crédits destinés à la rémunération des agents en fonction dans les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines et ceux en charge de la gestion des BOP régionaux relevant du programme 333, et regroupant les moyens de fonctionnement des structures territoriales issues de la RéATE. L'ensemble des emplois et des crédits de cette sous-action représente 319 ETPT et 26,8 millions d'euros en titre 2 ;

– sur la sous-action *Service des achats de l'État*, les emplois et les crédits relatifs aux échelons régionaux du service des achats de l'État (SAE), constitués pour chaque région d'un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR, soit 22 ETPT et 2 millions en titre 2 ;

– sur la sous-action *Directions départementales interministérielles*, créée en 2011 suite à la publication du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, les emplois et les crédits relatifs à la rémunération des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints, transférés sur le programme 129 par redéploiement, soit 497 ETPT et 76,2 millions en titre 2.

Par ailleurs, des emplois affectés à la gestion des crédits et des effectifs de l'action 05 ont été créés à la direction des services administratifs et financiers (DSAF). La mission de gestion des emplois déconcentrés (MIGEDE), qui assure la gestion administrative et budgétaire des personnels et des moyens des services déconcentrés de l'État rattachés au Premier ministre, représente 8 ETPT en 2011.

De plus, des emplois dédiés à la gestion budgétaire du programme 333 ont été créés : à la DSAF, une section de 3 ETPT dédiée au programme 333 a été mise en place au bureau du budget ; au sein des SGAR, 22 ETPT sont chargés de la gestion du programme 333, soit un par région.

Enfin, des moyens supplémentaires de 12 agents sont prévus au sein de la DSAF afin d'assurer le pilotage des fonctions support des directions départementales interministérielles.

Au total, dans son nouveau format, l'action 05 du programme 129 correspond à 838 ETPT et 106,1 millions d'euros de crédits en 2012, presque exclusivement de rémunérations, montant très comparable à celui de la loi de finances initiale pour 2011 (106,5 millions).

B.– LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé en 2011 et des travaux menés en 2010 par une mission conjointe de l'Inspection générale de l'Administration et de l'Inspection générale des Finances ont procédé au calibrage budgétaire du nouveau programme. Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011 s'élèvent à 790,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 438,6 millions d'euros en crédits de paiement, montants qui se sont révélés sous-dimensionnés par rapport aux besoins effectifs. Le programme a fait l'objet d'un rebasage en projet de loi de finances 2012 au regard de l'exécution 2010 constatée. L'examen de cette exécution 2010 et des besoins a fait apparaître une prévision d'exécution 2011 de 464,7 millions d'euros.

Selon les explications de la DSAF, cette prévision s'analyse comme un plafond construit sur la base de l'exécution 2010, mais intégrant une « bosse » de loyer de 20 millions (effets des déménagements dans le cadre de la RéATE). La prévision réelle d'exécution sera affinée début novembre 2011. La construction des dotations prévues au projet de loi de finances 2012 intègre les besoins 2011 (hors « bosse » de loyers) à laquelle a été appliquée la norme de dépense (– 2,5 % hors loyers budgétaires).

Compte tenu de ces éléments, les dotations pour 2012 sont donc prévues à 447,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 2 %), les autorisations d'engagement étant ramenées à 405 millions d'euros.

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 28,2 millions d'euros en 2012 à comparer à 28,9 millions en 2011.

On ne pouvait l'an dernier que constater et déplorer le moindre recours à l'expertise du Centre par le Gouvernement, qui ne se manifeste pas tant par une diminution sensible des moyens que par une consommation inférieure aux prévisions. On ne peut donc que se réjouir d'un relatif redressement de l'activité du centre en 2011 : les prévisions de consommation des crédits s'élèvent à 27,3 millions cette année à comparer à 25,8 millions consommés en 2010.

Le Rapporteur spécial estime toujours indispensable que, dans le cadre 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 exerce, depuis 2007, une mission « *de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques* ». À cette fin, il élabore des rapports, recommandations et avis, soit à la demande du Premier ministre, soit de sa propre initiative dans le cadre de son programme de travail annuel.

Le centre 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.

L'activité du Centre d'analyse stratégique pour l'année 2011 se décline en quatre grands thèmes : questions sociales ; travail, emploi et formation ; affaires économiques et financières ; recherche, technologie et développement durable. Le programme de travail a été arrêté par le directeur général après consultation du comité d'orientation institué auprès de lui (outre les présidents des organismes rattachés au Centre d'analyse stratégique, le comité d'orientation comprend également le président du Haut Conseil à l'intégration, le secrétaire général des Affaires européennes, le délégué interministériel à l'Aménagement et à l'attractivité régionale, deux députés, deux sénateurs, ainsi qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental).

Le Rapporteur spécial souhaite toujours une meilleure association du Parlement à ses travaux et que les partenaires sociaux soient associés à l'élaboration du programme de travail annuel du Centre.

Depuis 2009, le centre a été saisi formellement par plusieurs ministres sur les sujets suivants : la promotion de la diversité dans les entreprises ; les principes et les modalités de refonte des politiques de protection et de redistribution compatibles avec les contraintes économiques de moyen et de long terme sur les finances publiques et la croissance ; la prise en compte du risque dans le calcul socioéconomique ; le fret mondial et le changement climatique ; les nouvelles mobilités ; la consommation durable ; la cession des actifs agricoles dans les pays en développement ; les subventions et autres aides, fiscales ou non, nuisibles à la biodiversité ; le travail et l'emploi dans 20 ans ; les secteurs créateurs d'emplois à court et moyen terme après la crise.

Le Centre d'analyse stratégique assure la coordination des organismes qui lui sont associés et rationalise et mutualise les moyens budgétaires.

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 (CASOC) 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. Les travaux du CEPII en 2010 et 2011 s'inscrivent dans la continuité des axes privilégiés au cours des années précédentes, en particulier par la crise économique mondiale et les enjeux de sortie de crise, notamment dans les domaines du commerce, de la régulation financière, de la résorption des déséquilibres mondiaux et des finances publiques. L'activité en 2010 s'est inscrite dans le cadre de quatre programmes de travail : Politiques commerciales, Analyse du commerce international, Croissance, intégration et développement, et Macroéconomie et finance internationales. En 2011, le programme Croissance, intégration et développement devient Économies émergentes et migrations internationales afin de mieux identifier et traiter deux problématiques clés de l'économie internationale : la dynamique des économies émergentes et l'analyse économique des flux migratoires internationaux.

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 2009 et 3,5 millions d'euros en 2010. Les moyens alloués en 2011 sont de 3,7 millions, et la prévision de consommation de 3,5 millions.

• 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, qui a été renouvelé en septembre 2010, est composé de 28 économistes, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans (renouvelable) ⁽¹⁾ par le Premier ministre, ainsi que de 6 membres de droit issus de grandes administrations. Le conseil a été rajeuni et fait appel à plus d'experts travaillant à l'étranger. En 2012, le CAE poursuivra d'abord l'examen de cinq commandes sur les thèmes de l'emploi, avec des comparaisons avec l'Allemagne, de la protection des consommateurs, du financement de l'économie après Bâle 3, de l'analyse économique du Grand Paris et de la régulation en économie de la santé. Deux autres sont en cours de définition autour de l'impact du commerce international sur l'économie et de la thématique productivité – croissance.

Le CAE a consommé 642 205 euros de crédits du CAS en 2009 et 912 232 euros en 2010. 857 071 euros lui ont été attribués en 2011.

• 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 pluraliste 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 ;

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

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

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

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

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

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

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

Le COR avait consommé 1 204 786 euros en 2010, à comparer à 1 149 526 euros en 2009 et 689 147 euros en 2008. 1,35 million d'euros lui a été alloué en 2011.

• **Le Conseil d'analyse de la société (CASOC)**, 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 99 866 euros en 2009 et 145 429 euros en 2010. 173 601 euros lui ont été alloués en 2011, mais les prévisions de consommation sont de 274 123 euros du fait de l'augmentation en gestion des dépenses de rémunérations. Les crédits de rémunérations prévus en loi de finances initiale étaient de 69 483 euros et les prévisions de consommation ont été portées à 184 348 euros, soit un écart de 114 865 euros.

Le Rapporteur spécial a demandé des explications précises aux services du Premier ministre sur cette situation et les a obtenues très rapidement. Il convient de saluer une nouvelle fois la réactivité desdits services.

Selon ces explications, *« il est prévu de rembourser 121 073 € en contrepartie du traitement de M. Luc Ferry. »*

Un arrêté de mise à disposition de M. Ferry auprès du Centre d'analyse stratégique a été signé le 22 juin 2011. Il porte sur la mise à disposition de M. Ferry jusqu'au 31 août 2011 et le remboursement à l'université Paris Diderot - Paris 7^{ème}, par le Centre d'analyse stratégique du traitement de M. Ferry. Cette convention n'a pas été renouvelée, M. Ferry a, depuis lors, fait admettre ses droits à la retraite à compter du 1^{er} septembre 2011.

S'agissant de dépenses de personnel, le remboursement du traitement de M. Ferry a été effectué sur du titre 2. La répartition par le Centre d'analyse stratégique en début d'année des dotations aux organismes associés est indicative, elle est susceptible d'évoluer en gestion, au regard notamment de la rotation des effectifs, dans la limite de la dotation annuelle accordée. »

Il apparaît que le budget des services du Premier ministre doit supporter en gestion une charge de 121 073 euros au titre du remboursement à l'université employeuse de M. Ferry des traitements correspondant à ses cours non assurés. Cette charge se répercute sur le reste du budget, sans ouverture de crédits nouvelle.

Pour autant, M. Ferry n'a été mis à disposition du Centre d'analyse stratégique que le 22 juin 2011 et donc le remboursement était dû par M. Luc Ferry et non par l'État. On peut s'interroger sur la régularité de cette dépense au regard des règles de la comptabilité publique, en particulier celle du « service fait ».

Il est à noter que, dans le même temps que son président défrayait la chronique par son abstention à assurer ses cours de faculté, les dépenses alimentaires du CASOC ont fortement progressé. Les frais de restauration s'étaient élevés à 8 256 euros en 2009 selon les constatations opérées par le Rapporteur spécial, ils ont progressé pour atteindre 12 501 euros en 2010 et 15 700 euros (prévisions) en 2011, selon les données transmises par le Gouvernement. Les dépenses de déjeuners dits de travail du président en petit comité atteignent et dépassent, bon an mal an, 4 000 euros. Ce poste de dépense est à peu près constant, puisqu'il a représenté 4 017 euros en 2009, 3 995 euros en 2010 et 4 249 euros en 2011 (prévisions), imputés sur le budget du CASOC.

DÉPENSES DE RESTAURATION DU CASOC

OBJET DE LA DÉPENSE	2009	2010	Prévision 2011
Déjeuner de travail (Séances plénières du CASOC)	3 771	8 505,24	11 451,00
Déjeuners de travail du président (en petit comité)	4 017	3 995,93	4 249,00
TOTAL	8 256	12 501,17	15 700,00

Source : services du Premier ministre.

Le Rapporteur spécial continue de penser que le Conseil d'analyse de la société doit être supprimé, comme il l'a exprimé lors de l'audition de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement, et de Mme Véronique Mély, Directrice du Service d'information du Gouvernement, par la commission des Finances, le 15 juin 2011 : « Si on m'avait écouté au sujet du Conseil d'analyse de la société, le Gouvernement aurait évité le problème que l'on sait avec M. Luc Ferry ! Mieux vaut supprimer ce qui ne sert à rien sinon à produire des rapports que personne ne lit... ».

Le coût du CASOC est manifestement disproportionné au regard de l'intérêt de cet organisme, dont le président a été invité le 1^{er} juin 2011 par notre ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, à « *bien distinguer dans le travail de l'information les faits et les rumeurs* » et à éviter de « *simplement bavasser dans la presse* ».

Les économies dégagées par la suppression du CASOC pourraient être fort opportunément redéployées pour le maintien des moyens des universités, en particulier de leurs départements de philosophie.

● **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 termes, 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 en moyens de fonctionnement 534 367 euros en 2010 à comparer à 372 356 euros en 2007. 370 146 euros lui ont été alloués en 2011 en moyens de fonctionnement et 772 056 euros au total, y compris les crédits de rémunérations.

Au cours du premier semestre 2011 le Conseil a consacré l'essentiel de ses réunions aux très petites entreprises, à l'emploi des jeunes, et à une revue des mesures de lutte contre la crise.

II.- DES MOYENS INSUFFISAMMENT UTILISÉS

La gestion des crédits de l'action *Stratégie et prospective* (2008-2009) porte la marque d'une insuffisance de consommation qui témoigne d'un trop faible recours au Centre d'analyse stratégique, même si l'on constate l'amorce d'un redressement en 2011.

Le Rapporteur spécial continue de penser que le Gouvernement ne souhaite pas recueillir des réflexions et des analyses qui risquent de venir en contradiction avec les choix idéologiques et économiques qu'il veut imposer à la société française par la loi. La production d'études indépendantes aurait empêché le Gouvernement de prêcher *urbi et orbi* l'inéluctabilité de ses scénarii catastrophes pour la réforme des retraites.

On peut donc être légitimement inquiet sur l'avenir du CAS.

La loi de finances initiale pour 2009 avait ouvert 32,52 millions d'euros de crédits de paiement et 27 millions d'euros ont été consommés en exécution.

La loi de finances initiale pour 2010 a ouvert 29,33 millions d'euros de crédits de paiement et 25,8 millions ont seulement été consommés en exécution.

La loi de finances initiale pour 2011 a ouvert 28,87 millions d'euros de crédits de paiement et la consommation prévisible est de 27,27 millions d'euros.

Entre 2010 et 2011, les dotations de crédits de personnel (titre 2) et celles de subventions (titre 6) sont relativement stables. En revanche, les dotations de fonctionnement (titre 3) sont en diminution de 4,4 %, des économies étant attendues en matière immobilière.

Entre 2010 et 2013, les crédits de l'action 11 *Stratégie et Prospective* devraient passer de 29,3 millions d'euros à 28,4 millions d'euros, soit une baisse d'environ 3 % sur la période, opérée dès la loi de finances initiale pour 2011 (27,96 millions d'euros de crédits effectivement ouverts). Ils sont déjà abaissés à 28,3 millions dans le projet de loi de finances 2012.

Sur la période 2011-2013, la dotation de crédits de charges de personnel devrait passer de 13,7 millions d'euros à 14 millions d'euros mais cette progression résulte pour l'essentiel d'une augmentation prévisionnelle de la dotation de crédits afférents au CAS *Pensions* destinée à couvrir l'augmentation des taux de cotisation.

Sur la période 2011-2013, la dotation de crédits de titre 3 devrait baisser de 9,6 millions d'euros en 2011 à moins de 9,5 millions en 2013. Entre 2010 et 2013, les dépenses de titre 3 de l'action 11 auront ainsi diminué de 5 %.

Le Rapporteur spécial regrette l'affaiblissement du Centre d'analyse stratégique qui passe autant par une réduction de ses moyens que par la menace de dépérissement de son activité : en effet, le Gouvernement a insuffisamment recours au centre, ce qui explique notamment la faible consommation des crédits. La République a pourtant besoin d'instances de réflexion de qualité comme le Centre d'analyse stratégique.

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.

Ces subventions, récapitulées au titre 6, doivent passer de 5,21 millions d'euros en 2011 à 5,08 millions en 2012 et 4,88 millions en 2013.

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.

Des organisations représentatives (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO et UNSA Éducation) gèrent en commun l'IRES depuis sa création, il y a maintenant plus de vingt-cinq ans.

La subvention versée par l'État, imputée sur l'action *Stratégie et prospective*, avait diminué : de 3,41 millions d'euros en 2009 à 3,33 millions en 2011. Sur la période 2011-2013, l'IRES est affecté par l'objectif de réduction des dépenses de l'État. Les prévisions sont 3,42 millions en 2012 et 3,03 millions en 2013.

La subvention permet pour l'essentiel de financer les rémunérations des personnels embauchés par l'association (24 personnes, dont 9 fonctionnaires et 15 contractuels au 30 juin 2011).

Alors que le maintien des personnels mis à disposition est un des éléments nécessaires au fonctionnement de l'institut, on constate au contraire la progressive réduction de leur effectif qui est passé de 11 à 9 collaborateurs de la fin de 2009 au 30 juin 2011.

Le Rapporteur spécial a demandé à l'IRES, depuis l'été 2010, un certain nombre d'éléments d'information qui n'ont été transmis que récemment, avec retard.

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

La subvention budgétaire diminue (à 1,5 million d'euros en 2009 et 2010, elle doit être ramenée à 1,46 million en 2012 et 1,40 million en 2013) le budget de l'IFRI a été porté de 5,6 millions d'euros en 2007 à 6,68 millions en 2010 du fait d'une augmentation des ressources d'origine privée.

C.– 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 en diminution, avec 229 044 euros en 2011, à 207 360 euros en 2012 et 205 200 euros en 2013.

La concurrence est bonne dans le domaine des idées. L'IRIS apparaît comme une petite structure qui contribue à faire vivre la réflexion collective, il faut l'encourager et éviter de réduire la subvention bien mince qui lui est accordée.

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Depuis la 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 a connu une étape décisive avec leur fusion en une seule entité, la « *direction de l'Information légale et administrative* » (DILA). Une nouvelle maquette budgétaire a été mise en place, transversale aux deux anciennes structures.

Alors que la direction annonce pour 2012 une nouvelle étape de sa réorganisation et de la rénovation du mode de fonctionnement de la DILA, l'incertitude demeure sur l'objectif poursuivi par le Gouvernement : consolider un pôle d'excellence en matière d'information administrative, ou bien réaliser de nouvelles économies d'emplois, de masse salariale et de dépenses de fonctionnement ?

I.- UNE STRATÉGIE PLUS PRÉCISE, UNE MISE EN ŒUVRE INCERTAINE

Le Rapporteur spécial avait regretté l'an dernier la stratégie incertaine de la DILA, en observant que si la réaffirmation de la mission d'imprimeur, d'éditeur et de diffuseur de référence de l'État, qui avait été exprimée à l'occasion de sa création, constituait un élément de satisfaction, on devait à l'inverse regretter que la modernisation tarde à se manifester et que la viabilité du nouvel ensemble soit plus qu'incertaine. Si la stratégie est clairement formulée dans les discours, il reste à lui donner des contours clairs dans l'action.

La présentation stratégique de la mission, pages 8 à 10 du projet annuel de performances, est assurément plus précise, mais tous les doutes ne sont pas dissipés.

Elle explique d'emblée que la DILA est issue de la révision générale des politiques publiques (ce qui n'est pas bon signe aux yeux du Rapporteur spécial), et que la création de la DILA s'est traduite par « des résultats économiques favorables », compte tenu d'excédents significatifs, dès la première année (2010) de son activité. La présentation stratégique omet de préciser que ces excédents sont essentiellement le fait de recettes d'annonces plus élevées en exécution qu'en prévision, phénomène que la DILA a quelque difficulté à expliquer.

Elle insiste sur la « rationalisation budgétaire » qui s'inscrit dans la droite ligne de l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement dans lequel l'État s'est engagé, tout en maintenant l'effort en matière d'investissement, comme sur les réductions d'effectifs.

Le deuxième point de la présentation stratégique évoque, et c'est un soulagement, les mesures de développement de la DILA, qui n'a donc pas comme seule raison d'être que de faire réaliser des économies au budget de l'État.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'acquiescer à la perspective de modernisation de l'imprimerie, avec l'acquisition, puis l'installation d'une nouvelle rotative qui devrait être mise en place en 2012, et à l'objectif de développement de l'activité d'impression, afin de permettre de diminuer sensiblement le recours à la sous-traitance et de développer de nouvelles prestations commerciales. Cela étant, les éléments d'information transmis par la DILA ne mettent pas en évidence une diminution du recours à la sous-traitance de 2011 à 2013, qu'il s'agisse des impressions (environ 2 millions d'euros), ou des systèmes d'information.

La redéfinition de la politique éditoriale de la DILA en 2011, qui se traduit en 2012 par l'arrêt des périodiques *Problèmes politiques et sociaux* et *Regards sur l'actualité* et par la création d'une collection au format de poche, procède davantage du constat de l'effondrement des recettes autres que les annonces que d'une stratégie prédéfinie. On se demande comment « *ces mesures devraient contribuer à dynamiser les activités et recettes de publication, dans un contexte commercial tendu* », puisqu'il s'agit somme toute de répondre à une situation de crise.

Il est clair ensuite que la mise en œuvre des abonnements forfaitaires pour les annonces qui paraissent au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) à la disposition des administrations publiques dès le 1^{er} juillet 2011, constitue une initiative intéressante mais qui ne manquera pas de déplacer des recettes sur l'exercice 2011 et de les diminuer corrélativement sur les exercices suivants. Les conséquences à long terme de cette réforme sur les recettes ont-elles fait l'objet d'une évaluation ?

La présentation stratégique affirme que la DILA est positionnée comme un acteur majeur en matière d'offres numériques, en particulier s'agissant de la mise à disposition des données immatérielles, la DILA étant l'opérateur de la mission et du projet « Etalab », dont l'objectif principal est la création d'un portail unique d'accès aux informations publiques de l'État « data.gouv.fr », et qui se poursuivra en 2012 pour être achevé en 2013. On a cru comprendre que la réalisation du projet Etalab constituait avant tout une charge pour la DILA, l'attribution du projet n'ayant pas été accompagnée de dotations budgétaires supplémentaires.

La modernisation du projet SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives) avec la mise en œuvre de SOLON 2 constitue assurément un élément de modernisation, tandis que la redéfinition du projet de Nouvelle Plate-forme de Production Éditoriale (NPPE) en vue de son développement à partir de 2012, a été rendue nécessaire par l'échec du projet initial.

L'annonce d'une nouvelle restructuration de l'information légale et administrative à partir de 2012 s'inscrit donc dans un contexte incertain. Plus que jamais, **il importe de réaffirmer que les orientations stratégiques ne pourront aboutir que si leur préparation et leur mise en œuvre sont accompagnées par la négociation, la concertation, et non par des mesures sociales contraignantes. Il faut souligner, à cet égard, l'importance et la pertinence du respect du contrat social intelligemment et patiemment construit.**

II.- DES RECETTES TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Les recettes sont, depuis 2009, très supérieures aux prévisions pour les produits des annonces et très inférieures pour la catégorie des « autres produits » qui correspond majoritairement aux productions de l'ancienne Documentation française. En conséquence, la part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 89,4 % en 2010. Il est prévu que cette proportion se stabilise à 87,5 % en exécution 2011 et prévision 2012. Les annonces constituent l'essentiel des recettes du budget annexe : elles sont évaluées à 174 millions d'euros en 2012 sur 198,8 millions d'euros. Les autres recettes ont représenté moins de 30 millions d'euros en 2009, 22 millions en 2010 et la prévision d'exécution pour 2011 a été ramenée de 33 millions en loi de finances initiale à 24 millions en juin 2011.

A.- DES RECETTES D'ANNONCES PRÉVUES EN BAISSÉ, MAIS TOUJOURS RÉÉVALUÉES

En 2009, les recettes d'annonces encaissées ont atteint 178,4 millions d'euros et ont été supérieures de 22,2 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (156,3 millions d'euros). Celles de 2010 ont représenté 184,5 millions d'euros au lieu des 157,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

RECETTES DES ANNONCES

(en millions d'euros)

	2009 constaté	LFI 2010	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011 (prévision)	PLF 2012	Tendancier 2013
BOAMP	88,68	84	96,6	91	95	92,5	90
BALO	6,96	0,40	4,6	1,5	3	1,5	1,5
BODACC	78,44	69	79,4	73,5	77	76	73
<i>Journal officiel Associations</i>	3,81	3,46	3,4	3,8	3,6	3,5	3,5
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,50	0,40	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total	178,40	157,26	184,5	170,3	179,1	174	168,5

Source : PAP, RAP et DILA.

Les prévisions d'exécution pour 2011 confirment cette année encore la sous-évaluation de la prévision budgétaire. En effet, les recettes d'annonces encaissées au 31 août 2011 s'élèvent à 126,58 millions d'euros, soit 74,33 % de la

prévision budgétaire initiale pour 2011, d'où une prévision d'exécution sur l'exercice espérée à hauteur de 179,1 millions. La DILA explique cette situation par les actions de recouvrement menées tant sur les créances de l'exercice que sur celles des exercices antérieurs, qui auraient conduit de façon générale à une amélioration de l'encaissement des recettes des annonces.

La DILA n'explique pas, sur la longue durée, la sous-estimation des recettes d'annonces mais les prévisions budgétaires pour 2012 et 2013 intègrent une réévaluation des recettes d'annonces estimées en 2012 à 174 millions au lieu de 159,5 millions l'an dernier et, en 2013, à 168,5 millions au lieu de 158,5 millions l'an dernier.

La DILA considère que le recours aux annonces légales, que ce soit de la part des administrations, des collectivités locales, des entreprises ou des associations, est difficilement mesurable à l'avance, ce qui explique les distorsions constatées entre les prévisions et les réalisations de recettes des annonces. Elle ajoute que la tendance à la hausse constatée depuis quelques années n'est pas assurée pour l'avenir, dans la mesure où un retournement de tendance est toujours possible, sans pour autant que ses conséquences chiffrées puissent être complètement anticipées. La publication du nouveau code des marchés publics ou une baisse des immatriculations de sociétés ou de cessions de fonds de commerce, par exemple, peuvent constituer des facteurs impactant les recettes des annonces.

Les prévisions triennales 2011-2013 traduisent donc toujours une diminution des produits d'annonces, alors que les recettes constatées demeurent à un niveau élevé, supérieur aux prévisions. Il est à noter que deux bulletins assurent à eux seuls 85 % des recettes d'annonces, le bulletin officiel des marchés publics (BOAMP) et le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC).

La diminution des recettes d'annonces attendues est essentiellement le fait du bulletin officiel des marchés publics (**BOAMP**). Aucun changement de tarif n'avait été appliqué au 1er janvier 2010, après la hausse des tarifs de 5 % en 2009. En juillet 2011, une nouvelle offre économique des avis publiés au BOAMP a été mise en place : elle comporte la disparition de la tarification à la ligne et son remplacement par l'achat d'unités de publication (sur la base de 90 euros l'unité de publication) qui diffère selon le type de procédure d'achat. Les unités de publication peuvent faire l'objet d'achat groupé et forfaitaire. Sept forfaits sont proposés qui offrent des avantages en terme de gestion (visibilité sur les dépenses, facturation simplifiée) financiers (jusqu'à 13 % de remise, avis rectificatifs, annulations et rappels gratuits). Entre le 4 juillet 2011 et le 31 août 2011, 894 forfaits ont été vendus pour un montant d'un peu plus de 10 millions d'euros.

Au 31 août 2011, le nombre d'annonces publiées est en hausse de 6,16 %. Ce bon résultat s'explique par l'effet d'une décision du Conseil d'État de mai 2010 qui a eu pour portée de ramener le seuil de publicité de 20 000 euros à 4 000 euros pour les marchés à procédure adaptée inférieurs à 90 000 euros et par une augmentation des appels d'offres nationaux et européens. La prévision d'exécution pour 2011 a été portée de 91 millions à 95 millions d'euros.

Les prévisions de recettes du BOAMP ont également été réévaluées pour 2012 et 2013 ; même si la prudence reste de mise, ces recettes sont prévues en baisse par rapport à 2010 et 2011.

Les tarifs d'insertion au **BODACC** restent inchangés depuis 2010. Au 31 août 2011, le volume des annonces publiées est en hausse, ce qui s'explique par l'augmentation des publications des comptes annuels, les effets de la crise économique sur les personnes physiques avec un plus grand nombre de procédures collectives, l'augmentation substantielle des procédures de rétablissement personnel, une reprise des avis d'immatriculation, des ventes et cessions de fonds de commerce et des avis de modification. La recette encaissée au 31 août 2011 (52 millions d'euros) laisse présager une prévision d'exécution 2011 de 77 millions au lieu de 73,5 millions en loi de finances initiale. La bonne tenue des recettes du BODACC explique la réévaluation des recettes prévues en 2012 à 76 millions au lieu de 73,5 millions l'an dernier.

Les recettes du **BALO** (Bulletin des annonces légales obligatoires) en 2011 sont également réévaluées, mais à un niveau inférieur aux recettes déjà constatées, ce qui est à tout le moins étonnant. Il apparaît que, dans un contexte de crise financière et compte tenu de l'audience et de la notoriété du BALO, certaines sociétés cotées ont continué de publier des informations réglementées au-delà de leurs simples obligations. Le chiffre d'affaires facturé au 31 août 2011 est de 4,4 millions d'euros. La prévision d'exécution 2011 est d'ores et déjà atteinte au 31 août avec plus de 5 millions de recettes encaissées, dont 2 millions de recettes encaissées au titre de 2009 et 2010, au titre d'actions en recouvrement. On peut s'étonner dans ces conditions que le tendancier 2012-2013 soit maintenu à la prévision initiale de 2011 (1,5 million d'euros).

Les recettes du JO Lois et décrets (0,5 million) et du JO Associations (3,6 millions) sont prévues comme globalement basses et stables.

Il est à noter que les estimations de recettes 2012 inscrites en loi de programmation pluriannuelle des finances publiques intégraient l'assujettissement à la TVA des annonces des marchés publics. Le produit de cette taxe devait être de 10 millions par an, atténué par un surcroît annuel de TVA déductible de 2,5 millions. Les recettes et les dépenses budgétaires devaient donc être amputées du montant de cette TVA supplémentaire.

Il est apparu cependant que la mise en œuvre des abonnements forfaitaires sur les annonces des marchés publics dès le 1er juillet 2011 et la complexité de leur assujettissement ne permettaient pas d'appliquer cette mesure en 2012. Par conséquent, le non-assujettissement à la TVA sur les annonces des marchés publics en 2012 génère mécaniquement 10 millions de recettes et 2,5 millions de dépenses budgétaires supplémentaires.

B.– L’EFFONDREMENT DES AUTRES RECETTES

Les autres recettes sont constituées principalement par les ventes de publications et abonnements et les prestations et travaux d’édition.

Les produits hors annonces avaient été estimés en loi de finances initiale 2010 à 37,1 millions d’euros. Leur perception s’est établie à 21,8 millions d’euros (au lieu de 29,7 millions en 2009 et 33,8 millions en 2008), soit une réalisation nettement inférieure à la prévision.

La prévision d’exécution pour 2011 a été ramenée à 25,2 millions au lieu de 33,2 millions en loi de finances initiale. La DILA explique ces mauvais résultats par une nouvelle diminution des recettes d’abonnements et frais de port aux journaux officiels, documents parlementaires et bulletins d’annonces légales « papier ». Comme en 2009 et 2010, ce sont les mêmes raisons qui expliquent l’évolution des comportements d’achat de la clientèle (disponibilité et gratuité des informations sur Internet, hausse des tarifs postaux). Le développement des usages numériques conduit progressivement à l’arrêt des abonnements « papier » dans de nombreuses collectivités, publiques ou privées, à un rythme plus rapide que prévu. Les courbes de diffusion des journaux imprimés et des consultations sur Internet se sont inversées ; tandis qu’il y a désormais moins de 6 000 abonnés au JORF imprimé, le nombre d’abonnés au sommaire du JORF numérisé sur Légifrance a dépassé les 68 000.

Hors abonnements ci-dessus, les ventes de publications progressent d’environ 8 %, les prestations de services d’édition pour les administrations de 5 % et les activités de formation en ligne de 10 %.

Néanmoins, la prévision par la loi de finances initiale de 31 millions d’euros pour l’ensemble des recettes autres que d’annonces ne sera pas atteinte en 2011. La prévision a donc été révisée en juin 2011 à moins de 24 millions (hors valeurs restant à imputer).

III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS

Le budget de la mission proposé pour 2012 diminue de 3,15 % par rapport à 2011, avec 187,1 millions d’euros de crédits de paiement à comparer à 193,2 millions d’euros en loi de finances initiale 2011. Le budget annexe présente pour 2012 une prévision d’exécution en excédent, de 13,2 millions d’euros.

A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel de l’ensemble JO-SACI de 2008 à 2013 (constatations et prévisions) et leur imputation au sein des programmes anciens et des nouveaux programmes sont présentés dans le tableau ci-joint. Les dépenses de personnel sont globalement marquées par plusieurs facteurs.

DÉPENSES DE PERSONNEL AGRÉGÉES DILA-SACIJO

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011		2012	2013
	Prév	Réal	Prév	Réal	Prév	Réal	Prév	Réal		
TOTAL DILA (DJO) + SACI	96,48	94,98	100,41	98,27	118,14	114,88	118,60	75,90 ^(*)	120,94	116,70
dont programme 621 (DJO)	96,48	94,98	100,41	98,27						
dont programme 623 (DILA)					55,53	54,01	58,83	37,22	58,51	57,28
dont programme 624 (DILA)					62,60	60,88	59,77	38,68	62,43	59,42

^(*) Au 31/08/2011.

On constate d'abord l'alourdissement du coût du dispositif de retraites anticipées CAAPAT consécutif à la mise en place d'un mécanisme de compensation de l'impact de la réforme des retraites de 2010 sur le régime d'indemnisation des bénéficiaires du plan. Le coût financier de cette mesure qui s'étalera sur la période 2012/2020 portera principalement sur l'exercice 2012 (1,6 million d'euros) puis déclinera rapidement les années suivantes, le coût global du mécanisme étant estimé à 5,1 millions d'euros.

Le budget supporte également le poids croissant des charges de la Caisse de pensions. Le régime connaîtra, du fait de l'alourdissement du poids démographique des retraités, et de l'insuffisance du nombre d'actifs recrutés, dans un dispositif à cotisations forfaitaires, une progression des dépenses pour atteindre un coût de 10,61 millions d'euros en 2012.

La poursuite du projet de convergence des rémunérations des agents de droit public issus de la direction de la Documentation française avec celles des personnels issus des Journaux officiels constitue le troisième poste d'augmentation des dépenses. Le coût de la troisième et dernière phase de ce dispositif décidé par le secrétaire général du Gouvernement lors de la mise en place de la DILA sera de 0,42 million en 2012 (sur un montant total de 2,14 millions d'euros sur 3 ans).

L'augmentation des dépenses de personnel est, à l'inverse fortement modérée par une diminution des effectifs qui va bien au-delà du cadrage budgétaire.

Dans les faits, l'exécution 2009 a été marquée par une réduction des effectifs très supérieure aux prévisions de la loi de finances. La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait de ramener les plafonds d'effectifs à 973 agents au lieu de 1 008 en 2008 : dans les faits les effectifs ont été abaissés à 851 agents en exécution. Le phénomène a été confirmé les deux années suivantes. En 2010, 811 ETPT ont été consommés pour un plafond fixé à 898.

Le plafond d'ETPT 2011, de 850 ETPT et même le plafond prévu en projet de loi de finances 2012, de 834 ETPT, sont donc très supérieurs aux effectifs constatés fin 2010.

B.- LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

La diminution globale des crédits de fonctionnement et d'investissement s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Pour autant, l'avenir de la DILA suppose la réalisation de grands projets.

1.- La diminution globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement

En 2010 a été mise en place une nouvelle organisation fonctionnelle et budgétaire tenant compte des effets de la fusion des deux directions au sein de la direction de l'Information légale et administrative. Une baisse sensible des dépenses de fonctionnement a été réalisée avec 85 millions d'euros consommés en 2010 (105 millions prévus en loi de finances initiale) contre 92 millions en 2009, traduisant les économies d'échelle réalisées, comprenant le regroupement des services et la libération du site d'Aubervilliers. Les investissements ont été soutenus avec 22 millions de dépenses engagées en 2010 contre 6,4 millions en 2009 avec, notamment, l'acquisition d'une nouvelle rotative, les travaux liés à la restructuration des locaux et le début de l'aménagement d'une salle informatique.

La baisse des crédits se poursuit de façon significative en 2011, avec seulement 183 millions d'autorisations d'engagement inscrits en loi de finances initiale contre 199 millions en 2010, et notamment une économie de 10 millions sur le fonctionnement, alors que les crédits de paiement demeurent stables (193,2 millions), afin de permettre d'achever le paiement des opérations d'investissement initiées avant 2011. L'état d'exécution à fin août 2011 permet de penser que l'objectif de réduction des dépenses en 2011 devrait être atteint.

Cette réduction se poursuivra en 2012, avec 187,1 millions de crédits de paiement prévus, comme en 2013 avec une prévision de 180,9 millions.

Cette baisse est pour partie due à la diminution des dépenses d'investissement à partir de 2012 (17,7 millions en 2011, puis 13,9 millions en 2012 et 10,4 millions en 2013), la plus grosse partie de la modernisation de l'équipement d'impression étant achevée, mais également à la baisse régulière des dépenses de fonctionnement (101,3 millions en 2011, 97,1 millions en 2012 et 96,6 millions en 2013).

2.— L'échec préoccupant d'un grand projet : la nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE)

Le projet de modernisation de l'outil de production de la direction des Journaux officiels remonte à 2004, et prévoyait de remplacer le système CCI, outil en production depuis plus de 13 ans. À la fonction de base de CCI consistant à sortir des mises en pages destinées à l'impression, devaient s'ajouter des fichiers mis en page à destination notamment de Légifrance, de rediffuseurs ou de plateformes dématérialisées.

Le marché a été attribué en 2005 à la société IBM, et, après une première période de bonne exécution, de nombreux déboires ont affecté l'écriture des programmes. En plus des nombreux problèmes rencontrés dans l'intégration des différents outils préconisés, des solutions innovantes mais « jeunes » de certains logiciels retenus étaient à l'origine d'un grand nombre de bugs ou de problèmes d'intégration. La DILA, après avoir passé plusieurs avenants, a constaté que l'état de la plateforme ne lui permettrait pas d'envisager d'alimenter un titre aussi sensible que le Journal officiel par un outil dont l'absence de fiabilité était chaque jour démontrée.

La DILA considère que la majorité des « briques » ou éléments cohérents qui constituent la nouvelle plate-forme de production éditoriale sont bien adaptées et suffisamment fiables et susceptibles de maintenance pour répondre aux besoins. Mais deux éléments centraux (le module de gestion de flux et le module de stockage des données) ont des comportements non maîtrisés. Les nombreuses campagnes de tests ont révélé les limites du progiciel. Un basculement du JO ou du BODACC sur la plate-forme NPPE aurait entraîné des non-parutions fréquentes.

La DILA a décidé de rompre avec IBM à l'été 2010 en espérant trouver, dans le cadre du marché, un arrangement de sortie. Dans cette logique, avant toute action contentieuse, la DILA et IBM ont décidé de privilégier l'étude d'une sortie de marché par transaction, seule issue permettant rapidement le libre usage par la DILA des « briques » fiables de la NPPE, et le droit de développer ou faire développer sur un support différent les parties défaillantes.

La DILA envisage donc maintenant de finaliser une transaction qu'elle espère pouvoir signer dans le courant du dernier trimestre de 2011. Elle évoque la possibilité de pouvoir faire assurer par les éléments issus du projet NPPE, d'ici la fin de 2012 ou le début de 2013, les publications des débats des assemblées, du BODACC et du Journal Officiel Lois et décrets.

La question du préjudice subi par la DILA du fait de l'échec du projet NPPE est posée ; plus précisément, il convient d'établir le coût de la défaillance du prestataire pour le service public de l'information.

Il n'en reste pas moins que le retard pris à moderniser la chaîne de production éditoriale laisse peser une incertitude sur la sécurité de la parution du JO dans le cadre de l'ancien système CCI, compte tenu de son obsolescence.

3.— La modernisation du projet SOLON

Le déploiement de l'application SOLON, système d'organisation en ligne des opérations normatives, fait de cette application le vecteur de droit commun pour la transmission des textes pour publication au *Journal officiel*. Cette application constitue le procédé obligatoire de cheminement interministériel des projets de textes législatifs et réglementaires, ainsi que des mesures nominatives devant être publiées au Journal officiel.

SOLON a permis, en premier lieu, de réduire les délais de transmission. Le cheminement d'un projet de décret dans le circuit « SOLON » rend inutiles les saisies ultérieures. La direction des Journaux officiels qui devait ressaisir précédemment 80 % des textes aux fins de publication n'a désormais plus à assumer cette tâche.

En second lieu, SOLON a également amélioré la visibilité et la traçabilité des textes. Ce nouvel outil permet de suivre les différentes étapes de l'élaboration ministérielle d'un texte réglementaire depuis sa conception jusqu'à sa publication au Journal officiel.

L'application SOLON II permettra de parachever la fluidification de la chaîne de production des textes normatifs et mesures nominatives destinés à une publication au Journal officiel, déjà engagée depuis le déploiement en avril 2007 au sein du Gouvernement du premier SOLON.

SOLON II doit permettre une plus grande célérité que celle actuellement utilisée, la mise au point d'espaces de travail d'utilisation plus ergonomique et intuitive, le développement de nouvelles fonctionnalités d'indexation et de traçabilité des dossiers, ainsi qu'une gestion rigoureuse de l'archivage.

Il doit comporter un espace de travail partagé avec les assemblées parlementaires.

La DILA assure le suivi régulier de l'ensemble des travaux en facilitant le dialogue avec les différents interlocuteurs fonctionnels et techniques de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre et en coordonnant les activités suivantes : ordonnancement des tâches et contrôle du bon déroulement des activités, suivi des livraisons, coordination transverse des activités de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, accompagnement du projet dans la conduite du changement (formations et transfert de compétences).

La mise en œuvre de SOLON II est prévue à compter de janvier 2012.

4.– Le projet Etalab

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a acté, le 30 juin 2010, la création d'un portail unique de réutilisation des informations publiques, dont l'adresse sera : data.gouv.fr.

Le Premier ministre a confié ce projet à une mission spécifiquement dédiée à ce projet, la mission Etalab.

La création du portail unique sera une mesure de simplification des services publics en ligne, permettra de faciliter l'accès et l'utilisation des informations publiques dans un souci de transparence, et constitue donc une priorité de la politique de modernisation de l'État. Etalab mettra à disposition librement des données brutes dans un format exploitable et développera de nouveaux services en ligne au profit des citoyens, à partir de certaines de ces données.

La création de ce portail s'accompagnera de l'adoption de systèmes de recherche standardisés ainsi que de la définition de référentiels communs.

Ce portail permettra donc une meilleure connaissance par les différents acteurs des données publiques existantes et l'identification de nouveaux gisements. Il en résultera une meilleure diffusion ainsi qu'une réutilisation plus large, de nature à contribuer au développement économique et à répondre aux besoins des « jeunes pousses » de l'économie numérique.

Le projet s'articule autour des enjeux majeurs suivants :

- offrir un point d'accès unifié ;
- offrir des résultats de recherche pertinents et structurés ;
- permettre une meilleure exposition des informations publiques et susciter de nouvelles offres ;
- permettre aux usagers, réutilisateurs et producteurs de données d'échanger facilement des informations ;
- valoriser les services et usages associés à la réutilisation des données du portail.

La mise en œuvre de ce projet doit s'achever en 2013. Son budget s'élève à 2,24 millions en 2011, 1,27 million en 2012 et 1,21 million en 2013.

La conception et la réalisation du portail représentent 1,65 million, la conception et la réalisation d'applications mobiles et de conceptions WEB 1,84 million, l'animation et l'éditorialisation pour la promotion d'outils internet 1,23 million.

Trois marchés distincts (pour lesquels la DILA est le pouvoir adjudicateur pour le compte du SGG qui en est le maître d'ouvrage) ont été passés à cet effet par appel d'offres ouvert :

– un premier marché relatif à la conception et à la réalisation du portail Etalab a été notifié à la société LOGICA le 16 juin 2011 ;

– un deuxième marché relatif à la conception et à la réalisation d'applications mobiles et de développements Web a été notifié à la société FABERNOBEL le même jour. Ce marché répond au besoin de diffusion des informations publiques, légales et administratives par le biais du développement de services numériques. Il couvre les besoins suivants : le conseil et la conception d'applications mobile et de développements Web innovants ; la réalisation de développements web ; la réalisation de sites mobiles (déclinaison de site existant) ; la réalisation d'applications mobiles sur les plateformes cibles dont les tablettes graphiques, et accessibles via Android Market ou Apple Store ;

– un troisième marché relatif à l'animation, l'éditorialisation et la promotion des outils d'Etalab a été notifié à la société EMAKINA le 21 juillet 2011. Les prestations de ce marché visent principalement les réutilisateurs de données publiques, à savoir, de façon prioritaire, un public professionnel et notamment de développeurs, de designers, de chercheurs, de statisticiens, d'entrepreneurs et/ou d'entreprises. En parallèle, le marché prévoit des interventions à destination d'un public de citoyens et de consommateurs souhaitant accéder aux informations publiques, et découvrir des applications utiles basées sur ces informations publiques.

5.– Le renseignement administratif téléphonique

Le renseignement administratif téléphonique se décline sur deux niveaux de structures chargées de gérer les questions posées par les usagers : un premier niveau de traitement des questions est confié par voie de marché au secteur privé, le centre d'appels étant situé au Mans. Le second niveau est celui du centre d'appel interministériel de Metz de la DILA.

Le traitement de la réponse téléphonique de **premier niveau** est confié par voie de marché à un groupement d'entreprises solidaires composé de l'opérateur SFR Business Team et du gestionnaire de centres d'appels B2S. Le marché en cours a été conclu pour 4 ans en novembre 2010.

En 2010, ASP 3939 a reçu 1 273 000 appels dont 1 128 000 ont été traités (taux de qualité de service de 89 %). Sur ce total, 60 % des appels sont entièrement traités en premier niveau et 40 % sont « escaladés » vers les plateformes de deuxième niveau du 3939 (Centre impôt service, Info-service consommation et le Centre d'appel interministériel de la DILA).

Le traitement des appels du 3939 peut justifier un passage de communication vers un fonctionnaire du deuxième niveau. Les téléconseillers du premier niveau disposent de scripts de réponses nécessaires leur permettant de traiter directement les réponses ou de transférer les appels au deuxième niveau. Des pénalités sont appliquées en cas de non-conformité du traitement des appels aux normes prescrites.

Par ailleurs, l'administration procède régulièrement à des visites sur place, organise des séances d'écoute et convoque l'ensemble des prestataires à des comités de pilotages mensuels et trimestriels. Les téléconseillers et les cadres des plateformes du groupement sont des employés de droit privé sous contrat à durée indéterminée pour 95 % d'entre eux, rémunérés selon la grille de la convention collective des centres d'appels. Ces personnels, qui bénéficient d'une bonne expérience professionnelle en matière de relation téléphonique à l'usager, reçoivent en outre une formation approfondie aux techniques de réponses aux questions administratives. Cette formation est assurée par la DILA et comporte une phase initiale de six semaines suivie de nombreuses interventions de formation continue. Le premier niveau du dispositif comprend 87 téléconseillers et 8 cadres. Le nombre de téléconseillers est ajusté régulièrement en fonction de la volumétrie reçue, de manière à préserver la qualité de taux de décroché exigée, fixée à 95 % des appels entrants.

Un baromètre de satisfaction est conduit chaque année auprès d'usagers volontaires et indique 93 % pour l'année 2010. Lorsque l'on interroge les usagers sur les causes de leur satisfaction, la grande majorité mentionne le caractère clair, rapide et complet de la réponse sans avoir à se déplacer plusieurs fois au guichet.

Mis en place en janvier 2010, le centre d'appels interministériel (CAI) de Metz compte 4 secteurs de compétence : justice, intérieur, travail et logement-urbanisme, qui assurent l'accueil téléphonique de **second niveau**.

Après une année 2010 de transition, de mise en place et de montée en puissance, l'année 2011 peut être considérée comme une année de plein exercice. 275 000 appels téléphoniques ont été traités en 2010. Le volume d'appels entrants au 31 juillet 2011 est de 218 305, soit une augmentation de 12,5 % par rapport à la même période de l'année précédente. Deux secteurs ont enregistré une augmentation considérable des appels : le secteur Travail, du fait notamment de l'arrêt d'activité du numéro Travail Info Service en mars dernier, et le secteur Intérieur du fait de l'élargissement de l'expérimentation du rattachement des préfectures au 3939.

En effet, trois préfectures (Doubs ; Haute Garonne ; Hérault) étaient raccordées depuis 2008 au 3939, et 12 autres préfectures (Ain ; Aisne ; Morbihan ; Isère ; Jura ; Loire ; Marne ; Moselle ; Hautes-Pyrénées ; Haut-Rhin ; Sarthe ; Territoire de Belfort) ont opéré leur raccordement du 2 au 30 mai 2011 à raison de trois préfectures chaque semaine. Le but de l'interconnexion est d'offrir aux standards des préfectures la possibilité de diriger vers le 3939 les appels

généralistes correspondant au périmètre de réponse d'Allô service public et de réserver leurs moyens de réponse aux dossiers des usagers. Depuis le mois de juin 2011, on observe une augmentation du nombre de départements accédant au dispositif suite à la mutualisation des accueils téléphoniques issue de la réorganisation territoriale impulsée par le ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, les résultats positifs des premiers raccordements suscitent des demandes supplémentaires d'autres préfectures parmi lesquelles la Seine-Saint-Denis, le Nord, le Rhône, la Seine-Maritime et la Haute-Savoie...

Le taux de service global du centre, c'est-à-dire le pourcentage d'appels traités, mesuré en cumul au 31 juillet 2011, est de 82,6 %, soit équivalent à ce qu'il était à fin juillet 2010.

La fusion et le regroupement des centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) au sein du CAI en 2010 ont permis de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de personnel ont également diminué, les effectifs réalisés passant de 103 emplois en 2009 à 58 au 30 juin 2010.

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*. Avec l'institution du Défenseur des droits, **neuf autorités administratives et instances indépendantes** relèvent du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

Ces AAI sont la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, 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.

Le programme 308 est marqué dans le présent projet de loi de finances principalement par **l'institution du Défenseur des droits**. Conformément à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits se substitue au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), quatre AAI dont les crédits étaient inscrits en 2011 au sein du programme 308. Le Défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les services publics, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, de lutter contre les discriminations prohibées par la loi et de promouvoir l'égalité et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.

Bien que représentant la dotation budgétaire la plus importante de toutes les autorités et instances rattachées au programme *Protection des droits et libertés*, avec 38,3 millions d'euros de crédits de paiement sur les 93,9 millions du programme, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont présentés dans le cadre du rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande relatif à la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 3805, annexe n° III 29).

Le programme 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.

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 avec la CADA et la CNCDH, 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 129.

Compte tenu de l'indépendance des autorités administratives concernées, l'élaboration de la stratégie de performance d'ensemble du programme a consisté à affirmer les démarches de performance conduites par chacune des autorités administratives indépendantes, tout en assurant une plus grande transversalité des objectifs et une meilleure convergence des indicateurs. Dans cette perspective, la stratégie du programme 308 s'articule autour d'objectifs qui reflètent le champ d'action couvert par l'ensemble des entités du programme.

Les dotations du programme 308 devraient représenter 93,9 millions d'euros en 2012 (+ 2,92%).

I.- LA MISE EN PLACE DU DÉFENSEUR DES DROITS

On présentera successivement le Défenseur des droits et l'activité des quatre AAI auxquelles il succède en 2010 et 2011.

A.- LE DÉFENSEUR DES DROITS, INSTITUTION NOUVELLE FÉDÉRATRICE DE QUATRE AUTORITÉS PRÉEXISTANTES

Inspiré des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, le Défenseur des droits a été institué par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et cette institution est prévue désormais à l'article 71-1 de la Constitution.

La loi organique n° 2011-333 et la loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011 mettent en application ces dispositions et précisent le statut, les missions, les pouvoirs et les moyens mis à la disposition de la nouvelle institution.

L'objectif de la création du Défenseur des droits est de renforcer la portée, la cohérence et la lisibilité du dispositif institutionnel chargé de la protection des droits et libertés, en regroupant quatre autorités aux compétences différentes mais dont les dossiers méritent souvent d'être rapprochés au regard des anciennes compétences.

Le Défenseur des droits regroupe les fonctions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Il constitue un interlocuteur plus facilement identifiable du point de vue des citoyens, ce qui devrait permettre un meilleur accès à une autorité unique mieux identifiée, un traitement harmonisé et plus cohérent des réclamations.

Le Défenseur des droits peut être saisi, directement et gratuitement, par toute personne, physique ou morale, qui s'estime lésée dans l'exercice de ses droits ou le respect de ses libertés en particulier par le fonctionnement d'une administration. Il peut, en outre, connaître des agissements de personnes publiques ou privées.

Le Défenseur des droits dispose de moyens d'actions accrus qui lui permettent notamment de proposer une médiation ou une transaction, de prononcer une injonction si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet, et d'être entendu par toute juridiction. Il bénéficie de larges pouvoirs d'investigation, notamment en matière de communication d'informations et de visites sur place. Il peut également formuler des recommandations, y compris en équité, et fixer un délai de réponse aux autorités concernées. Le Défenseur des droits peut susciter des modifications législatives ou réglementaires en vertu de son pouvoir de proposition de réformes.

– M. Dominique Baudis a été nommé Défenseur des droits par décret du 23 juin 2011. Il a désigné un directeur de cabinet, un directeur général et un secrétaire général.

Par décret du 22 juillet 2011, les adjointes au Défenseur des droits ont été nommées sur sa proposition :

– Mme Marie Derain, Défenseure des enfants et Vice-présidente du collège en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ;

– Mme Maryvonne Lyazid, vice-présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité ;

– Mme Françoise Mothes, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

À ces trois adjointes, s'ajoute un délégué général à la médiation avec les services publics, plus particulièrement en charge des dossiers traités, jusque-là, par les services du Médiateur de la République.

Les membres des trois collèges qui entourent le Défenseur des droits ont été nommés au cours de l'été 2011.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique, la première préoccupation a consisté à assurer la continuité du service rendu aux usagers. Les services ont ainsi poursuivi le traitement des réclamations reçues dans le respect de délais raisonnables, tout en apportant leur contribution, dans le cadre de groupes de travail, à la réflexion menée sur l'intégration des différentes missions au sein du Défenseur des droits et sur les perspectives de mutualisation permettant un regroupement optimal.

Les travaux en vue de la mutualisation des services des quatre entités regroupées au sein du Défenseur des droits ont été engagés. Le rapprochement des services comparables débutera par les fonctions support (finances, budget...) et par le service de la recevabilité/orientation qui traite l'ensemble des saisines. La mutualisation se poursuivra avec la réorganisation du réseau territorial des 450 délégués du Défenseur des droits, qui reçoivent les réclamants dans plus de 600 lieux de permanence. La mise en place d'un réseau territorial unique devra prévoir un accueil unique, quelle que soit la nature de la saisine, l'orientation la plus rapide possible vers le délégué territorial le plus compétent, et le traitement approfondi au niveau local avant, si nécessaire, transmission aux services juridiques du Défenseur pour poursuivre ou finaliser le dossier.

Les différents pôles aujourd'hui en charge de la promotion des droits et de l'égalité, d'une part, des réformes et des recommandations, d'autre part, mettront leurs compétences en commun.

La fin d'année 2011 et le premier trimestre 2012 seront consacrés à la mise en place de la nouvelle organisation, en concertation avec les instances représentatives des personnels.

La réunification des quatre BOP (*Médiateur de la République, HALDE, Défenseur des enfants* et *CNDS*) permet de consolider un plafond d'emploi à hauteur de 220 ETPT (hors personnels mis à disposition). Ce plafond d'emploi du projet de loi de finances 2012 correspond exactement au total des plafonds des quatre instances auxquelles a succédé le Défenseur des droits, pour 2011 (100 ETPT pour le Médiateur, 85 pour la HALDE, 27 pour la Défenseure des enfants et 8 pour la CNDS).

L'effort de mutualisation des moyens se poursuivra en 2012 afin de fusionner des postes identiques. Il est cependant raisonnable de penser que la fusion des quatre autorités administratives indépendantes demandera des efforts et des moyens supplémentaires. En effet, il existe de fortes disparités salariales entre les anciennes entités et la création d'un cadre de gestion commun ne pourra se faire sans consentir à l'harmonisation des situations.

Par ailleurs, le Défenseur des droits s'est vu confier de nouvelles prérogatives, dont l'exercice suscitera des redéploiements, ou si ceux-ci se révèlent insuffisants, l'apport de ressources nouvelles.

Il faut s'attendre également, alors que de nouvelles compétences lui ont été dévolues, et que certains filtres ont été supprimés, à l'accroissement du nombre de saisines, et donc à l'affectation des moyens nécessaires à leur traitement.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits devra se doter des outils informatiques indispensables à l'enregistrement, au suivi et à la traçabilité des dossiers de réclamation qui lui sont adressés.

Le Défenseur des droits aurait vivement souhaité que ses services soient très rapidement regroupés en un seul lieu. La situation actuelle, caractérisée par l'implantation des quatre AAI préexistantes sur quatre sites différents dans Paris, n'est en effet satisfaisante ni du point de vue financier ni du point de vue organisationnel.

Toutefois les perspectives de regroupement se heurtent aux conditions juridiques des baux pris par les autorités indépendantes auxquelles succède le Défenseur des droits et aux contraintes budgétaires du triennal 2011-2013.

Les baux de la CNDS (Boulevard de la Tour Maubourg, Paris) et du Défenseur des enfants (boulevard Auguste Blanqui, Paris) étant plus souples que ceux du Médiateur et de la HALDE, il a été décidé, sous réserve d'un préavis de 6 mois, de donner congé aux propriétaires respectifs.

Plusieurs solutions ont été préconisées par France Domaine, qui sont à l'étude et qui permettraient au Défenseur des droits de regrouper ses agents sur les deux sites actuels du Médiateur et de la HALDE.

Le projet supposerait la prise à bail de surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée des adresses de la rue Saint Georges et de la rue Saint Florentin, pour une fin de bail concordant avec la fin des baux actuellement en cours, à savoir respectivement le 14 janvier 2014 pour la rue Saint-Georges et le 30 novembre 2014 pour la rue Saint-Florentin.

Le dispositif de performance du Défenseur des droits a été construit à partir des objectifs et indicateurs des entités auxquelles le Défenseur des droits s'est substitué. Ainsi, le Défenseur des droits porte au projet annuel de performances 2012 les indicateurs relatifs, au nombre de réclamations traitées par an et par ETPT d'agent traitant, au délai moyen d'instruction des dossiers ainsi que les indicateurs d'efficacité de gestion.

B.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR

Depuis la création de l'institution en 1973, le Médiateur de la République s'est employé 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.

Notre ancien collègue M. Jean-Paul Delevoye avait été nommé Médiateur de la République en avril 2004 ; il devait rester en fonction jusqu'en avril 2010, mais son mandat a été prorogé jusqu'au 31 mars 2011, dans l'attente de la mise en place du Défenseur des droits. Il a été élu Président du Conseil économique, social et environnemental le 16 novembre 2010.

1.– La médiation individuelle

Le Médiateur a reçu, au cours de l'année 2010, 79 046 dossiers au lieu de 76 286 en 2009 (+ 3,6 %) : 63 494 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 15 552 par les services centraux. La progression significative de l'activité d'ensemble s'explique par le fait que, depuis le 1^{er} septembre 2009, le Médiateur de la République a mis en ligne un formulaire de saisine sur son site Internet (7 354 réclamations en 2010). Ce dispositif a entraîné un afflux considérable de demandes dès sa mise en place (1 669 demandes ont été reçues par formulaire web depuis le 1^{er} septembre 2009 jusqu'au 31 décembre).

S'agissant de l'activité des délégués, il s'agit pour moitié (32 393) d'un rôle d'information et d'orientation et du traitement de réclamations (31 101) impliquant des services publics locaux. Les affaires traitées par les délégués concernent majoritairement les domaines des affaires générales⁽¹⁾ (37 %), le domaine social (40 %), celui de la fiscalité (10 %) et de la Justice (10 %).

Au premier semestre de l'année 2011, 5 345 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux (contre 7 736 en 2010, au premier semestre). Dans le même temps, 6 924 dossiers ont fait l'objet d'une clôture (contre 6 575 à la même période en 2010), ce qui témoigne de la réduction du stock accumulé depuis la mise en ligne du formulaire de saisine sur le site Internet du Médiateur de la République.

L'activité des délégués du Médiateur de la République progresse également, puisqu'au 1^{er} août 2011, on comptabilisait déjà 38 952 dossiers ouverts dont 19 660 réclamations (à comparer à 37 684 affaires nouvelles du 1^{er} janvier au 1^{er} août 2010). En 2010, l'activité des délégués a représenté 80 % des affaires traitées par l'institution.

2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur

La mission réformatrice du Médiateur de la République se fonde sur l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 et peut s'exercer tant pour remédier aux dysfonctionnements des services publics que pour mettre fin à des situations d'iniquité engendrées par les textes législatifs ou réglementaires. La mission réformatrice de l'institution procède désormais de l'article 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

(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.

Sur cette base, le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives et réglementaires qui lui apparaissent utiles, notamment afin de remédier à un dysfonctionnement des services publics, pour mettre fin à des situations d'iniquité, mais également afin de lutter contre les discriminations, défendre les droits de l'enfant et veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Le pouvoir de réforme relève des compétences propres du Défenseur des droits, qui ne peut donc être délégué à ses adjoints (*cf.* art. 11 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011).

En 2010, 107 nouvelles demandes de réforme ont été transmises au Médiateur et 17 ont donné lieu à la formulation de propositions de réformes adressées aux pouvoirs publics. Pour le premier semestre de 2011, le Médiateur de la République a été saisi de 27 demandes de réformes et 6 demandes ont fait l'objet de propositions de réformes.

Sur les 22 propositions de réforme formulées en 2010 (17 sur demande et 5 en autosaisine), 4 ont été satisfaites : la mise en place d'une méthodologie commune à l'ensemble des dispositifs d'indemnisation des dommages corporels, l'aide au mérite pour les étudiants relevant du ministère de la culture, la simplification des procédures de renouvellement des cartes d'identité et passeports délivrés aux Français nés à l'étranger ou dont l'un des parents est étranger, l'éligibilité des centres de loisirs sans hébergement au dispositif du chèque emploi service universel.

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. 286 délégués accueillent aujourd'hui le public dans 430 points d'accueil, un chiffre en constante progression : accessible à tous les publics, la médiation cherche à se rapprocher de ceux de nos concitoyens qui ont le plus besoin d'elle.

Plus de la moitié des délégués 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 la généralisation des permanences en milieu carcéral. Les demandes émanant de détenus de l'ensemble des établissements pénitentiaires se sont élevées en 2010 à 3 595 et celles concernant des personnes handicapées à 2 100.

Le Médiateur bénéficie d'une action individualisée au sein du programme *Protection des droits et libertés*. Les crédits du Médiateur ont été ouverts à 21,3 millions d'euros en autorisations d'engagements et 12,7 millions en crédits de paiement par la loi de finances pour 2011. Ils se décomposent de la manière suivante : 6,86 millions d'euros de dépenses de personnel, 5,7 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 175 000 euros de dépenses d'investissement.

Près de la moitié des crédits de fonctionnement prévus était encore absorbée en 2010 par la location de bureaux au 7, rue Saint-Florentin dans le huitième arrondissement de Paris.

Cependant, à la suite des négociations menées par le Médiateur de la République avec le propriétaire, les charges de loyer du 7, rue Saint-Florentin sont passées de 2 400 000 euros en 2010, à 2 000 635 euros en 2011.

99 agents permanents étaient en fonction au 30 juin 2011.

C.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Créée par une loi du 6 juin 2000, et remplacée par le Défenseur des droits le 1^{er} mai 2011, 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, était, jusqu'au 1^{er} mai 2011, 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.

Deux évolutions notables sont à noter au cours de l'année 2010. Tout d'abord, pour la première année depuis la création de la CNDS, le nombre de saisines a diminué par rapport à l'année précédente, passant de 228 en 2009 à 185 en 2010, soit une diminution de 19 %, alors qu'une augmentation de 50 % des saisines avait été constatée en 2009. La Commission considère qu'il n'est pas possible de faire un parallèle entre l'évolution du nombre de ses saisines et l'évolution hypothétique des manquements à la déontologie par les personnes exerçant une mission de sécurité, au regard du nombre de saisines qui reste faible par rapport au nombre d'interventions pouvant appeler un contrôle de la CNDS.

Ensuite, pour la première année également, la Commission a rendu plus d'avis qu'elle n'avait enregistré de saisines entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010, grâce à l'instruction d'un nombre record d'affaires – 195 (pour 153 en 2009) –, à l'arrivée d'un agent supplémentaire en 2010, l'effectif passant de sept à huit personnels à temps plein et, enfin, à la diminution du nombre de saisines.

Sur les 195 dossiers traités en 2010, 140 concernaient la police nationale, 25 la gendarmerie nationale, 14 l'administration pénitentiaire, 7 la police municipale, 4 un service de sécurité privée, 3 un service de surveillance des transports, 2 l'administration des douanes ; 9 de ces 195 dossiers mettaient en cause plusieurs services de sécurité.

Ces 195 dossiers ont donné lieu à 150 avis avec ou sans recommandations, dont 90 (60 %) dans lesquels la Commission a constaté un ou plusieurs manquements à la déontologie et 60 (40 %) pour lesquels aucun manquement n'a été constaté et à 45 décisions d'irrecevabilité (classement sans suite, hors délai, incompétence). La Commission a transmis, afin qu'ils envisagent des poursuites disciplinaires, 29 de ses avis aux ministres de tutelle ou autorités hiérarchiques, et 35 avis pour que les agents mis en cause reçoivent des lettres d'observations. De même, la Commission a transmis 15 de ses dossiers aux procureurs généraux, compétents en matière disciplinaire pour les actes de police judiciaire effectués par des OPJ. La CNDS a saisi les procureurs de la République dans 9 de ces affaires, afin que ceux-ci envisagent l'opportunité de poursuites pénales. Elle a saisi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en application de l'article 6 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 de 9 dossiers, la Commission nationale informatique et libertés d'une affaire et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de 2 dossiers.

D.- 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, et remplacée par le Défenseur des droits depuis le 1^{er} mai 2011.

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.

Les effectifs réels au 30 juin 2011 étaient de 85 agents, presque tous de catégorie A.

Les statistiques de réclamations témoignent d'une augmentation des saisines, mais intègrent l'activité des délégués régionaux, depuis 2007, ce qui a pour conséquence une rupture statistique.

La HALDE a, une nouvelle fois, traité plus de dossiers qu'elle n'en a reçus (12 467) en 2010 et au cours du premier semestre 2011. 13 064 dossiers ont été clos en 2010 après un examen préliminaire ou une enquête approfondie. Au 31 décembre 2010, 3 349 dossiers restaient en cours d'instruction dont 802 dossiers ouverts depuis plus de 12 mois. Au 15 août 2011, 3 132 dossiers étaient encore en cours d'instruction, dont 745 de plus de 12 mois.

Il s'y ajoute les « sollicitations » qui parviennent à la HALDE par appels téléphoniques, par courrier, par courriels et sur rendez-vous dans les permanences des correspondants locaux. La HALDE a traité 37 336 sollicitations en 2010 dont 24 272 appels au numéro azur et 13 064 venant de saisines par courrier ou internet.

La répartition des réclamations formulées les huit premiers mois de 2011 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 (24 %) ; le second critère regroupe « santé » et « handicap » (23 %) ; l'emploi est toujours le domaine dans lequel on recense le plus grand nombre de réclamations (49 %).

E.– LA DÉFENSEURE DES ENFANTS

Les crédits du Défenseur des enfants, institution créée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, étaient inscrits en projet de loi de finances 2011 au programme *Protection des droits et libertés*. Ils étaient précédemment rattachés au programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. Mme Dominique Versini a été nommée Défenseure des enfants le 29 juin 2006 et elle a été remplacée par le Défenseur des droits en juin 2011.

Le Défenseur des enfants est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé tel que la Convention Internationale sur les droits de l'enfant adoptée par les Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France en juillet 1990.

Il peut être saisi à propos de conflits entre des personnes privées ou des litiges entre un citoyen et l'administration lorsque l'intérêt de l'enfant est en cause.

Le Défenseur des enfants a été saisi de 1 349 nouvelles demandes entre le 1^{er} juillet 2009 et le 30 juin 2010, ce qui représente une diminution de 12 % par rapport à l'exercice précédent (1 532). En revanche, le nombre de nouvelles saisines a augmenté dès janvier 2011 ; cette remontée continue s'est traduite par un total de nouvelles requêtes supérieur en 2011 (1 372) à celui de l'année précédente.

Les principaux motifs de réclamation portent sur le droit de visite et d'hébergement (22 %), les mineurs étrangers (15 %), les difficultés d'exercice de l'autorité parentale (10 %).

Depuis la nomination du Défenseur des droits, le 22 juin 2011, la mission de défense des droits de l'enfant a noté une augmentation soudaine des demandes (+ 37 % par rapport à 2010 et même + 43 % par rapport à 2009). Outre l'impact dans le public de cette nomination, cette évolution est motivée par un renvoi vers la mission, de réclamations reçues par les autres missions (Lutte contre les discriminations et médiation avec les services publics) qui étaient antérieurement déclarées irrecevables et trouvent désormais un espace de traitement

II.- LES AUTRES 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.

Après deux ans de baisse du nombre de demandes instruites et soumises à la commission, observée en 2008 et en 2009 (4 756 en 2008 et 4 432 en 2009), la CADA a enregistré, pour l'année 2010, 4 853 dossiers soit une hausse de 9,5 % des demandes examinées par rapport à 2009. Cette tendance semble se poursuivre, avec une hausse de 20 % du nombre de dossiers au premier semestre 2011.

Il n'y a pas eu d'évolution notable dans la répartition des affaires soumises, les demandes relatives à la carrière des agents publics, aux autorisations individuelles d'urbanisme (permis de construire), et les affaires sociales (y compris l'accès au dossier médical) restent prédominantes.

Les demandes de renseignements des particuliers et les demandes de conseils informelles adressées par les administrations continuent d'augmenter.

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 1 520 en mai 2011.

En définitive, les demandes adressées à la commission et les attentes en matière de renseignement et de formation ont été particulièrement fortes en 2010 et au premier semestre 2011, et il lui a été extrêmement difficile d'y répondre du fait des difficultés particulières rencontrées concernant les moyens humains.

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 308 *Protection des droits et libertés*.

Si les crédits alloués ont été suffisants en 2010 pour les dépenses de fonctionnement, l'augmentation de l'enveloppe devait permettre de financer la refonte du site Internet en 2011. Cependant, la tension persistante sur les moyens en personnel ne permet pas à la commission de développer, comme elle le devrait, des projets de formation et d'information qui augmenteraient les dépenses de fonctionnement.

L'évolution des crédits du titre 2 depuis 2009 a permis à la CADA de s'approcher de son plafond d'ETPT fixé à 13 depuis 2008. Les effectifs réels sont 11,6 ETPT en 2010 et 2011.

Les prévisions triennales pour 2011-2013 sont à l'augmentation des crédits de personnels (titre 2) hors CAS (683 500 euros en 2011 et 780 300 euros en 2012), et de fonctionnement (titre 3), 70 568 euros en 2012 et 81 458 euros en 2013. La dotation de 128 650 euros en 2011 s'explique par un abondement exceptionnel lié à la refonte du site internet.

B.– 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 Mme Isabelle Falque-Pierrotin qui vient de succéder au Président Alex Türk, sénateur, le 21 septembre 2011, elle est composée de 17 membres et assistée de 2 commissaires du Gouvernement.

La loi « Informatique et Libertés » confie six missions principales à la CNIL : elle 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 ; elle veille à ce que les modalités de mise en œuvre du droit d'accès aux données contenues dans les traitements informatiques n'entravent pas le libre exercice de ce droit ; elle recense les traitements de données à « risques » qui sont soumis à son autorisation ; elle vérifie la légalité des applications informatiques ; elle peut prononcer diverses sanctions graduées et saisir les juridictions compétentes ; elle établit des normes simplifiées, afin que les traitements les moins dangereux pour les libertés fassent l'objet de formalités allégées.

L'activité de la Commission a fortement progressé en 2010 et 2011, dans la continuité des évolutions déjà enregistrées.

En 2010, la CNIL a adopté 1 570 délibérations et décisions : 476 délibérations (dont 123 en formation restreinte, 349 en séance plénière et 4 en bureau) et 1 094 décisions (dont 129 en matière d'évaluation, 543 en matière de flux de transfert de données, 422 en matière de recherche). Pour mémoire, en 2003, la CNIL avait adopté 68 délibérations et 719 en 2009.

L'amélioration du service rendu à l'utilisateur a été la tendance la plus marquante de l'année 2010, grâce à la réduction des délais tout d'abord. En effet, les récépissés délivrés aux organismes qui déclarent leurs fichiers à la CNIL le sont en 4 jours depuis le 1^{er} décembre 2010. Ils l'étaient en 13 mois en 2006. De même, les autorisations préalables délivrées par la CNIL aux entreprises qui souhaitent transférer des données hors de l'Union européenne, parce qu'elles externalisent certaines activités, le sont en 25 jours depuis le 1^{er} trimestre 2011. Elles l'étaient en 180 jours en 2009.

C'est le résultat d'une profonde réorganisation interne menée depuis 2007. Ainsi, un véritable « *front office* » a-t-il été mis en place au profit du service d'accueil et de renseignement du public, permettant de traiter, dès le premier appel, un grand nombre de demandes et toutes les déclarations. Il s'y ajoute la mise en œuvre d'une prime de performance adossée, pour partie, à l'atteinte de résultats chiffrés.

308 contrôles ont été effectués au cours de l'année 2010, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année 2009. Cette progression s'inscrit dans le processus continu, depuis 2004, de l'augmentation du nombre de contrôles. L'objectif est la réalisation de 400 contrôles pour l'année 2011.

La CNIL s'est vue confier par ailleurs de nouvelles missions par le législateur. L'article 18 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 dite LOPPSI 2, attribue à la CNIL une nouvelle mission en matière de contrôle des systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique en application de la loi du 21 janvier 1995, au-delà de ceux installés dans les entreprises et dans l'ensemble des locaux n'accueillant pas du public, que la CNIL contrôlait déjà. Par ailleurs, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », renforce le contrôle des dispositifs permettant de mesurer l'audience des panneaux publicitaires en les soumettant à l'autorisation préalable de la CNIL.

Au-delà de l'indicateur de performance présenté dans les documents budgétaires, et qui porte sur le niveau d'information et de satisfaction des citoyens en matière de protection des droits « informatique et libertés », des indicateurs de mesure de la performance des fonctions support ont été mis en place dans trois domaines : la gestion informatique, la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines.

La CNIL a fait l'objet d'un contrôle récent de la Cour des comptes qui a donné lieu à un référé adressé le 1^{er} mars 2011 au Premier ministre.

La Cour reproche, peut être de façon excessive, à la CNIL de ne pas suffisamment organiser son activité ni hiérarchiser ses priorités, ce qui est peut-être injuste compte tenu de la charge de travail croissante de l'autorité, qui s'exerce sur de multiples fronts, puisque les missions de la CNIL sont fort diverses.

Comme l'indique la CNIL en réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes, réponse transmise au Rapporteur spécial, *« si l'équipe dirigeante de la CNIL, sous l'autorité du Président et du Secrétaire général, se réjouit que ses efforts d'amélioration soient ainsi reconnus par la Cour, il est à préciser que ceux-ci s'inscrivent, précisément, dans une stratégie globale. Il apparaît important de souligner ici que les missions - et pas seulement les missions, mais même les actions - de la CNIL lui sont assignées par la loi, qui les définit de manière précise et contraignante. La CNIL n'a pas la liberté de choisir quelles obligations de la loi doivent être appliquées ou non. »*

La Cour a constaté des pratiques irrégulières en matière de rémunérations et d'avantages personnels de membres de la commission, et elle a invité le Gouvernement à mettre en place un cadre administratif et budgétaire commun aux différentes AAI, afin d'offrir aux pouvoirs publics comme aux citoyens des garanties accrues de contrôle interne et externe de ces entités.

Sur ces points, il apparaît, qu'un décret n° 2011-379 et deux arrêtés du 7 avril 2011, publiés au JO du 9 avril 2011, ont clarifié le régime des indemnités susceptibles d'être allouées aux membres de la CNIL et aux personnes qui leur prêtent leur concours et fixé des règles dérogatoires pour l'indemnisation des frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents et des membres de la CNIL.

Le Rapporteur spécial considère qu'il est légitime et sain que les autorités administratives indépendantes fassent l'objet de contrôles, de la part du Parlement et de la Cour des comptes. La correction des pratiques irrégulières est toujours bienvenue. Il observe que, s'agissant de la CNIL, le cadre réglementaire des indemnités et avantages susceptibles de bénéficier aux membres de la CNIL et aux personnes qui leur prêtent leur concours a été clarifié en avril dernier. Le Rapporteur spécial observe toutefois que de tels contrôles ne doivent pas être instrumentalisés pour stigmatiser des autorités indépendantes, qui jouent un rôle irremplaçable de veille et de défense des libertés publiques.

Les crédits de la CNIL sont en augmentation ; ils sont passés de 14,7 millions d'euros en loi de finances initiale 2010 à 15,9 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 et 17,3 millions d'euros en projet de loi de finances 2012. Les plafonds d'ETPT sont de 153 en 2011 et doivent être portés à 165 en 2012 et 174 en 2013.

C.- 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.

Depuis l'origine, près de 440 établissements de toute nature ont été visités. Le rythme est près de deux semaines de visites suivies d'une semaine de rédaction. La durée des visites s'est allongée : les équipes sont présentes plus longtemps dans les établissements visités, notamment pour ceux de taille importante. De l'ordre de trois jours durant les premiers mois, elle est aujourd'hui plus près de quatre à cinq jours. En effet, de plus en plus de personnes demandent à rencontrer les contrôleurs présents ; le temps consacré aux entretiens, qu'on ne saurait abréger, s'en trouve mécaniquement accru. De plus, les contrôleurs sollicitent directement, de leur côté, de plus en plus d'interlocuteurs, au-dedans comme au-dehors de l'établissement, pour en éclairer le fonctionnement. Enfin, le nombre de documents examinés – ceux qui ne peuvent être consultés que sur place – n'a cessé de s'accroître.

Le contrôle doit faire face à un flux croissant de courrier. Les cas soumis sont de plus en plus difficiles, ce qui entraîne un allongement du délai global de traitement.

Une dotation de 3,3 millions d'euros était prévue en 2010, dont 2,7 millions d'euros pour les charges de personnel (titre 2), et 0,6 million d'euros hors titre 2. La consommation a été de 2,6 millions d'euros en 2010. Au 1^{er} août 2011, 1,8 million d'euros a été consommé sur 4 millions ouverts.

La consommation de crédits de rémunérations a été inférieure aux prévisions en 2010 pour plusieurs raisons : le recrutement de contrôleurs occasionnels, retraités pour la plupart, a été difficile. Le nombre de collaborateurs est de 17 au 31 juillet 2011 au lieu d'une quarantaine prévue. Des vacances d'emploi ont été également constatées. Deux départs non prévus, au premier semestre 2010, n'ont pas été remplacés immédiatement. Les coûts des recrutements ont été par ailleurs en moyenne inférieurs aux prévisions budgétaires.

Au 31 juillet 2011, 23 emplois étaient effectifs sur les 24 emplois du contrôle général. 3 agents sont contractuels et les autres des titulaires détachés sur contrat.

Dans le cadre du volet performance, en interne, deux indicateurs sont particulièrement suivis : le nombre de lieux visités et le nombre de saisines. Le premier indicateur permet de suivre notamment la répartition géographique des visites afin de programmer celles-ci et optimiser ainsi les moyens consacrés aux missions. L'attention accordée au second vise à faciliter le traitement des demandes et à réduire par conséquent les délais de réponse.

La dotation du CGLPL augmente sensiblement en 2012 pour être portée à 4,47 millions d'euros au lieu de 4,06 millions en 2011 (+ 10,2 %).

D.- 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. Hervé Pelletier, et elle comprend, en outre, MM. Jean-Jacques Hyst, 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 2010, 6 010 interceptions de sécurité ont été demandées, à comparer à 5 117 en 2009, 5 935 en 2008 et 6 065 en 2007. 522 (au lieu de 497 en 2009, 1 095 en 2008, 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.

La prévention de la criminalité et de la délinquance organisée demeure le premier motif des demandes initiales, soit 62 % du total, suivie de la prévention du terrorisme (20 %) et la sécurité nationale (16,6 %). En matière de renouvellements, on note que la sécurité nationale occupe la première place avec 42 %, suivie de la prévention du terrorisme avec 31 % et de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée avec 25,6 %. 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 48,8 % des demandes, devançant la prévention du terrorisme 24 % et la sécurité nationale 16,6 %. Ces trois motifs représentent 99 % des demandes. Cette répartition est d'une grande stabilité d'une année sur l'autre.

Les avis défavorables ont été au nombre de 31 (tous suivis par le Premier ministre) contre 88 en 2009 et 29 en 2008. La commission a en outre eu recours, au cours de l'année 2009, à deux « techniques d'observation » qui peuvent s'apparenter à « l'avis négatif : la recommandation visant à l'interruption de l'interception en cours d'exploitation et la « préconisation d'interruption » adressée par la commission au service utilisateur en cours d'exploitation.

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 communication 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 2011, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action *Sécurité et protection des libertés*, sont de 619 897 euros, dont 523 619 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération des 6 ETPT autorisés et verser l'indemnité attribuée au président, et 96 278 euros de dépenses de fonctionnement. En 2010, la consommation effective a été de 444 184 euros pour 586 215 euros de crédits votés.

La dotation prévue pour 2012 et 2013 de la CNCIS est maintenue à 618 162 euros en 2012 et 617 275 euros en 2013.

III.- LES INSTANCES CONSULTATIVES

A.- LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE

Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé par un décret du 23 février 1983, est une autorité indépendante dont la mission consiste à donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé.

Les crédits du CCNE sont individualisés au sein de l'action *Autres autorités indépendantes* du programme *Protection des droits et libertés*, à hauteur de 925 184 euros en 2012, dont 623 618 euros demandés en dépenses de fonctionnement.

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.

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 faisant l'objet d'une concertation avec le directeur de la DSAF.

Les crédits prévus pour 2012 sont de 535 411 euros de rémunérations sur l'action *Autres autorités indépendantes* (5 ETPT) au lieu de 459 900 euros en 2011.

Les crédits ouverts au titre des moyens de fonctionnement sont de 311 313 euros en 2012, à comparer à 293 757 euros en 2011.

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 13 avis en 2010 et 12 avis au 31 août 2011, à comparer à 19 avis en 2009 et 18 avis en 2008.

La loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2012 et portant diverses dispositions concernant la défense a accru les compétences de la CCSDN et notamment de son président. Ce dernier doit participer aux opérations de perquisition menées par les magistrats, dans des lieux désormais protégés au titre du secret de la défense nationale (lieux soit classifiés, soit susceptibles d'abriter des éléments protégés au titre du secret défense).

Les crédits de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Sécurité et protection des libertés*, à hauteur de 63 710 euros en 2009, 65 064 euros en 2010 et 61 791 euros en 2011 pour les dépenses de fonctionnement et de 129 251 euros en 2009, 129 350 euros en 2010 et 135 250 euros en 2011 en crédits de rémunérations pour les indemnités du président et du secrétaire général de la CCSDN ainsi que celles de collaborateurs occasionnels. Cinq 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.

DOTATION TRIENNALE 2011-2013

(en euros)

	2011	2012	2013
Titre II	135 250	137 037	151 429
Titre III	61 791	65 680	90 257

Source : Services du Premier ministre.

Il est à noter que les crédits de rémunérations prévus par le présent projet de loi sont nettement supérieurs aux montants de ce tableau : 197 410 euros en 2012.

L'augmentation des moyens d'ici à 2013 s'explique, selon les indications transmises au Rapporteur spécial, par les nouvelles attributions que la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 a conférées à la commission et à son président. Plus précisément, tous les personnels de la CCSDN sont rémunérés par leur administration d'origine. Les crédits de titre 2 sur le programme 308 permettent le versement d'indemnités mensuelles. Ces crédits ont été augmentés de 60 000 euros en 2012 par rapport à ce qui avait été arrêté lors du triennal 2011-2013 pour procéder à la revalorisation de ces indemnités.

EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2011 À 15 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT,
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

M. Yves Censi, président. Nous sommes réunis en formation de commission élargie afin d'examiner les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du compte spécial « Publications officielles et information administrative ».

Le président Jérôme Cahuzac, retenu, m'a prié de vous demander de l'excuser et de présider cette réunion à sa place.

Comme les années précédentes, nous poursuivrons avec la commission élargie concernant les missions « Pouvoirs publics » et « Conseil et contrôle de l'État ».

Cette année, nos débats seront chronométrés afin de respecter la durée des débats, préalablement fixée à une heure par la Conférence des présidents. Celle-ci a par ailleurs décidé que le temps de parole serait limité à cinq minutes pour les rapporteurs et à deux minutes pour les autres députés, étant entendu que les auteurs de questions disposent, le cas échéant, d'un droit de suite en cas de réponse incomplète. Vu que nous ne sommes pas trop nombreux, peut-être pouvons-nous envisager de donner cinq minutes aussi aux porte-parole des groupes.

Je signale que M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du compte spécial « Publications officielles et information administrative », empêché, sera suppléé par M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne, rapporteur spécial suppléant pour la direction de l'action du Gouvernement, les publications officielles et l'information administrative. Je dois vous présenter les excuses de Jean-Pierre Brard, dont je serai aujourd'hui le porte-voix. Vous ne m'en voudrez pas si je n'ai ni son talent ni sa parfaite connaissance des crédits de la mission dont il est le rapporteur spécial.

Je vous interrogerai d'abord, monsieur le ministre, sur la direction de l'information légale et administrative – DILA. La direction des *Journaux officiels* – DJO – et la direction de la Documentation française – DDF – ont fusionné au premier semestre 2010. La réussite du nouvel ensemble dépend notamment de sa capacité à consolider des parts de marché au sein de l'administration, d'une part en diminuant la sous-traitance, y compris pour l'activité de l'ancienne Documentation française, d'autre part en captant une part plus importante de l'activité d'impression de l'État en s'imposant à certaines administrations. Bien que le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative – COEPIA –, auquel a été confié cette dernière mission, soit en place depuis le 10 janvier 2010, les salariés n'ont encore constaté aucun surcroît d'activité. Où en est-on ?

L'exemple de la suppression du service « stock et expédition des documents » de la DILA, qui va être externalisé, est particulièrement éloquent s'agissant de la sous-traitance. Après que ce service, qui compte une centaine de salariés, a été déplacé lors de la fusion DJO-DDF, du site de la rue Desaix à celui d'Aubervilliers, les salariés ont accepté un autre

déménagement avenue de Ségur, pour répondre à l'exigence de regroupement en un lieu unique des services du Premier ministre. Puis ils ont été informés que, compte tenu des travaux d'aménagement avenue de Ségur, l'activité allait cesser et que leur mission serait confiée à une société extérieure. Alors que la DILA dispose de personnels qualifiés et des moyens nécessaires, cette sous-traitance ne joue-t-elle pas contre les intérêts de l'État ?

De plus, les institutions représentatives du personnel n'ont pas été préalablement informées de la suppression de cette mission, alors même que les postes de 35 agents sont menacés et que les salariés n'ont pas reçu l'assurance d'être reclassés au sein de la DILA. Là où seraient nécessaires concertation et négociation, on impose des mesures sociales. *Quid* du respect d'un contrat social, intelligemment et patiemment construit avec les salariés, qui serait pourtant si important ? Après cette expérience malheureuse, quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour garantir le respect d'un véritable dialogue social au sein de la DILA ?

La même observation vaut pour la mise en œuvre d'un nouveau système de production éditoriale, rendu nécessaire par l'échec du projet Nouvelle plateforme de production éditoriale – NPPE. Depuis un an, les collaborateurs de la DILA ne ressentent pas de net progrès. La sous-traitance n'a pas significativement diminué. Les inquiétudes augmentent sur l'activité. Le Gouvernement peut-il assurer que la DILA aura la capacité à s'affirmer comme l'éditeur, l'imprimeur et le diffuseur de référence de l'État ?

Ma deuxième série de questions concerne le Conseil d'analyse de la société, le CASOC. Celui-ci a défrayé la chronique du fait des cours que son président, M. Luc Ferry, n'assurait pas à l'université. Alors que les crédits prévus pour les rémunérations en loi de finances initiale pour 2011 étaient de 69 483 euros, les prévisions de consommation ont été portées à 184 348 euros. Cent vingt-et-un mille soixante-treize euros seront prélevés sur le budget des services du Premier ministre pour rembourser à l'université qui employait M. Ferry les traitements correspondant aux cours qu'il n'y a pas assurés. Sans ouverture de crédits nouveaux, le reste de ce budget bien évidemment s'en ressent.

Cela étant, M. Ferry n'a été mis à disposition du Centre d'analyse stratégique que le 22 juin 2011 : c'est donc lui, et non l'État, qui aurait dû rembourser les sommes dues à son université. Cette dépense est-elle donc régulière au regard des règles de la comptabilité publique, en particulier celle du « service fait » ?

Dans le même temps où son président défrayait la chronique en s'abstenant d'assurer ses cours à la faculté, les dépenses de bouche du CASOC progressaient fortement. Les frais de restauration sont ainsi passés de 8 256 euros en 2009 à 12 501 euros en 2010 et devraient atteindre 15 700 euros en 2011, selon les données transmises par le Gouvernement. Les dépenses de déjeuners dits de travail du président en petit comité, voire très petit comité, ont peu varié de 2009 à 2011, dépassant bon an mal an 4 000 euros. Vu tous ces glissements, le Gouvernement envisage-t-il de supprimer le CASOC ?

Ma troisième série de questions a trait aux cabinets ministériels – on pourrait parler en argot de presse de marronnier. Nous ne disposons toujours pas de l'annexe générale sur les effectifs des cabinets qui nous permettrait d'appréhender le montant réel des rémunérations dans les cabinets. Disposerions-nous de ce « jaune » budgétaire, que nous recherchons en vain depuis plusieurs semaines, que nous ne pourrions pas pour autant nous faire une idée du coût total des cabinets puisque n'y apparaissent pas les rémunérations des personnels mis à disposition, pourtant nombreux. Dans ces conditions, comment y voir clair ? Ce n'est pas que nous souhaitons être inquisiteurs, nous voulons simplement savoir combien coûtent exactement les cabinets.

Dans l'attente d'une information fiable sur les crédits des cabinets ministériels dépendant du Premier ministre, il est acquis que leurs dépenses, en augmentation constante depuis 2007, y compris dans le projet de loi de finances pour 2012 en ce qui concerne les cabinets du Premier ministre et du ministre des relations avec le Parlement, doivent baisser, si l'on s'en tient aux annonces gouvernementales.

On peut s'étonner que l'enveloppe attribuée pour 2011 aux seuls cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement s'élève à 32,5 millions d'euros, montant à peine inférieur à celui prévu en 2010 pour huit cabinets. D'après les indications des services du Premier ministre, la consommation des cabinets correspondants s'est élevée en 2010 à 23 407 599 euros, ce qui est nettement inférieur à la prévision pour 2012 qui se monte à 27 400 000 euros. Une explication s'impose. Le Gouvernement va-t-il enfin informer le Parlement sur le coût réel des cabinets, en intégrant les charges représentées par les personnels mis à disposition ? Va-t-il enfin diminuer le coût des cabinets du Premier ministre et du ministre des relations avec le Parlement, qui n'a cessé d'augmenter ?

M. Yves Censi, président. Je souhaiterais, monsieur le ministre, savoir si, vu la raréfaction de la ressource publique, une mesure particulière d'économie est envisagée sur les crédits de la mission dont vous avez la charge – au-delà du milliard d'euros d'économies supplémentaires proposé par le Premier ministre.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Pour répondre à votre question, monsieur le président, je viens de transmettre à M. Chassaigne un amendement par lequel le Premier ministre, au-delà des mesures d'économies prévues dans le budget général, souhaite que soit donné un coup de rabot supplémentaire sur les crédits des administrations dépendant directement de ses services. C'est le programme 129 « Coordination de l'action gouvernementale » qui supportera seul ces économies. Les programmes 308 « Protection des droits et libertés » et 333 « Moyens mutualisés de l'administration déconcentrée » ne sont pas concernés. Le programme 333 a été calibré au plus juste lors de sa création en 2011, à tel point qu'il a dû faire l'objet d'un ajustement à hauteur de plus de 12 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012. Quant au programme 308, il regroupe les crédits des autorités administratives indépendantes – auxquelles le Comité d'évaluation et de contrôle a consacré un excellent rapport lorsque j'étais encore parlementaire – relevant du périmètre budgétaire des services du Premier ministre. Son contenu même justifie que ses crédits n'aient pas été diminués. Au total, non seulement le Gouvernement a été très vigilant lors de l'élaboration du budget général, mais le Premier ministre lui-même a tenu à ce qu'un effort supplémentaire soit consenti par ses propres services.

Monsieur Chassaigne, je vous prie de transmettre à M. Brard tous mes vœux de prompt rétablissement. Je note avec plaisir qu'il vous a transmis sa passion pour ces sujets, qu'il connaît parfaitement.

Vous me demandez, moins de deux ans après sa création, de dresser un bilan de l'action de la direction de l'information légale et administrative sur un segment particulier de son activité, loin de recouvrir l'ensemble des missions qui lui ont été assignées.

La question du plan de charge éditorial a été une préoccupation centrale lors de la fusion de la DJO et de la DDF, qui a donné naissance à la DILA. Dans le même temps, a été créé le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, qui s'est immédiatement soucié de l'efficacité et de la mutualisation des activités de publication de l'administration, questions qui concernent au premier chef la DILA.

Dans ce nouveau cadre, la direction a entrepris une démarche commerciale auprès des administrations. Elle assure également la présidence du réseau interministériel des services « reprographie » de l'État depuis le 4 janvier 2011. Elle modernise par ailleurs son outil de publication avec le renouvellement de sa rotative, qui est en cours.

Cette démarche porte d'ores et déjà ses premiers fruits et la DILA gagne progressivement des clients. Elle devenue la solution « impression » de l'Institut des hautes études de défense nationale ; le ministère chargé de la ville lui a passé une première commande en octobre ; l'Agence nationale de sécurité des services informatiques trois ; le département de communication du ministère de la justice une ; l'INSEE deux en trois mois ; le SIRCOM du ministère des finances lui a confié pour 1,4 million d'euros de mailings.

Ses perspectives de développement doivent permettre à la DILA, prête à fournir une solution globale en matière d'impression au profit des administrations, de se poser rapidement comme l'un des imprimeurs de référence de l'État. Afin de répondre à tous les types de commandes et de prendre en compte les spécificités de chaque client, elle doit rester en mesure, le cas échéant, de faire appel, en complément de ses moyens de production, à des sous-traitants disposant de capacités et de compétences spécifiques.

Vous m'interrogez précisément sur la sous-traitance, et donc l'externalisation. Trois raisons principales expliquent qu'on y recoure. Tout d'abord, la stratégie commerciale de la DILA, confrontée, d'une part, à une baisse des ventes, et, d'autre part, à des coûts fixes importants, et soucieuse d'être plus visible en librairie grâce à un diffuseur parfaitement adapté. Ensuite, la deuxième étape de la de quitter le site de l'avenue de Ségur le 30 juin 2012 – réorganisation de la DILA. Enfin, la nécessité pour celle-ci nous pourrons vous donner tous les détails que vous souhaitez sur ce site. La volonté du Gouvernement de rassembler un maximum de services en un même lieu crée inévitablement des contraintes pour les services concernés, du fait par exemple du calendrier des travaux.

La visibilité de la marque « Documentation française » en librairie suppose en outre une certaine réactivité et entraîne souvent la nécessité de commander à l'extérieur ce qui ne peut être fait en interne.

Comme la DILA nourrit l'ambition de placer davantage d'ouvrages dans les réseaux de ventes, elle ne peut plus faire l'économie de passer par l'un des distributeurs reconnus par les librairies avec lesquelles elle a l'intention de travailler. Loin d'être contraire aux intérêts de l'État, l'adoption de ces nouveaux modes de commercialisation contribue au développement de la distribution des ouvrages et donc des activités de production de la DILA. Le métier change, ou plus exactement il s'adapte aux méthodes modernes et aux règles du marché. Mais soyez rassurés, les salariés n'en pâtiront nullement, bien au contraire.

J'en viens à votre troisième question, fondamentale, sur les relations sociales au sein de la nouvelle structure fusionnée. L'annonce de l'externalisation faite le 27 septembre dernier aux représentants du personnel et aux salariés concernés a entraîné la mobilisation des organisations syndicales qui ont demandé l'abandon du projet. Je ne sais pas si les explications données ont été suffisantes. Il est en tout cas compréhensible, et même légitime, que les organisations syndicales posent des questions. En revanche, je ne peux vous suivre quand vous parlez d'incompréhensions dans le dialogue social, monsieur le rapporteur. Peut-être y a-t-il eu un défaut de pédagogie, mais on ne peut pas soutenir qu'il n'y a pas eu d'information. Je crois par ailleurs savoir que le secrétaire général du Gouvernement recevra les représentants syndicaux le 15 novembre. En outre, un comité technique spécial et un comité social se tiendront le 22 novembre et un nouveau CHSCT deux jours plus tard. Voilà qui est le gage d'un dialogue social de bonne qualité au sein de la DILA, comme le souhaite le Premier ministre et comme je le souhaite moi-même.

Tous les personnels concernés par cette réorganisation se verront proposer une nouvelle affectation sans perte de rémunération.

M. André Chassaigne, *rapporteur spécial suppléant*. Au sein de la DILA ?

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Dans le cadre des mêmes services liés à la DILA.

Ils bénéficieront d'un accompagnement individualisé en lien avec une personnalité missionnée qui a déjà reçu l'ensemble des personnels concernés.

Le projet de réorganisation de la DILA pour 2012 abordera tous ces sujets sans qu'aucune piste de réflexion n'ait encore été privilégiée, *a fortiori* retenue. Outre qu'elles participeront bien entendu aux instances institutionnelles, les organisations syndicales seront étroitement associées à ce projet dans le cadre d'un comité de pilotage *ad hoc* qui sera très prochainement mis en place. Aucune décision d'externalisation d'activités ne sera prise sans discussion préalable avec les partenaires sociaux.

En effet, 121 073 euros seront remboursés en contrepartie du traitement de M. Ferry, qui avait été mis à disposition de l'organisme en qualité de président délégué. Ce remboursement n'a en soi rien de choquant ni même de singulier, puisqu'il en va de même pour tous les personnels mis à disposition. L'État ne perd d'ailleurs pas d'argent puisqu'il s'agit en réalité d'un transfert d'administration à administration.

Vous m'interrogez sur la légalité de cette dépense au vu de la règle du service fait. J'ai en ma possession l'arrêté, parfaitement public d'ailleurs, signifiant la mise à disposition de M. Ferry à compter du 1^{er} septembre 2010. Cet arrêté évacue donc toute problématique du service fait, même si l'on ne peut que regretter, je vous le concède, qu'il ait été signé rétroactivement et non au moment idoine.

Les dépenses de déjeuners dits de travail en petit comité organisés par le président du CASOC atteignent, voire dépassent, bon an mal an, 4 000 euros, dites-vous, demandant à la suite si le Gouvernement envisage de supprimer le CASOC. Mieux vaudrait ne pas entrer dans ce type de polémique, qui conduirait presque à aller vérifier dans l'assiette de M. Ferry de quoi étaient constitués ses repas ! Avait-il bon appétit ? Je ne me permettrais pas en tout cas de porter de jugement sur le vôtre, monsieur Chassaigne ! Plus sérieusement, ce type d'organisme doit avoir les moyens de fonctionner et son président pouvoir utiliser comme il le souhaite les crédits à sa disposition.

Comme vous le savez, la convention de M. Ferry n'a pas été renouvelée, celui-ci ayant fait valoir ses droits à la retraite à compter du 1^{er} septembre 2011. Je crois donc préférable de considérer ce sujet comme clos.

Au-delà, le Conseil d'analyse de la société a réalisé un important travail. Il a notamment élaboré plusieurs rapports qui ont été très utiles dans la conduite de certaines politiques publiques – je pense notamment à ceux sur l'illettrisme, la représentativité du monde associatif ou encore le livre numérique. Cette structure est unique de par sa composition, regroupant des personnalités venues d'horizons très divers – religieux, associatif, universitaire... Elle apporte en cela un regard extérieur, neuf et atypique, à mon sens important pour éclairer les décisions du Gouvernement.

Vous m'avez enfin interrogé sur les cabinets ministériels. Depuis plus de dix ans, le « jaune » afférent est annexé au projet de loi de finances. Il n'a cessé d'être enrichi pour garantir la bonne information du Parlement. Il n'y a pas d'information que vous ne pouvez pas ne pas y trouver.

M. André Chassaigne, *rapporteur spécial suppléant*. Il n'a pas encore été diffusé.

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Il va l'être.

M. René Dosière. Il n'était toujours pas en ligne à midi sur le site du Gouvernement.

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Il est prêt et, me fait-on savoir, en ligne depuis quatorze heures.

Dès le projet de loi de finances pour 2008, ce rapport s'est enrichi d'informations concernant la rémunération globale des personnels recrutés sur contrat au sein des cabinets, conformément à ce qu'avait demandé la représentation nationale.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, il a été complété d'informations relatives à l'année antérieure, de façon à permettre d'apprécier l'évolution des effectifs, des rémunérations de ces personnels ainsi que des dotations annuelles d'indemnités de sujétions particulières – ISP.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, le document comportait deux tableaux de synthèse, l'un sur l'évolution des effectifs des membres de cabinets, l'autre sur les dotations annuelles d'ISP.

Il est vrai que les « jaunes » budgétaires ne reprennent pas l'intégralité des informations relatives à la rémunération globale de l'ensemble des personnels des cabinets. Cela s'explique avant tout pour des raisons pratiques. Il faudrait en effet que les administrations d'origine des personnels mis à disposition puissent collecter l'ensemble des informations, d'ailleurs parfaitement publiques, relatives au détail des rémunérations indiciaires de chaque agent. Dès lors que chacun peut connaître la rémunération d'un fonctionnaire en fonction de son avancement dans le corps auquel il appartient et la grille d'indice afférente ainsi que le montant de l'enveloppe de l'ISP attribuée à chaque cabinet, toutes les informations qui vous sont nécessaire pour assurer votre rôle de contrôle sont en votre possession, même si elles ne sont pas regroupées dans un document unique.

S'agissant du budget du cabinet du Premier ministre et de mon cabinet, l'enveloppe globale de 32,5 millions d'euros prévue pour 2011 comprend, pour les dépenses de fonctionnement, 3,66 millions d'euros pour ces deux cabinets et, pour les dépenses de personnel, 28,8 millions autorisés par la loi de finances initiale, intégrant celles des cabinets disparus et de leur personnel de soutien, soit un montant de 6,64 millions : 4,35 millions pour le cabinet de M. Mercier, 1,61 million pour celui de Mme Kosciusko-Morizet et 0,68 million pour le porte-parolat du Gouvernement.

Le montant réel autorisé par la loi de finances pour 2011 pour les dépenses de personnel des deux cabinets encore en fonction s'élève donc à 22,17 millions d'euros.

Quant à celui de l'enveloppe globale attribuée en 2011 à ces deux cabinets, il est de 25,83 millions d'euros.

Monsieur Chassaigne, vous affirmez également que le montant de l'enveloppe attribuée à ces deux cabinets pour 2011 est à peine inférieur à celui de l'enveloppe accordée en 2010 à huit cabinets, mais, là encore, les montants doivent être retraités.

La base utilisée pour effectuer la comparaison est de 33,1 millions en 2010, contre 32,5 en 2011. Cependant, le premier montant ne regroupe pas la totalité des crédits alloués aux huit cabinets. En effet, si le montant de 6,2 millions d'euros en dépenses de fonctionnement intègre bien celles des huit cabinets rattachés au soutien des services du Premier ministre en 2010, les dépenses de personnel prises en considération sont celles de la loi de finances initiale pour 2010, qui ne comprenait pas les effets du remaniement de l'été 2009. Un décret de transfert de 2010 a augmenté de 9,26 millions d'euros l'enveloppe attribuée aux dépenses de personnel des cabinets, la portant à 36,17 millions. Le budget alloué aux dépenses de personnel et de fonctionnement des huit cabinets s'est donc élevé en tout à 42,37 millions en 2010.

Au sein de ce budget global, l'enveloppe accordée aux seuls cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement a été, en fin de gestion 2010, de 26,02 millions d'euros, comprenant 21,96 millions en dépenses de personnel et 4,06 millions en dépenses de fonctionnement.

Le passage de huit à deux cabinets ministériels conduit donc en réalité à une réduction d'environ 20 millions d'euros de l'enveloppe globale attribuée aux cabinets.

Enfin, le plafond de dépenses de personnel prévu pour 2012, qui s'élève à 27,4 millions d'euros, ne se rapporte pas uniquement aux dépenses des cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement, telles qu'exprimées pour l'année 2010 et pour un montant de 23,407 millions d'euros. En effet, il comprend les dépenses effectuées par l'intendance du Premier ministre – 2,57 millions –, qui ne sont pas comprises dans les dépenses de consommation de 2010, ainsi que les crédits de personnel dévolus au porte-parolat du Gouvernement – 1,2 million – et ceux constituant une réserve en cas de création d'un nouveau cabinet ministériel en cours de gestion – 2,5 millions.

Par conséquent, au sein du montant de l'enveloppe allouée pour 2012, 20,37 millions d'euros sont destinés aux rémunérations des deux cabinets encore en fonction. Et s'il y a une hausse par rapport à la consommation enregistrée en 2010, elle correspond principalement à l'augmentation des taux de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », qui bénéficie d'un supplément de 0,33 million.

Quant aux dépenses de fonctionnement des cabinets ministériels pour 2012, elles seront en baisse par rapport à 2011, en raison notamment de la diminution de 2,5 % prise conformément aux prescriptions gouvernementales.

Le plafond de dépenses pour 2012 s'élève à un montant de 23,9 millions d'euros, contre 26,02 millions en 2010 pour le même périmètre, soit une forte réduction.

M. André Chassaigne, *rapporteur spécial suppléant*. En ce qui concerne la DILA, votre démonstration confirme que cette direction va confier la diffusion à un sous-traitant, ce qui revient à une forme de privatisation.

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Il s'agit tout simplement à s'adapter aux règles du marché, la commercialisation des publications auprès des libraires s'effectuant selon des modalités nouvelles. Cette forme de commercialisation suppose des personnes ayant des compétences spécifiques, à même d'offrir aux libraires tous les moyens leur permettant de vendre ces documents.

Pour réussir cette opération, la DILA doit gagner l'argent nécessaire à son fonctionnement et équilibrer son budget : son personnel ne peut y voir qu'un avantage puisqu'il est prévu que ceux qui pourraient être éventuellement touchés par cette opération auront une nouvelle affectation et ne connaîtront pas de baisse de rémunération. La situation des personnels s'en trouvera donc confortée.

Nous avons tous intérêt à ce que l'opération se déroule bien. Notre premier souci, au Premier ministre, à moi-même et aux dirigeants de cette administration, est de faire en sorte que les agents ne subissent aucune conséquence négative – ni dans leur rémunération, ni dans leur vie sociale – et se trouvent confortés dans une nouvelle forme d'organisation adaptée au marché, leur permettant de continuer à exercer leur métier.

M. André Chassaigne, *rapporteur spécial suppléant*. Je prends acte de la garantie accordée à l'ensemble des agents de la DILA pouvant faire l'objet d'un changement d'affectation d'être reclassés au sein de celle-ci. Les organisations syndicales et l'ensemble des salariés seront satisfaits de cet engagement.

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Je confirme que ces personnels auront tous une nouvelle affectation sans connaître de baisse de rémunération : tout sera mis en œuvre pour que ces reclassements se fassent dans le cadre de la DILA, sachant qu'il pourra toujours y avoir quelques exceptions.

M. Yves Censi, *président*. Je vous informe que la Commission des finances a reçu, à sa demande, une communication de la Cour des comptes sur les dépenses de communication des ministères. Cette enquête sera annexée au rapport spécial.

M. Michel Diefenbacher. Au nom du groupe UMP, je précise que les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » font apparaître une diminution sensible des autorisations d'engagement et une quasi-stabilité des crédits de paiement, sans tenir compte de la réduction supplémentaire annoncée tout à l'heure par M. le ministre.

Ces chiffres montrent clairement la volonté du Gouvernement de maîtriser les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, y compris celles rattachées au Premier ministre.

Cette mission recouvre des crédits de nature très diverse, qui n'ont pour point commun que de participer à la coordination de l'activité gouvernementale, de protéger des libertés individuelles ou de participer à l'organisation d'administrations rassemblant des fonctionnaires venant de services différents et ayant des statuts distincts.

Il est donc difficile de poser des questions d'ordre général : je me limiterai par conséquent à trois questions ponctuelles.

En premier lieu, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI – est un bel exemple de flexibilité budgétaire, dans la mesure où, alors que la quasi-totalité des administrations voient leurs effectifs diminuer, elle connaît une montée en puissance, avec 250 agents prévus en 2012 et 357 en 2013. Cette évolution tient au caractère nouveau de ce service et à l'importance de ses missions, puisqu'il s'agit de la sécurisation des systèmes d'information de l'État.

Peut-on avoir un premier bilan de l'activité de cette agence ? Comment est conçu le centre opérationnel de détection des attaques informatiques ? Quels en sont les moyens, les méthodes, voire éventuellement les résultats ?

Deuxièmement, le Défenseur des droits est une institution récente, créée par les lois organique et ordinaire du 29 mars dernier. Les transferts de compétences en provenance des quatre autorités précédentes ont été opérés à partir du 1^{er} mai dernier. S'il est évidemment trop tôt pour faire un premier bilan de cette réforme, comment se mettent en place les différents services ? Que peut-on attendre de celle-ci en termes d'efficacité de la dépense budgétaire ? comment sont réglées en particulier les questions de regroupement immobilier ?

Enfin, la réforme de l'administration territoriale de l'État, notamment de l'échelon départemental autour des trois fonctions que sont la cohésion sociale, la protection des populations et le développement des territoires, prévoit une mutualisation des moyens des directions départementales interministérielles. Sur quoi porte exactement celle-ci et comment se met-elle en place ?

M. René Dosièrè. Au nom du groupe SRC, compte tenu du caractère fourre-tout de ce budget, je m'en tiendrai à trois observations principales.

D'abord, ce budget mériterait d'être largement clarifié, notamment s'agissant du cabinet du Premier ministre et des cabinets des ministres qui lui sont rattachés.

Lorsqu'on consulte les documents budgétaires, on ne parvient pas à distinguer ce qui ressort des dépenses du cabinet de celles d'autres organismes qui lui sont liés. Il est bien dommage que le Premier ministre ne soit pas capable de faire la transparence sur son propre cabinet de manière claire et précise !

Deuxièmement, je prends acte que le « jaune » concernant les effectifs des cabinets ministériels en général a été mis en ligne à quatorze heures, ce qui offre aux parlementaires un délai tout à fait propice pour leur permettre de l'examiner dans de bonnes conditions pour notre réunion !

Je regrette que, contrairement à l'engagement de votre prédécesseur, ici même l'an dernier, de faire en sorte que ce document comporte désormais les rémunérations des fonctionnaires mis à disposition, ce ne soit toujours pas le cas !

Nous gardons donc une vision partielle du coût des cabinets ministériels, les éléments figurant dans ce document ne concernant que les contractuels et les indemnités de sujétions particulières. Or, les fonctionnaires représentent 60 % des membres des cabinets *stricto sensu* et 80 % des personnels de soutien.

Il est tout à fait possible de fournir cette information, puisque, l'an dernier, j'avais demandé à chaque ministre la moyenne des trois rémunérations les plus élevées de son cabinet ainsi que les trois plus faibles – fonctionnaires et contractuels confondus, primes comprises – et j'avais obtenu le même jour 38 réponses. Les services du Premier ministre avaient bien coordonné les réponses. Ce qui a été possible pour six membres de chaque cabinet devrait donc l'être aussi pour l'ensemble d'entre eux !

Enfin, une subvention d'environ 2,5 millions d'euros est accordée, dans le cadre du budget du Premier ministre, à la mission relative à l'Union pour la Méditerranée (UPM). Aucune précision n'est cependant donnée sur cette mission. On sait seulement qu'un secrétariat est logé à l'hôtel Marigny, mais on ignore combien de personnes y travaillent. On sait par ailleurs que l'Élysée se fait rembourser 50 000 à 60 000 euros, correspondant sans doute à des loyers, mais le détail de l'emploi de cette subvention n'est pas indiqué. Il serait utile d'apporter ces précisions, d'autant que l'UPM nous a laissé quelques souvenirs amers en termes de gestion des dépenses publiques.

Je vous signale par ailleurs, une nouvelle fois, que de plus en plus, les ministres, y compris le Premier ministre, ne respectent pas les délais fixés par le Règlement de l'Assemblée nationale pour répondre aux questions signalées par le groupe SRC. Pour une vingtaine d'entre elles au moins, ces délais sont dépassés depuis plusieurs semaines. Cette pratique devient systématique : il n'est pas normal que le Gouvernement fasse ainsi obstacle au contrôle que peuvent exercer les parlementaires ! J'espère que vous pourrez rappeler à vos collègues la nécessité de respecter strictement ces délais.

M. Richard Mallié. Après avoir connu une augmentation importante de 54 emplois équivalents temps plein (ETP) entre 2010 et 2011, les services du Premier ministre devraient à nouveau bénéficier d'un accroissement sensible de 49 ETP en 2012. Cela s'explique en partie par la montée en puissance de certains organismes, comme la Cour nationale des droits d'asile, la CNDA, ou l'ANSSI. Mais des économies d'échelle ne pourraient-elles pas être réalisées dans ce domaine ?

S'agissant du nouveau Défenseur des droits, il est indiqué dans le « jaune » budgétaire que les autorisations d'engagement demandées sont de 26 millions d'euros, contre 45 millions ouverts en 2011 pour les quatre opérateurs fusionnés – Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), HALDE, Médiateur de la République, Défenseur des enfants. Mais les crédits de paiement ouverts en 2011 étaient de 29 millions d'euros contre 30 millions demandés pour 2012. Comment expliquez-vous ces évolutions ?

Enfin, sur plusieurs points, ce nouvel organisme n'engendre pas d'économies. Le coût des services aux bâtiments et celui d'occupation des locaux comprennent toujours le financement des loyers de la rue Saint-Florentin et de la rue Saint-Georges jusqu'à l'expiration de leurs baux respectifs. Quand ceux-ci arrivent-ils à expiration et qui va occuper ces locaux ? Ne pouvons-nous pas y accueillir d'autres organismes ou des services de l'État ?

Un des arguments en faveur de la fusion des quatre opérateurs précédents était de rationaliser les dépenses : cependant, les frais de déplacement, de représentation et d'animation du réseau par les bénévoles représentent encore 2,536 millions d'euros.

Je ne comprends pas non plus le fondement de la remise à niveau du matériel informatique pour un montant de 600 000 euros.

Enfin, il est indiqué que les différentes études envisagées ainsi que les frais de justice liés à la mise en œuvre des compétences du Défenseur des droits s'élèveront à 1 087 283 euros. Par ailleurs, 120 000 euros sont destinés à l'achat de trois véhicules jusqu'ici loués, « nécessaires aux différents déplacements du Défenseur des droits et de ses adjointes ».

Comment justifiez-vous ces dépenses ?

Mme Delphine Batho. Au vu du rapport de la Cour des comptes sur les dépenses de communication des ministères qui vient d'être distribué, on peut dire que les dépenses de communication du Gouvernement ne connaissent pas la crise et que la boulimie sondagière du Président de la République est visiblement contagieuse et a touché l'ensemble du Gouvernement !

On y apprend en effet que les dépenses de communication des ministères ont augmenté de 50 % tandis que celles du Service d'information du Gouvernement (SIG) se sont accrues de 324 % !

Par ailleurs, les dépenses de sondages du Gouvernement ont connu sur la durée du quinquennat une hausse de 40 %. De plus, ces sondages font apparaître des questions redondantes, d'autres relatives à l'image personnelle des ministres ou étrangères à l'action ministérielle.

Enfin, sont cités deux éminents conseillers en communication du Président de la République : M. Buisson, président de la chaîne Histoire du groupe TF1, et le cabinet en stratégie de communication Giacometti Péron & associés, à propos duquel j'avais déjà interrogé le Premier ministre sur la nature du contrat passé avec lui. Ce cabinet apparaît de nombreuses fois dans ce rapport, lequel évoque des procédures ne respectant pas le code des marchés publics s'agissant des services du Premier ministre et de plusieurs ministères. Il est notamment fait mention d'un montant de 692 000 euros pour le ministère chargé de l'économie, de 200 000 euros pour le ministère de l'intérieur, de 181 000 euros pour le ministère de l'immigration ou de 143 000 euros pour le ministère de la justice.

Je demande donc que la Commission des finances puisse auditionner le Premier ministre ou, à tout le moins, le directeur des services administratifs et financiers de Matignon, et M. Pierre Giacometti sur ces contrats. Le rapport, qui porte sur 10 ministères sur les 33 que compte le Gouvernement, révèle en effet que le cabinet Giacometti Péron & associés a touché près de 4 millions d'euros d'argent public grâce à son travail pour l'Élysée, Matignon et les différents ministères.

Je voudrais en outre vous poser quatre questions.

Comment l'État peut-il à ce point violer le code des marchés publics en matière de sondages et de dépenses de communication ?

Pourquoi le projet de rapport d'audit de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur la communication de l'État, qui répondait au référé de la Cour des comptes sur le SIG, a-t-il été enterré ?

Alors que vous avez défini la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, pourquoi n'avez-vous pas retenu celle de la suppression d'un sondage sur deux, ce qui aurait permis d'économiser 66 millions d'euros chaque année depuis le début du quinquennat et une somme globale d'environ 198 millions d'euros ?

Enfin, le Gouvernement compte-t-il demander à l'UMP de rembourser toutes les dépenses de sondage et de conseil en communication réalisées en dehors des règles des marchés publics et dont le contenu n'a rien à voir avec l'exercice des responsabilités gouvernementales, mais avec le débat politique et électoral ?

M. Yves Censi, président. Je rappelle que ce rapport de la Cour des comptes a été demandé par la Commission des finances, à laquelle il revient de décider des suites qu'elle entend lui donner – sachant qu'elle a déjà décidé de l'annexer au rapport spécial.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur Diefenbacher, l'ANSSI, créée par un décret du 7 juillet 2009, assure la mission d'autorité nationale en matière de défense et de sécurité des systèmes d'information ; elle est rattachée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Cette agence est chargée de définir les règles et les bonnes pratiques à appliquer dans tous les aspects organisationnels et techniques pour garantir la protection des systèmes d'information face aux risques et aux menaces qui pèsent sur eux.

L'ANSSI assure des missions de conseil et d'assistance au profit des services de l'État et des opérateurs d'importance vitale, et elle vérifie le niveau de sécurité de leurs systèmes d'information. Dans le domaine de la cyberdéfense, elle assure un service de veille, de détection, d'alerte et de réaction aux attaques informatiques, notamment pour ce qui est des réseaux de l'État. Elle est également chargée de développer et d'acquérir des produits essentiels à la protection des réseaux non-militaires les plus sensibles et de mettre en œuvre des moyens gouvernementaux sécurisés en matière de commandement et de liaison interministériels. Elle a, en outre, pour mission de favoriser la prise en compte de la sécurité dans le cadre de la société de l'information, de promouvoir les technologies, les systèmes et les savoir-faire nationaux, tout en assurant la coopération internationale avec ses homologues.

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ne pouvant offrir de place que pour 200 personnes dans les locaux de l'Hôtel national des Invalides, il a été décidé, en accord avec le ministère de la défense, d'installer le Centre opérationnel de cyberdéfense (COSSI) dans un bâtiment de la forteresse du Mont Valérien. Le Centre de cyberdéfense du ministère de la défense (CALID) sera installé sur ce même site pour favoriser la mutualisation des installations et faciliter les synergies entre les deux centres opérationnels. Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été signé mi-2011 pour préparer et conduire les travaux de transformation du bâtiment concerné, dont la livraison est prévue avant la fin de l'année 2013. En attendant, le COSSI est hébergé dans des bâtiments modulaires provisoires, installés dans une cour des Invalides.

L'augmentation des effectifs décidée par le Conseil des ministres du 25 mai dernier nécessitera, par ailleurs, de nouvelles capacités d'accueil, y compris à titre transitoire. Je vous tiendrai naturellement informés des résultats de l'étude en cours sur ce sujet.

Le projet de loi de finances prévoit pour cette action 463 ETPT et un budget de 183,2 millions d'euros en crédits de paiement.

L'ANSSI poursuit sa montée en puissance. Face à la recrudescence des risques – je pense, en particulier, à l'attaque de juin dernier contre la sécurité informatique de Bercy –, le Premier ministre a décidé de porter les effectifs de l'Agence à 357 agents à l'horizon de 2013 au lieu de 250. Le Gouvernement a ainsi confirmé la priorité donnée dès 2009, lors de la création de l'ANSSI, au développement de la politique de sécurité des systèmes d'information et de protection des intérêts nationaux contre les attaques informatiques.

J'en viens aux questions concernant le Défenseur des droits. Ce dernier aurait souhaité que ses services soient très rapidement regroupés en un seul lieu. En effet, l'existence de quatre sites, qui hébergeaient précédemment la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, n'est satisfaisante ni d'un point de vue financier, ni d'un point de vue managérial. Dès qu'il a pris ses fonctions, le Défenseur des droits s'est donc rapproché de France Domaine.

Son souhait est que l'ensemble des services soit installé, à partir de 2015, sur le site de Ségur, dans des locaux en cours de réhabilitation par les services du Premier ministre. Dans l'immédiat, les opérations de regroupement se heurtent aux termes des baux en cours et aux contraintes du budget triennal 2011-2013.

Le bail de la CNDS, installée boulevard de la Tour-Maubourg, à Paris, et celui du Défenseur des enfants, sis boulevard Auguste Blanqui, étant plus souples que les autres, il a été décidé, sous réserve d'un préavis de dix mois, de donner congé dès que possible aux bailleurs concernés – c'est déjà fait pour la CNDS.

La prise à bail de surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée des deux implantations restantes, rue Saint-Georges et rue Saint-Florentin, a fait l'objet d'une étude approfondie, étant entendu que la fin des baux nouveaux devait coïncider avec celle des baux déjà signés pour les immeubles principaux, à savoir le 14 janvier 2014 pour la rue Saint-Georges et le 30 novembre 2014 pour la rue Saint-Florentin. L'opération avait l'avantage de réduire les charges immobilières et de rassembler les agents sur deux sites au lieu de quatre, mais France Domaine n'a pas donné son accord. Le prix au mètre carré des loyers était, en effet, supérieur à la norme.

Le Défenseur des droits envisage désormais de louer des locaux situés rue de Richelieu – solution qui avait été écartée dans un premier temps, mais qui pourrait avoir l'assentiment de France Domaine – tout en gardant son implantation du boulevard Blanqui.

Vous m'avez demandé, par ailleurs, quelles économies pourraient résulter de la création du Défenseur des droits. Comme il n'a été nommé qu'il y a quatre mois, tout n'est pas encore fixé – il faut notamment se montrer respectueux du dialogue social. Cela étant, les fonctions de support ont déjà fait l'objet d'une harmonisation et il en sera bientôt de même pour les services en charge du traitement des réclamations.

L'année 2012 sera celle de la mutualisation des services et de la création d'un cadre de gestion commun. À ce stade, il est extrêmement difficile d'évaluer les effets de ces mesures. Le rapprochement des services devrait permettre d'économiser, à moyen terme, un certain nombre d'ETPT, mais il serait hasardeux de les quantifier dès maintenant. Plusieurs facteurs devraient, en effet, jouer.

Tout d'abord, la hausse des saisines, qui concerne pour le moment la déontologie de la sécurité et le domaine social, pourrait se poursuivre. De plus, les nouvelles compétences prévues par la loi organique du 30 mars dernier exigeront des moyens supplémentaires : conformément à l'article 33 de la loi organique, le Défenseur des droits devra, en effet, être représenté devant les juridictions ; il devrait également résulter un surcroît d'activité de l'article 22, relatif aux vérifications sur place, qui prévoit un droit d'opposition et permet de saisir le juge des référés pour obtenir des autorisations de visite ; à cela s'ajoutent la promotion de l'égalité et des droits de l'enfant, ainsi que la réalisation des objectifs fixés par les articles 4 et 32 de la loi organique – je pense, en particulier, à la mission de prévention et de pédagogie dont le Défenseur des droits est chargé à l'égard du service public et des entreprises.

L'objectif actuel est de faire face à ces exigences nouvelles sans modifier le plafond d'emplois. Une fois réalisés les travaux d'aménagement, les actions d'information et la mise à niveau des outils informatiques, l'institution pourrait économiser environ un million d'euros par an à partir de 2014.

J'en viens à la mutualisation des administrations déconcentrées.

Les services de l'État dans les régions et les départements ont été regroupés pour favoriser les synergies entre les différentes missions, pour mutualiser les moyens et pour simplifier les relations entre l'administration et les usagers. Le nombre des directions a ainsi été ramené de vingt à huit dans les régions et de dix à deux dans les départements – ou trois dans les plus importants d'entre eux.

Au niveau régional, la réforme de l'administration territoriale de l'État s'est traduite, depuis 2009, par la mise en place de services ministériels déconcentrés, qui sont placés sous l'autorité des préfets.

Au niveau départemental, les directions départementales interministérielles (DDI), en place depuis le 1^{er} janvier 2010, relèvent du Premier ministre et sont placées sous l'autorité du préfet de département. Les directions départementales des territoires regroupent les services de l'équipement et de l'agriculture ; les directions départementales de la cohésion sociale reprennent, pour leur part, les services de la jeunesse et des sports ainsi que les compétences sociales des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales ; enfin, les directions départementales de la protection des populations rassemblent les services vétérinaires et l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Cette réforme reflète l'esprit de la RGPP, et a permis de décloisonner les administrations et de les réorganiser en fonction des priorités de l'État et des attentes des usagers.

La création du programme 333 tend à exploiter tout le potentiel de cette réforme en matière de mutualisation, de simplification et de recherche de l'efficacité. L'objectif est de créer les conditions d'une gestion plus efficace, de consacrer le caractère interministériel des directions départementales et de conforter le rôle des préfets dans la gestion immobilière de l'État. Nous avons constaté, en effet, que le nombre des programmes budgétaires distincts dont dépend le fonctionnement des DDI constituait une rigidité pour ces structures dont les moyens humains ont pour vocation d'être tournés prioritairement vers l'activité opérationnelle. Pour remédier à ces difficultés, la création du programme 333 tend à mutualiser en une seule enveloppe budgétaire les moyens de fonctionnement des DDI.

Le regroupement des services facilitera, par ailleurs, la rationalisation des dépenses de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le parc automobile : la réduction du nombre des véhicules pourrait dépasser l'objectif général de 15 % que s'est fixé le Gouvernement. Quant au parc immobilier, les regroupements de services devraient permettre de diminuer de 500 000 mètres carrés les surfaces de bureaux, ce qui conduira à une réduction des charges locatives et des charges de fonctionnement. Ces regroupements devraient se poursuivre jusqu'en 2014 pour les opérations les plus importantes, telles que la construction ou la réhabilitation en profondeur de certains bâtiments.

Le regroupement des services améliorera également leur efficacité dans l'application des politiques publiques : les services mettant en œuvre des politiques ministérielles voisines, telles que la cohésion sociale, la protection des populations et le développement du territoire, seront en effet réunies dans une même structure.

Par ailleurs, les usagers des services publics n'auront plus qu'un interlocuteur dans chacun des domaines concernés.

En réponse à M. Dosière, qui est probablement le plus grand connaisseur de la Présidence de la République et des cabinets ministériels qui soit, je rappelle que le « jaune » relatif aux cabinets ministériels a été enrichi depuis le début de la législature pour tenir compte de ses observations. J'observe, en outre, qu'il a été transmis le 19 octobre à l'Assemblée.

Il est difficile, pour le moment, de faire droit à votre demande de regroupement des données concernant tous les cabinets ministériels – c'est une opération qui demandera du temps. En attendant, toutes les informations que vous souhaitez sont déjà publiques. Je le répète : les ISP versées et le nombre de collaborateurs sont connus ; par ailleurs, si le traitement des personnes mises à disposition ne figure pas encore dans le « jaune », on peut connaître les fonctionnaires concernés et leur indice de traitement. Tout est donc transparent et public : le Gouvernement n'entend pas dissimuler quoi que ce soit.

S'agissant des réponses aux questions écrites, vous savez que je suis personnellement intervenu pour améliorer la situation. Les délais sont certes beaucoup trop longs, mais il n'y a pas lieu d'y voir une volonté du Gouvernement de faire obstacle au contrôle des assemblées parlementaires. La situation s'est d'ailleurs nettement améliorée depuis un an et j'ai demandé au comité de suivi de l'application des lois, qui se réunit chaque mois pour vérifier que tous les décrets prévus sont publiés, de s'intéresser aussi aux réponses aux questions écrites. Je rappelle, en dernier lieu, que 120 000 questions écrites ont été posées depuis le début de la législature, ce qui accroît considérablement le travail des fonctionnaires chargés de préparer les réponses. Malgré leur grand mérite, il y a malheureusement du retard.

M. René Dosière. Je peux concevoir qu'il soit difficile de répondre dans le délai prévu à cause de la multiplication des questions. Toutefois, je ne vous interrogeais pas sur les questions écrites en général, mais sur les questions « signalées », en nombre restreint, auxquelles les ministres sont tenus de répondre dans un délai de dix jours selon notre Règlement.

Je précise que ces questions, sélectionnées par les groupes politiques, ont souvent été posées plusieurs mois auparavant, et que pas une seule question « signalée » – sur un total de 8 500 – n'avait fait l'objet d'un retard jusqu'en 2009, alors que la procédure n'était pas encore officiellement consacrée par le Règlement. Les retards sont, en revanche, systématiques depuis 2009.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Je tiens à rappeler que le taux de réponse à l'ensemble des questions est aujourd'hui de 81 %, contre 77 % en janvier 2010. Nous avons donc progressé. Je vais signaler à mon cabinet la préoccupation dont vous me faites part afin que des efforts soient faits pour répondre à 100 % de ces questions dans le délai prévu.

Quant au montant de 2,4 millions d'euros évoqué par M. Dosière, il ne s'agit pas d'une subvention versée à l'UPM : ces crédits servent au fonctionnement de la mission interministérielle qui a été créée en 2008 et qui est rattachée aux services du Premier ministre. Je rappelle que ces crédits sont demeurés sans emploi en 2009 ; en 2010, une subvention de 250 000 euros a été attribuée au fonds d'amorçage, de réalisation et d'orientation de l'UPM (FARO) ; en 2011, une subvention d'un même montant a été attribuée au secrétariat permanent de l'UPM, et 300 000 euros sont allés à la fondation Anna Lindh.

Le plafond d'emplois de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » augmentera effectivement en 2012, Monsieur Mallié. Pour le programme 129, « Coordination du travail gouvernemental », cette évolution s'explique notamment par des transferts entrants, comme la montée en puissance de l'ANSSI conformément aux orientations gouvernementales en matière de défense et de sécurité, mais encore par des transferts sortants tels que des gains d'effectifs sur la fonction soutien – moins de 30 ETPT devrait. Au total, les effectifs du programme ne devraient augmenter que d'une unité.

Pour ce qui est du Défenseur des droits, le différentiel en matière d'autorisations d'engagement – 26 millions d'euros en 2012, contre 45 en 2011 – s'explique par l'engagement, en 2011, de la totalité des autorisations correspondant aux loyers de la période 2011-2013, soit environ 18 millions d'euros. Quant aux crédits de paiement, la différence est inférieure à 200 000 euros et non à 1 million.

Le Gouvernement ayant besoin de disposer d'informations pour conduire son action, madame Batho, il est légitime de réaliser des sondages. Nous devons savoir comment les actions engagées sont perçues.

S'agissant du marché de 356 000 euros hors taxes passé avec le cabinet « Giacometti, Péron et associés » sans intervention du SIG, je tiens à rappeler que deux missions sont concernées : d'une part, l'élaboration de diagnostics hebdomadaires reposant sur les différents matériaux d'information relatifs au Gouvernement et sur la veille « médias », pour un montant de 184 000 euros ; d'autre part, l'accompagnement des investissements du cabinet du Premier ministre en matière d'achats d'études, pour 172 000 euros. Cette seconde mission a permis de redéfinir les besoins en matière d'études et de sondages du cabinet, sans fournir directement de sondages, ni servir d'intermédiaire. Il n'y a donc aucune interférence avec les missions du SIG, qui a compétence exclusive pour passer des marchés dans ce domaine.

Je voudrais également revenir sur l'avenant du 7 février 2009 qui prévoit deux nouvelles prestations, l'une relative au plan de relance, l'autre au plan Numérique 2012. Le Premier ministre a souhaité que les prestations fournies mettent désormais l'accent sur ces deux thématiques sans modification de l'enveloppe financière initialement prévue. Là aussi, le cabinet « Giacometti Péron et associés » a exercé un rôle de consultant en amont du travail du SIG, ce qui n'a rien d'illicite – c'est même tout à fait utile.

La Cour des comptes semble critiquer, dans un rapport à publier dont je n'ai pas eu connaissance, le recours à la procédure d'urgence pour attribuer ces marchés. Or, l'administration a estimé qu'elle était justifiée. C'est une question d'interprétation sur laquelle je n'ai rien à ajouter.

Mme Delphine Batho. La commande de ce rapport par la Commission des finances était d'autant plus justifiée que nous avons subi un véritable tir de barrage contre notre proposition de constituer une commission d'enquête. Au nom de mon groupe, je réitère notre demande d'auditions sur ce sujet : une suite doit être donnée au rapport de la Cour des comptes.

J'observe que vous vous êtes contenté, monsieur le ministre, de reprendre la réponse du Premier ministre à une question écrite que j'avais posée à propos d'un seul contrat. Or, le rapport de la Cour des comptes vise plusieurs contrats faisant l'objet de plusieurs irrégularités.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Madame Batho, je peux difficilement me prononcer sur un rapport dont je n'ai pas eu connaissance !

Par ailleurs, vous m'avez posé tout à l'heure une question concernant l'UMP et dont je ne comprends pas le sens. Je suis ici pour parler du budget du gouvernement de la République.

Mme Delphine Batho. Des dépenses de caractère politique et électoral ont été inscrites au budget de l'État, c'est-à-dire qu'elles ont été payées par le contribuable.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. L'État devrait donc en demander le remboursement au parti socialiste et à l'UMP ?

Mme Delphine Batho. Le Gouvernement n'a pas payé de sondages au parti socialiste ! S'agissant des sondages en question, le Gouvernement devrait en demander le remboursement à l'UMP.

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Le Gouvernement n'a pas commandé de sondage ayant un rapport quelconque avec l'UMP !

Cela étant, n'importe quel parti peut commander des sondages visant à connaître la perception politique et électorale de nos concitoyens.

M. Yves Censi, président. Par ailleurs, je répète, madame Batho, que c'est la Commission des finances qui décide des auditions, et non les groupes ou la conférence des présidents.

M. Jean-Claude Mathis. Monsieur le ministre, lorsque vous étiez président de commission, vous aviez été à l'origine d'un travail commun avec le Gouvernement sur le suivi de l'exécution des lois. Aujourd'hui ministre, vous êtes chargé de présenter la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui comporte un indicateur de performances sur le sujet. Pourriez-vous faire un point d'avancement de l'exécution de nos nombreuses lois ?

Puis-je par ailleurs, monsieur le président, me faire le porte-parole de M. Francina ?

M. Yves Censi, président. Allez-y, cher collègue.

M. Jean-Claude Mathis. Sachant que la Commission européenne présente tous les six mois un état de la transposition des directives européennes en droit interne et établit un classement des États membres en fonction de leurs réalisations en la matière, M. Francina souhaiterait, monsieur le ministre, que vous lui indiquiez, la position de la France dans ce classement et que vous lui précisiez les mesures prises par le Gouvernement afin d'améliorer la transposition des directives européennes ?

M. Rémi Delatte. Le site officiel en ligne *France.fr*, réalisé par le service d'information du Gouvernement (SIG), se définit comme un portail de référence, présentant l'ensemble des ressources et des services de la France et promouvant à travers le monde l'image, les valeurs et la spécificité de notre pays. Cette vitrine numérique contribue ainsi au renforcement de notre activité.

Dans le cadre du programme 129, « Coordination du travail gouvernemental », figurent, au titre des crédits du SIG, les dépenses de fonctionnement du site *France.fr*. Pourriez-vous faire un point sur l'état d'avancement du projet, ainsi que sur le coût de ce portail ? Existe-t-il des sites similaires chez nos voisins européens ou dans le monde ?

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. Il est vrai, monsieur Mathis, que, lorsque j'étais président de commission – j'ai occupé ce poste durant dix années –, j'avais lancé les premières expériences de contrôle de l'application de la loi par un binôme de rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Ce mode de fonctionnement a d'ailleurs été adopté par l'Assemblée.

Lorsque je suis arrivé au Gouvernement, je me suis aperçu que la parution des décrets d'application était souvent trop lente. Afin d'y remédier, j'ai créé un comité de contrôle de l'application des lois, qui réunit une fois par mois les fonctionnaires désignés par chacun des ministères pour veiller au suivi des textes. La directrice adjointe de mon cabinet, Mme Le Morvan, organise et contrôle l'ensemble des opérations.

Suivant l'exigence du Premier ministre, les décrets d'application doivent être mis en œuvre dans les six mois suivant la promulgation de la loi. Quand je suis arrivé au Gouvernement, il y a un an, environ 70 % des décrets concernés avaient été publiés. Le taux est aujourd'hui de 81 %, et j'ai demandé aux différents ministères d'atteindre les 100 % d'ici à la fin de la législature. Je crains toutefois que les quelque 180 décrets interministériels impliqués par le Grenelle de l'environnement ne viennent compromettre la réalisation de cet objectif. Mais, hormis cette exception, nous devrions avoir atteint notre but dès janvier. Il s'agit d'un progrès qui satisfera, je l'espère, l'ensemble des parlementaires : s'il est bon de voter la loi, il est également bon de la faire appliquer !

S'agissant de la transposition des directives européennes, la France affiche un déficit de 1 % environ, alors que son record affiché au tableau précédent, un an plus tôt, était de 0,7 %. Néanmoins, elle a été classée au septième rang – elle était au quinzième l'année dernière –, ce qui est son meilleur classement depuis la création du tableau en 1997.

Monsieur Delatte, le projet *France.fr* était né de la volonté de combler l'absence en France, contrairement à la plupart des pays industrialisés, d'un « portail pays » et d'en faire un outil de rayonnement. *France.fr* est traduit en six langues, ce qui représente un effort unique au monde.

Il a été positionné sur deux cibles, interne et externe, ce qui s'est avéré difficile à maintenir à l'usage. Le choix a donc été fait de s'orienter vers une cible prioritairement internationale, avec pour objectif la promotion globale de notre pays, notamment culturelle, touristique et économique.

Le choix de la traduction systématique s'avérant coûteux, le SIG va par ailleurs sélectionner les éléments devant être traduits, en fonction des besoins de chaque pays, et s'engager dans la voie de la traduction en langues non européennes ; la première sera le chinois, à l'horizon 2012.

Le coût estimé de *France.fr* depuis l'origine du projet, il y a près de trois ans, jusqu'à aujourd'hui, est de 2,5 millions d'euros, toutes taxes comprises. Le rythme de fréquentation du site est de 100 000 visiteurs par mois, sans promotion payante. Par rapport aux sites étrangers comparables, nous sommes à un niveau acceptable, même si le SIG souhaite faire évoluer à la hausse cette fréquentation. À titre de comparaison, selon les données de Google, le site de l'Allemagne n'accueille que 50 000 visiteurs uniques par mois.

M. Yves Censi, président. Merci, monsieur le ministre, pour ces réponses très complètes.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Patrick Ollier, ministre auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement, sur la mission Direction de l'action du Gouvernement, le budget annexe Publications officielles et information administrative et les missions Pouvoirs publics et Conseil et contrôle de l'État, la Commission examine les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative.

Sur les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, la Commission est saisie de l'amendement II-337 du Gouvernement.

M. André Chassaing, Rapporteur spécial pour les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et le budget annexe Publications officielles et information administrative. Je tiens à préciser que Jean-Pierre Brard – que je supplée aujourd'hui – m'a indiqué qu'il avait l'intention de voter contre l'adoption de ces deux budgets et je propose de voter contre leur adoption.

L'amendement II-337 a été déposé tardivement, il réduit de 5 millions les crédits et porte en particulier sur les moyens de sécurité et de défense qu'il propose de diminuer de 3,10 millions. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

La Commission adopte l'amendement II-337 puis, contre l'avis du Rapporteur spécial, les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement ainsi modifiés.

Enfin, elle adopte, contre l'avis du Rapporteur spécial, les crédits du budget annexe Publications officielles et information administrative sans modification

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 337 présenté par le Gouvernement

ARTICLE 32

État B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental	0	5 000 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Protection des droits et libertés	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	0	0
TOTAUX	0	5 000 000
SOLDE	-5 000 000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de réévaluer le plafond des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Il est proposé de réduire de 5 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Cette diminution, résulte d'économies supplémentaires sur la coordination de la sécurité et de la défense (3,10 millions d'euros), les crédits de soutien du programme (0,81 million d'euros), la coordination du travail gouvernemental (0,53 million d'euros), la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (0,31 million d'euros), la stratégie et la prospective (0,25 million d'euros) et l'administration territoriale (0,01 million d'euros).

**ANNEXE : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DES MINISTÈRES**



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE
ET DU CONTROLE BUDGETAIRE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**(ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1ER AOUT 2001 ET L 132-4 DU
CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES)**

**Les dépenses de
communication des
ministères**

Octobre 2011

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I L'ORGANISATION DE LA FONCTION COMMUNICATION.....	17
I - Une fonction partiellement centralisée au sein de chaque ministère 17	
A - L'entité chargée de la communication : des organisations variées	18
B - Le rôle des autres directions et services d'administration centrale	21
C - Le rôle du cabinet.....	22
D - Le rôle des opérateurs	26
II - La coordination interministérielle des actions de communication .. 30	
A - Le rôle du SIG.....	30
B - L'agrément des sondages et des actions de communication	32
C - La mutualisation des dépenses de communication.....	35
III - Les stratégies de communication	36
A - La formalisation des stratégies de communication	36
B - L'évaluation de la performance.....	41
CHAPITRE II LES DEPENSES DE COMMUNICATION	47
I - Une quantification délicate.....	47
A - L'impossible recensement comptable	48
B - Les limites de l'approche budgétaire.....	49
C - Les fragilités de l'approche déclarative.....	49
II - Des niveaux de dépenses inégaux, des évolutions contrastées.....	56
A - Le montant des dépenses par ministère.....	56
B - L'évolution des dépenses de 2006 à 2010.....	58
C - La structure des dépenses : le poids des campagnes de communication	60

III - Des dépenses qui restent faiblement mutualisées	61
A - Les dépenses du SIG	61
B - Les marchés coordonnés	63
CHAPITRE III LE RECOURS AUX PRESTATAIRES EXTERNES..	65
I - Les sondages et études d'opinion	66
A - Des dépenses globalement limitées, une pluralité de prestataires	67
B - Des prestations au contenu parfois discutables.....	73
C - Des conditions d'achat parfois contestables voire irrégulières.....	77
II - Les campagnes de communication	83
A - Les dépenses de conception et de réalisation	85
B - Les achats d'espaces publicitaires	92
C - Les autres dépenses	100
III - Le conseil stratégique et la formation à la communication	104
A - Des prestations attribuées dans des conditions contestables	104
B - Des prestations dont le contenu et la facturation sont difficiles à contrôler	111
C - Une offre interministérielle peu utilisée	113
CONCLUSION GENERALE	117
ANNEXES	119

Avertissement

Par lettre du 1^{er} décembre 2010, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur « *les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs : récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication (analyse de l'opinion et communication en direction des Français) du service d'information du gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés* ».

Les contours du contrôle ont été précisés par une seconde lettre, consécutive à l'entretien qui a réuni, le 22 décembre 2010, le rapporteur spécial de la mission « direction de l'action du gouvernement », le rapporteur général du rapport public et des programmes et le président de la quatrième chambre de la Cour.

Des rapporteurs ont été désignés dans les différentes chambres de la Cour concernées par l'enquête et ont conduit les travaux d'instruction de mars à juillet 2011. Les constatations provisoires issues de ces travaux ont été communiquées aux ministères concernés, qui y ont répondu.

Une formation interchambres a été chargée de préparer la synthèse de ces constatations. Elle a adopté la synthèse provisoire le 30 août 2011 et l'a transmise le 14 septembre 2011 au secrétariat général du gouvernement, qui a répondu le 26 septembre.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 3 octobre 2011, par la formation interchambres, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de M. Lebuy, Mmes Saliou, Dos Reis, MM. Bourlanges, Bonin, conseillers maîtres, Dubois, conseiller maître en service extraordinaire, le rapporteur étant M. Gourdin, conseiller référendaire, et le contre-rapporteur, M. Vermeulen, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 12 octobre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

Résumé

La fonction « communication » est une composante à part entière de l'action gouvernementale. Elle concourt notamment à l'information des citoyens et à l'efficacité de la mise en œuvre des politiques.

Les dépenses de communication des ministères sont le fait d'une pluralité d'acteurs. En effet, la fonction « communication » fait intervenir, dans chaque ministère, l'entité dédiée à cette fonction, mais également les directions « métiers », le cabinet ministériel et, parfois, un ou plusieurs opérateurs. Les rôles de ces différents acteurs, variables selon les ministères, ne sont pas toujours clairement définis. Le degré de centralisation de la fonction de communication et le rôle dévolu, en termes de définition des orientations et de gestion opérationnelle, à la structure dédiée diffèrent sensiblement d'un ministère à l'autre. Si le cabinet ministériel est étroitement associé à la définition de la stratégie de communication, il n'est pas toujours possible d'isoler les dépenses qui lui sont directement imputables.

La communication de chaque ministère s'insère dans un dispositif interministériel, piloté par le service d'information du gouvernement (SIG). La traduction principale de ce pilotage interministériel réside dans la procédure d'agrément des sondages et des actions de communication, globalement bien respectée, et dans la mutualisation de certaines dépenses, telles que les achats d'espaces publicitaires. En dépit des progrès récents de la coordination interministérielle, des marges d'amélioration subsistent, comme l'illustrent le poids encore limité du SIG dans la dépense totale ou l'abandon du projet de mutualisation des études et sondages. Au surplus, les critères d'intervention du SIG, en financement exclusif ou en cofinancement, gagneraient à être clarifiés.

Les stratégies de communication ministérielles, qui sont le plus souvent formalisées, ne s'inscrivent pas encore véritablement dans une stratégie interministérielle cohérente. L'évaluation de la performance de la fonction « communication », qui se résume pour l'essentiel à la mesure de la visibilité des campagnes de communication, pourrait être améliorée, notamment en développant l'évaluation de l'impact des actions de communication sur les comportements. Les indicateurs de performance figurant dans les documents budgétaires sont, eux aussi, perfectibles.

L'absence de définition uniforme des dépenses de communication fragilise toute tentative de quantification et de comparaison dans le temps ou entre ministères. Ni la comptabilité générale, fondée sur la nature des dépenses, ni la comptabilité budgétaire, organisée selon une logique de

destination, ne permettent de mesurer précisément le poids de ces dépenses. C'est la raison pour laquelle elles sont recensées selon une méthode déclarative. Or, la diversité des méthodes de comptabilisation retenues par chaque ministère limite la pertinence de ces données déclaratives. Il est indispensable que les administrations se dotent, avec le concours du SIG, d'un référentiel des dépenses de communication, reposant sur un périmètre harmonisé et une nomenclature uniformisée

Ces difficultés n'empêchent toutefois pas de discerner quelques grandes tendances. Les dépenses de communication des ministères contrôlés représentent une fraction très faible de leurs dépenses de fonctionnement totales (entre 0,2 et 0,5%, sauf cas particuliers). Elles s'élèvent, sur la période 2006-2010, à environ 600 M€, et à 133 M€ pour la seule année 2010. Elles ont fortement progressé entre 2006 et 2009, avant de diminuer légèrement en 2010 ; l'augmentation des moyens du SIG ne s'est pas traduite par une diminution corrélative des budgets de communication des ministères. Les campagnes de communication, et singulièrement les investissements publicitaires, constituent le premier poste de dépense.

Une part importante des dépenses de communication résulte du recours, par l'administration, à des prestataires externes (instituts de sondage, agences de communication, cabinets de conseil, notamment).

Les dépenses de sondage des ministères sont, sauf exceptions (défense, éducation nationale, économie-finances), limitées. Elles sont, cependant, réparties entre une pluralité de prestataires, chaque institut se voyant attribuer une catégorie spécifique d'études, généralement dans le cadre de marchés à bons de commande. La mutualisation interministérielle de ces prestations, un temps envisagée, a été abandonnée, alors qu'elle aurait pu permettre une rationalisation des procédures, une meilleure comparabilité des résultats, voire des gains financiers.

Le contenu de certaines prestations suscite des réserves de la Cour : d'une part, il arrive que des ministères commandent, à des dates rapprochées, plusieurs études portant sur des objets proches, voire identiques ; d'autre part, le financement, sur deniers publics, de sondages relatifs à l'image personnelle des ministres ou à des sujets éloignés de l'action du gouvernement, prête à discussion.

S'agissant des campagnes de communication, les ministères ont adopté des stratégies contractuelles très diverses, adaptées à leurs besoins respectifs : commandes ad hoc, marchés boîte à outils, accords-cadres. Cette dernière formule, expérimentée au ministère de l'éducation

nationale, paraît particulièrement adaptée aux ministères qui organisent fréquemment d'importantes campagnes de communication.

Les achats d'espaces publicitaires s'inscrivent dans un marché coordonné, qui permet des gains financiers significatifs quoique difficiles à mesurer précisément, une optimisation qualitative des achats et une meilleure coordination de la communication gouvernementale. La publicité à la télévision et à la radio représente près de la moitié des investissements publicitaires des ministères et des opérateurs membres du groupement.

L'utilité des autres dépenses (subventions, parrainages, etc.) est parfois sujette à caution, comme le montrent les quelques exemples étudiés par la Cour.

Les prestations de conseil stratégique et de formation (coaching, media training) constituent une catégorie hétérogène. D'une nature éminemment sensible, elles sont caractérisées, plus encore que les autres catégories de prestations, par une implication étroite des ministres et de leurs cabinets. Elles échappent parfois au circuit normal de la commande publique et ne font l'objet d'aucune mutualisation interministérielle.

De manière générale, les relations entre les administrations et les prestataires externes ne sont pas toujours conformes aux règles de la commande publique. Les obligations de mise en concurrence sont parfois méconnues (absence de publicité et de mise en concurrence, recours abusif à la procédure adaptée), sur le fondement d'une interprétation contestable du code des marchés publics. L'exécution des marchés, le contrôle du service fait et la conservation des pièces justificatives ne sont pas toujours correctement assurés. L'urgence et la confidentialité invoquées pour une partie de ces prestations expliquent, sans les justifier, certaines des pratiques constatées.

Recommandations

L'organisation de la fonction communication

1. clarifier, dans chaque ministère, le rôle respectif de l'entité dédiée à la communication, des directions métiers et du cabinet ministériel ;
2. veiller au respect systématique des procédures d'agrément mises en œuvre par le SIG ;
3. mieux inscrire les priorités ministérielles dans une stratégie de communication interministérielle cohérente ;
4. compléter la mesure de la visibilité des campagnes par une évaluation de leur impact et par une analyse plus globale de la performance de la fonction « communication » ;

Les dépenses de communication

5. définir, avec le concours du SIG, un référentiel des dépenses de communication, reposant sur un périmètre harmonisé et une nomenclature uniformisée ;
6. clarifier les critères d'intervention du SIG, soit en tant que pilote et financeur, soit en tant que co-financeur des campagnes de communication lancées par les ministères ;

Le recours aux prestataires externes

7. renforcer la sensibilisation des agents chargés de la communication aux règles de la commande publique ;
8. respecter l'obligation de publicité et de mise en concurrence posée par le code des marchés publics dans tous les cas où aucune disposition ne permet d'y déroger ;

9. veiller à ce que le contrôle du service fait soit effectué conformément aux dispositions contractuelles et dans des conditions permettant au juge des comptes de s'en assurer ;
10. relancer le projet de mutualisation des études et sondages, ou à tout le moins recenser les montants consacrés par les ministères à ces prestations et les éventuelles divergences de tarification ;
11. refuser la prise en charge, sur deniers publics, de sondages portant sur des questions étrangères à l'exercice, par les ministres, de leurs fonctions ministérielles ;
12. limiter le recours aux marchés « boîte à outils » aux prestations urgentes ou ponctuelles et encourager, lorsque cela paraît pertinent, la conclusion d'accords-cadres ministériels voire interministériels ;
13. veiller à ce que tous les ministères respectent le caractère obligatoire du marché coordonné d'achat d'espaces et envisager son extension à d'autres opérateurs ;
14. formaliser les critères d'octroi des subventions, qui ne doivent pas se substituer à la commande publique.

Introduction

Le calendrier resserré dans lequel s'est inscrite l'enquête de la Cour a imposé une certaine sélectivité dans le choix des dépenses contrôlées, des entités concernées et des axes de contrôle.

I - Les dépenses couvertes

Les dépenses de communication rassemblent sous un intitulé unique des dépenses de nature hétérogène. Ne répondant ni à une définition juridique ni à une notion comptable, elles sont d'ailleurs susceptibles d'être imputées sur un grand nombre de comptes du plan comptable de l'Etat et ne sont pas toujours isolées au sein d'une action ou d'une sous-action budgétaire.

Pour la quantification des dépenses de communication, la Cour a choisi d'adopter une approche extensive :

- en termes de dépenses couvertes : faute de pouvoir retenir a priori une définition précise des « dépenses de communication », différentes approches (budgétaire, organique, comptable, déclarative, etc.) ont été croisées, afin d'appréhender le sujet avec la plus grande exhaustivité possible ;
- en termes de période sous revue : afin de disposer d'un recul minimum et de pouvoir identifier des tendances significatives, il a été demandé aux ministères de fournir des données couvrant la période 2006-2010.

Pour le contrôle des dépenses (examen des pièces comptables, contrôle des conditions de passation et d'exécution des marchés, etc.), la Cour a centré ses investigations sur les dépenses liées à l'analyse de l'opinion (sondages), aux campagnes de communication et aux prestations de conseil en communication (conseil stratégique, coaching, media training, notamment). Le contrôle des dépenses a été restreint aux exercices les plus récents (2008, 2009 et 2010).

Ont été exclues du champ de l'enquête les dépenses de personnel (titre 2), les dépenses de communication interne, les frais d'administration et de gestion des sites Internet et intranet, les dépenses liées à la réalisation de brochures ou de revues ou encore celles liées aux actions événementielles (participation à des salons ou colloques).

II - Les entités concernées

La présente enquête couvre les dépenses du service d'information du gouvernement (SIG)¹ ainsi que de dix ministères, à savoir, dans la configuration gouvernementale actuelle :

- économie, finances et industrie ;
- budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat ;
- défense et anciens combattants ;
- éducation nationale, jeunesse et vie associative ;
- enseignement supérieur et recherche ;
- culture et communication ;
- affaires étrangères et européennes ;
- intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration ;
- justice et libertés ;
- écologie, développement durable, transport et logement.

Pour le champ sanitaire et social, la Cour renvoie à son référé du 22 décembre 2010 relatif aux actions de communication des ministères sociaux ainsi qu'aux développements consacrés, dans son dernier rapport public annuel, à la campagne de lutte contre la grippe H1N1v.

Les dépenses de communication des administrations centrales, des ministres et de leurs cabinets ont été étudiées. En revanche, celles des services déconcentrés ont été exclues, en accord avec la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commande formulée dans la lettre du président de la commission des finances en date du 1^{er} décembre 2010 incluait les dépenses de communication des « opérateurs ». Cependant, il est apparu que l'examen systématique des dépenses de communication de l'ensemble des organismes publics (ou même simplement des opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF) n'était pas compatible avec le calendrier de

¹ Ce service a été récemment contrôlé par la quatrième chambre de la Cour (cf. le référé du 28 mai 2010, auquel le Premier ministre a répondu le 22 juillet 2010). Pour les besoins de la présente enquête, la Cour a examiné les suites données par le SIG aux observations formulées à l'issue de ce contrôle.

la présente enquête. En pratique, seule l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a fait l'objet d'un examen détaillé.

III - Les axes de contrôle

Conformément à la commande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour s'est attachée à :

- quantifier les dépenses de communication (hors titre 2), analyser leur évolution récente et leur structure (par grandes catégories) ;
- vérifier que le recours à des prestataires privés (instituts de sondage, agences de communication, etc.) respecte la réglementation de l'achat public, et notamment le code des marchés publics lorsqu'il est applicable ;
- étudier les conditions de facturation et la réalité des prestations fournies (décomposition du prix, justification du service fait, notamment).

La question de la répartition des rôles et des modalités d'articulation entre les ministères et le SIG a également fait l'objet d'une attention particulière. En revanche, la Cour n'a pas étudié l'efficacité des actions de communication mises en place et s'est bornée à contrôler l'existence d'outils permettant de mesurer cette efficacité.

Le présent rapport décrit, dans une première partie, l'organisation de la fonction communication au sein des ministères concernés par l'enquête. Il analyse ensuite l'évolution et la structure des dépenses de communication, sous réserve des difficultés que soulève leur quantification. Enfin, il examine les conditions dans lesquelles les ministères recourent à des prestataires externes pour trois catégories de prestations : sondages et études d'opinion ; campagnes de communication ; conseil stratégique et formation.

Chapitre I

L'organisation de la fonction communication

Dans la plupart des ministères, la fonction communication n'est que partiellement centralisée et fait intervenir une pluralité d'acteurs. Elle s'insère dans un dispositif interministériel, piloté par le SIG. Les actions de communication s'inscrivent généralement dans une stratégie formalisée et font l'objet d'une évaluation dont les modalités pourraient être améliorées.

I - Une fonction partiellement centralisée au sein de chaque ministère

Tous les ministères comportent une structure chargée de la communication, dont le positionnement dans l'organigramme et l'intitulé exact varient d'un ministère à l'autre. La centralisation de la fonction communication reste toutefois partielle, compte tenu du rôle que jouent les autres services d'administration centrale, les cabinets ministériels et les opérateurs sous tutelle.

A - L'entité chargée de la communication : des organisations variées

1 - Le positionnement de la fonction communication

L'organigramme de presque tous les ministères comporte une structure en charge de la communication. La nature juridique, le rattachement et l'intitulé de cette structure varie d'un ministère à l'autre.

Intitulé et rattachement de la structure chargée de la communication

Ministère	Intitulé	Rattachement
Affaires étrangères	Direction de la communication et du porte-parolat.	Secrétaire général
Culture	Département de l'information et de la communication (DIC)	Cabinet
Défense	Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD)	Ministre
Ecologie	Direction de la communication (DICOM)	Secrétariat général
Economie et finances	Service de la communication (SIRCOM)	Secrétaire général
Education nationale Enseignement supérieur	Délégation à la communication (DELCOM)	Secrétariats généraux
Intérieur	Délégation à l'information et à la communication (DICOM)	Secrétariat général
Justice	Département de l'information et de la communication (DICOM)	Secrétariat général
Travail, santé, solidarités	Délégation à l'information et à la communication (DICOM)	Ministre

Source : Cour des comptes

La structure chargée de la communication est, dans la majorité des cas, rattachée au secrétariat général. Le ministère de la défense et les ministères sociaux, où les délégations en charge de la communication relèvent directement du ministre, et le ministère de la culture, dont le département de l'information et de la communication est rattaché au cabinet, font figure d'exceptions.

Généralement, l'entité chargée de la communication exerce une double fonction, stratégique (définition de la politique de communication du ministère) et opérationnelle (conception, réalisation et mise en œuvre des actions de communication), au service des directions et services du ministère, selon une logique prestataire / client.

Dans certains ministères (défense, affaires étrangères), le chef de l'entité chargée de la communication assure également la fonction de porte-parole du ministère. Ce n'est pas le cas au ministère de la justice, dont le porte-parole n'est pas rattaché au DICOM mais au cabinet du garde des Sceaux.

Certains ministères ont mis en commun leur fonction communication sous l'égide d'une entité unique :

- la dissociation des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, en 2007, n'a pas conduit à remettre en cause l'existence de la délégation à la communication créée en 2002 ; cette structure a simplement été placée sous l'autorité conjointe des deux ministères. Une partie des activités (sondages, veille, sites Internet, notamment) est mutualisée ; certaines tâches restent toutefois séparées et l'un des sept bureaux de la DELCOM est spécialement dédié à la communication du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- les ministères économiques et financiers disposent, de longue date, d'une structure commune en charge de la communication, plateforme interministérielle de services baptisée depuis 2003 « service de la communication » et rattachée depuis 2010 au nouveau secrétaire général de ces ministères ;
- les ministères sociaux se sont dotés, fin 2006, d'une délégation unique chargée de coordonner la communication dans les domaines de la santé et du travail.

2 - Les effectifs de l'entité chargée de la communication

Au total, dans les ministères contrôlés, les entités en charge de la communication emploient un effectif total estimé à quelque 653 ETP en 2010, auquel il faut ajouter la centaine d'ETP du SIG.

De manière générale, les effectifs dédiés à la communication enregistrent, sur la période récente, une nette diminution.

Les effectifs des services de communication

La DCP du ministère des affaires étrangères compte, en 2010, 33,5 ETPT, soit un effectif inférieur de 20 % à celui qui était dédié à la fonction communication en 2008 (48,9 ETPT). La réorganisation de mars 2009 s'est traduite par la suppression d'une sous-direction et de neuf postes de travail.

Au ministère de la culture, l'effectif du DIC est de 45 ETP en 2010, en baisse de 10 % par rapport à 2006 (50 ETP).

Au ministère de l'écologie, la DICOM compte 84,3 ETP en 2010, contre 93,5 ETP en 2008. Avant la création de cette direction, les effectifs dédiés à la communication dans les différentes entités fusionnées étaient estimés à 132 ETP.

Les effectifs du SIRCOM des ministères économiques et financiers ont diminué de plus d'un tiers en cinq ans, passant de 194 ETP en 2006 à 129 ETP en 2010. Cette diminution est liée au recentrage du SIRCOM sur une fonction d'agence de communication et au transfert ou à l'abandon de certaines activités, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Au ministère de la défense, la DICOD est dotée, en 2010, de 192 ETP, en baisse de 9 % par rapport à 2006 (212 ETP).

L'effectif de la DELCOM du ministère de l'éducation nationale s'élève, en 2011, à 70,5 ETP, soit un niveau à peu près stable par rapport à 2006 (71,1 ETP). Les effectifs sont toutefois orientés à la baisse depuis 2008 (76,7 ETP).

Au ministère de l'intérieur, l'effectif de la DICOM était de 75 ETPT au 31 décembre 2010, soit un effectif très inférieur à celui du service de l'information et des relations publiques dont la DICOM a pris la suite, qui comptait une centaine d'agents.

Au ministère de la justice, la DICOM compte, en 2010, 24 ETP, contre 42 en 2008. Cette forte diminution apparente des effectifs s'explique notamment par le transfert au bureau du cabinet de 11,6 ETP à l'occasion de la transformation du SCICOM (service central de l'information et de la communication) en DICOM lors de la réorganisation de juillet 2008.

Fin 2010, l'effectif du SIG était de 96,8 ETPT, en baisse d'environ 7 ETPT par rapport à 2006.

B - Le rôle des autres directions et services d'administration centrale

La structure en charge de la communication est généralement chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de communication du ministère. Mais il est rare qu'elle dispose, en la matière, d'un monopole. Dans la plupart des cas, la fonction communication fait intervenir, à des degrés divers, d'autres services du ministère, en amont (« directions métiers ») comme en aval (services achats) de la chaîne de la dépense. L'annexe n°2 précise, pour chacun des ministères contrôlés, le rôle que ces services jouent dans le domaine de la communication et les relations qu'ils entretiennent avec la structure dédiée à cette fonction.

Dans certains ministères (affaires étrangères, éducation nationale et enseignement supérieur), la fonction communication est relativement centralisée. La structure dédiée à cette fonction gère la quasi-totalité des dépenses de communication ; les autres directions et services, s'ils sont associés à l'élaboration de la stratégie et à la définition des besoins, n'interviennent que marginalement dans la gestion opérationnelle des actions de communication.

En revanche, dans d'autres ministères, une part significative des dépenses et des effectifs dédiés à la communication ne relèvent pas de la structure en charge de cette fonction. Par exemple, au ministère de la défense, la DICOD ne représente que 16 % des effectifs et 35 % des dépenses de communication. De même, au ministère de la justice, les effectifs de communicants des trois directions de réseau (32 ETP) sont supérieurs à ceux de la DICOM, qui ne gère que le quart environ des dépenses de communication du ministère. Enfin, au ministère de l'intérieur, la fonction de communication mobilise, dans les services opérationnels, 96 agents, soit davantage qu'à la DICOM ; ces services sont à l'origine de près des trois quarts de la dépense de communication (dont les deux tiers pour la DGPN et la DGGN).

Certains ministères se sont dotés d'organisations originales qui visent à concilier la centralisation de la fonction de communication et la prise en compte des besoins de chaque direction « métier ». Au ministère de l'écologie, chaque direction générale est dotée de « correspondants communication », placés sous leur autorité fonctionnelle mais rattachés hiérarchiquement à la DICOM ; ils assurent l'interface entre leur direction générale et la DICOM. Au sein des ministères économiques et financiers, les directions et services conservent des crédits de communication propres mais peuvent en déléguer la gestion au SIRCOM, ce qu'ils font de plus en plus ; ce service gère ainsi, en 2010, plus de 80 % des crédits de communication des ministères économiques et

financiers (dont seulement la moitié sur son propre budget). Au ministère de la culture, le DIC représente à peine plus de la moitié des effectifs dédiés à la communication mais assure l'ordonnancement de la quasi-totalité des dépenses.

De manière générale, une clarification des rôles dévolus respectivement à la structure en charge de la communication et aux directions « métiers » paraît, dans la plupart des ministères, nécessaire, tant pour la définition des orientations stratégiques que pour la mise en œuvre opérationnelle des actions de communication.

C - Le rôle du cabinet

1 - Les conseillers en charge de la communication

Dans la plupart des cabinets ministériels, la communication relève d'un conseiller spécifiquement dédié à cette fonction. C'est notamment le cas des cabinets du ministre de la culture (où le conseiller communication est aussi en charge des « relations publiques »), du ministre de l'écologie et des secrétaires d'Etat qui lui sont rattachés (un conseiller « presse et communication » par cabinet), ou encore des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La communication est parfois confiée à une équipe composée de plusieurs conseillers et/ou collaborateurs. Ainsi, au sein du cabinet du ministre de la défense, en mai 2011, trois conseillers intervenaient dans le domaine de la communication : une conseillère pour la communication et la presse ; une conseillère technique pour les prises de parole publiques du ministre ; un conseiller technique pour les études et analyses. Dans les cabinets relevant de la sphère « affaires étrangères », six personnes au total sont chargés de la communication. De même, au sein des cabinets des ministres économiques et financiers, chaque conseiller pour la communication est assisté d'un attaché de presse, chargé de mission.

Au cabinet du ministre de l'intérieur, le conseiller chargé de la communication est assisté de collaborateurs pour des domaines particuliers comme les relations avec la presse, les réponses aux questions des sites web ou encore la rédaction des discours ; le nombre de ces chargés de mission a varié de un à trois depuis 2006. Les conseillers pour la communication et la presse des ministres placés auprès du ministère de l'intérieur (collectivités territoriales et outre-mer) peuvent s'appuyer sur les ressources du cabinet du ministre de l'intérieur. Au sein du cabinet du ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement, les actions de communication étaient gérées par quatre personnes (un conseiller, un attaché de presse et deux secrétaires).

Le ministère de la justice fait figure d'exception. En effet, au sein du cabinet, près de 15 ETP sont dédiés à la communication : un conseiller, deux agents au sein du porte-parolat et 11,6 ETP au sein du bureau du cabinet, dont 8 au « pôle presse »². Ce pôle presse est issu de la réorganisation de 2008, lors de laquelle le service central de l'information et de la communication (SCICOM), à vocation transversale, a été transformé en un département de l'information et de la communication (DICOM) aux attributions plus restreintes.

2 - Le rôle du cabinet en matière de communication

De manière générale, et plus encore en matière de communication, le rôle du cabinet ministériel est d'impulser la politique du ministère et de définir sa stratégie. A ce titre, il valide la stratégie de communication du ministère et supervise les campagnes les plus significatives.

Dans tous les ministères, les relations entre le cabinet et la structure dédiée à la communication sont donc étroites, même si le ministère de la culture est le seul à avoir fait le choix de rattacher organiquement cette structure au cabinet. Par exemple, au ministère de l'écologie, le cabinet organise chaque semaine une réunion avec la DICOM depuis 2008, réunion élargie aux cabinets des deux secrétaires d'Etat depuis novembre 2010. De même, au sein des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le délégué à la communication et les conseillers en communication des deux ministres se réunissent de manière hebdomadaire.

En ce qui concerne plus spécifiquement la communication politique du ministre (à supposer que celle-ci puisse être nettement distinguée de la communication institutionnelle du ministère), le rôle du cabinet est, naturellement, encore plus important. Il agit ici comme prescripteur direct et intervient non seulement dans l'élaboration de la stratégie, mais également dans la définition du contenu des actions, dans le choix des prestataires et dans le suivi de l'exécution des prestations.

3 - Les dépenses de communication des cabinets

L'identification des dépenses de communication des cabinets est délicate. En effet, pour la mise en œuvre des actions, le cabinet s'appuie sur les services administratifs, et plus particulièrement sur la structure chargée de la communication. En règle générale, il ne dispose ni d'une

² Le « pôle presse » assure la veille en matière de presse écrite, audiovisuelle et en ligne, les relations presse, et la conception, réalisation et diffusion de revues, synthèses, analyses, communiqués et dossiers de presse.

enveloppe de crédits propres ni du pouvoir d'engager juridiquement le ministère.

Ainsi, au ministère de l'écologie, la communication du ministre pilotée par le cabinet est mise en œuvre par la DICOM, notamment pour ce qui est de la passation des marchés. En ce qui concerne les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, c'est la DELCOM qui, seule, assure la gestion de la totalité des crédits de communication des deux ministères, quelle qu'en soit l'origine ; ni les cabinets des ministres, ni les directeurs d'administration centrale ne disposent de budgets de communication autonomes, même si certaines dépenses de réception, de représentation ou de déplacement imputées sur les régies des cabinets peuvent être considérées comme relevant de la communication au sens large.

Il en va de même au ministère des affaires étrangères, où la DCP agit comme prestataire pour le compte du cabinet : elle met en œuvre les procédures de passation des marchés, passe les commandes et émet les mandats de paiement, et prend en charge les dépenses sur ses propres crédits. Toutefois, en 2010, le cabinet du ministre a passé, après une procédure adaptée, un marché de « communication, conseil et assistance » avec la société GALICIE Consulting SARL, pour un montant de 39 984 € HT. Ce marché a été conclu en dehors de toute consultation de la DCP, qui n'en a même pas été informée. L'analyse de l'offre du prestataire a été effectuée par le chef de bureau de la gestion financière et administrative de l'Hôtel du Ministre. Le chef de cabinet a choisi le titulaire et signé le marché. Le paiement a été effectué sur les crédits de l'Hôtel du Ministre.

Certains ministères sont en mesure d'isoler, au sein de la dépense de communication totale, la part imputable aux actions spécifiquement engagées par le cabinet :

- au ministère de la culture, les dépenses de communication du cabinet représentent, en moyenne, environ 10 % des dépenses ordonnancées par le DIC (ex : 436 797 € sur un total de 4 047 218 € en 2010) ;
- au ministère de la défense, les restitutions CHORUS permettent d'isoler, au sein des « centres de coûts » correspondant aux deux cabinets ministériels, les dépenses relevant du « centre financier » DICOD – communication. En 2010, celles du cabinet défense se sont élevées à 146 429,09 €, soit moins de

2 % des dépenses totales de la DICOD³. Toutefois, les règles qui président à l'imputation sur le centre de coût « cabinet » sont obscures et il est probable que certaines dépenses prises en charge par le SPAC ou par la DICOD à la demande du cabinet ne soient pas comptabilisées dans ce total ;

- s'agissant des ministères économiques et financiers, le SIRCOM est en mesure de fournir la ventilation de ses dépenses par « donneur d'ordre ». Il ressort de ces chiffres que les cabinets ministériels ont été à l'initiative, en 2010, d'environ 42 % des dépenses du SIRCOM (3,9 M € sur un total de 9,3 M €), soit près de 19 % de la dépense de communication totale des ministères. Les cabinets les plus consommateurs de crédits de consommation ont été ceux de la ministre de l'économie (1,5 M €), du secrétaire d'Etat au commerce, à l'artisanat, aux PME, au tourisme et aux services (1,1 M €) et du secrétaire d'Etat à l'emploi (0,8 M €)⁴.

Seuls certains cabinets disposent d'une enveloppe de crédits de communication distincte de celle de l'administration et gérée de manière autonome.

Ainsi, une partie des actions de communication décidées par les cabinets du ministre de l'intérieur et du ministre délégué chargé des collectivités locales sont gérées par le bureau du budget et du fonctionnement de l'administration centrale (BBFAC) de la DEPAFI, sans intermédiation de la DICOM⁵. Il s'agit notamment de dépenses de sondages nécessitant la passation de marchés.

Les dépenses de communication engagées à leur initiative sont imputées sur le budget de fonctionnement qui leur est notifié chaque année par le secrétaire général. Les cabinets passent directement commande auprès des fournisseurs, éventuellement après mise en concurrence informelle ; le bon de commande est transmis au BBFAC, qui enregistre un « engagement juridique » dans le logiciel comptable. Toutefois, ni les cabinets ni la DEPAFI ne tiennent de comptabilité spécifique des dépenses de communication. Celles-ci ont pu être

³ Les trois quarts de ce montant correspondent à un marché passé par la DICOD pour la communication de voisinage liée aux travaux sur le site de Balard. Le ministère n'a pas été en mesure de justifier le rattachement de cette dépense au centre de coût « cabinet ».

⁴ En 2009, c'est le cabinet du ministre du budget qui avait été à l'origine des dépenses de communication les plus élevées (2,8 M € sur un total de 5,7 M € tous cabinets ministériels confondus).

⁵ En revanche, le cabinet du ministre chargé de l'outre-mer a, depuis 2009, délégué la gestion de ses actions de communication à la DICOM.

reconstituées à partir d'une liste de prestataires établie de façon empirique, mais leur exhaustivité n'est pas garantie.

Sur la période 2006-2010, les dépenses de communication des cabinets ainsi reconstituées s'élèvent à environ 4,5 M€ (1,49 M€ pour les ministères de l'intérieur et des collectivités territoriales, 2,99 M€ pour le ministère de l'outre-mer), soit environ 12 % des dépenses de fonctionnement des cabinets et près de 14 % de la dépense de communication totale des ministères concernés. Les dépenses des cabinets du ministre de l'intérieur et du ministre des collectivités territoriales sont principalement liées à des prestations de conseil en communication, des sondages et études d'opinion et des abonnements de presse. Celles du cabinet du ministre de l'outre-mer, en revanche, se composent essentiellement de campagnes de communication⁶ et de dépenses événementielles.

Par ailleurs, les dépenses de communication du cabinet du ministre chargé des affaires européennes sont prises en charge par la direction des affaires financières (DAF), qui détient le pouvoir adjudicateur, mais agit uniquement comme prestataire exécutant. Le bureau des interventions de la DAF gère les crédits et engage les dépenses, mais c'est le cabinet, service prescripteur, qui certifie le service fait. Ces dépenses représentent, sur la période 2007-2010, un montant total de 1 193 900 €, soit moins de 5 % des dépenses de communication totale du MAEE. Si l'on excepte l'année 2008, marquée par la présidence française de l'Union européenne, ces dépenses restent très limitées au regard de celles prises en charge par la DCP.

La prise en charge des dépenses de communication des cabinets ministériels par d'autres services que ceux dédiés à la communication est source d'inconvénients. Elle empêche de disposer d'une vision d'ensemble des dépenses de communication, tous donneurs d'ordre confondus, et ne permet pas aux cabinets de bénéficier de l'expertise de spécialistes de la communication.

D - Le rôle des opérateurs

1 - Les moyens consacrés à la communication par les opérateurs

Tout opérateur de l'Etat intervient, potentiellement, dans le champ de la communication, pour faire connaître et valoriser son activité auprès du grand public. L'enquête de la Cour s'est limitée à un opérateur dont la

⁶ Notamment, en 2009, dans le cadre des états-généraux de l'outre-mer et du référendum sur l'évolution institutionnelle de l'outre-mer.

communication est le cœur de métier et qui participe directement et de manière significative à la politique de communication de son ministère de rattachement : l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), sous tutelle du ministère de l'écologie.

L'une des missions de l'ADEME consiste à réaliser des actions d'information et des campagnes de communication thématiques de grande ampleur pour faire évoluer les mentalités et les comportements et pour sensibiliser les différents acteurs socio-économiques aux problématiques environnementales. En 2010, environ 31 ETPT se consacrent, au sein de la direction de la communication et de la formation (DICO) de l'ADEME, à la fonction communication, soit environ un tiers des effectifs de la DICOM du ministère. En revanche, les dépenses de communication de l'ADEME, qui ont fortement augmenté à l'occasion de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », représentent près du triple des dépenses de communication du ministère (hors sécurité routière).

Les dépenses de communication des opérateurs relevant des autres ministères n'ont, en revanche, pas été étudiées en détail. Les éléments présentés dans l'encadré ci-après sont donc fournis à titre de simple information.

Les actions de communication des opérateurs

Les 81 opérateurs rattachés au ministère de la culture (musées nationaux, théâtres nationaux, écoles d'art et écoles d'architectures...) mènent des actions de communication pour valoriser leur activité. Toutefois, aucun opérateur ne joue un rôle spécifique ou majeur dans la communication des actions et de la politique ministérielle.

Au ministère de la défense, un seul opérateur intervient en matière de communication : l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), établissement public placé sous la tutelle de la DICOD, qui intervient davantage en tant que fournisseur d'images qu'en tant que communicant à part entière. Les moyens financiers de l'ECPAD restent globalement stables depuis 2008. En 2010, il a reçu une subvention de 19,5 M€ auxquelles s'ajoutent des recettes commerciales d'environ 2,79 M€. Il emploie 300 ETP, dont 105 sont comptabilisés dans les effectifs de la fonction de communication du ministère.

Dans le secteur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, l'ONISEP a la responsabilité de l'information d'orientation concernant les métiers et les formations. Le réseau formé du centre national (CNDP), des 31 centres régionaux (CRDP) et des 86 centres départementaux de documentation pédagogique édite, produit et diffuse les ressources pédagogiques et administratives destinées aux professionnels de l'enseignement.

Dans le périmètre du ministère de l'intérieur, l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), établissement public administratif, participe aux actions de communication du ministère relatives à ses missions (ex : gestion d'un site Internet permettant aux professionnels de l'automobile et aux particuliers de s'informer et d'effectuer certaines démarches administratives). La cellule de communication de l'ANTS comporte trois agents. La DICOM apporte son soutien aux campagnes et actions de communication de l'agence.

Au ministère de la justice, certains opérateurs, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), l'école nationale de la magistrature (ENM) et l'établissement public du palais de justice de Paris, (EPPJP) mettent en œuvre des actions de communication et disposent d'effectifs dédiés à cette fonction (un ETP à l'APIJ, cinq à l'ENM). Leurs dépenses sont toutefois négligeables au regard de celles du ministère. Par exemple, en 2010, les dépenses de communication de l'APIJ et de l'EPPJP se sont élevées à 67 647 €, soit environ 1 % de celles du ministère.

En ce qui concerne les ministères sociaux, l'IGAS estimait, dans un rapport récent limité au champ sanitaire, que les effectifs dédiés à la communication au sein des opérateurs étaient clairement supérieurs à ceux de leurs autorités de tutelle.

2 - La coordination entre les ministères et leurs opérateurs

Certains ministères se sont dotés d'outils de coordination des actions de communication organisées par leurs opérateurs. Dans d'autres cas, cette coordination demeure informelle voire quasi-inexistante.

Les rapports entre le ministère de l'**écologie** et l'ADEME s'organisent sous la forme de « protocoles de communication ». En outre, pour les campagnes qui s'intègrent dans des plans gouvernementaux (plan climat et plan national de réduction des déchets), un comité de pilotage piloté par l'ADEME associe les ministères de tutelle de l'agence et le SIG. Enfin, depuis 2009, compte tenu des missions renforcées confiées à l'ADEME dans le cadre du Grenelle de l'environnement⁷, une

⁷ Conformément aux travaux du comité opérationnel 34 du Grenelle de l'Environnement, dont il a été demandé à l'ADEME d'assurer la co-animation.

coopération beaucoup plus intense s'est développée avec la DICOM du ministère : un comité de pilotage se réunit au moins deux fois par mois. En revanche, les études et sondages commandés par l'ADEME ne sont pas systématiquement soumis à la validation du ministère, même si celui-ci en est régulièrement informé, notamment dans les cas où leurs résultats sont publiés dans la presse.

En ce qui concerne les autres établissements publics relevant du ministère de l'écologie, une coordination formelle existait jusqu'en 2008, à travers des réunions régulières et des protocoles de communication. Depuis 2008, la coordination existe toujours mais elle est moins formalisée. En particulier, les protocoles de communication n'ont plus un caractère systématique, car ils ne sont plus jugés nécessaires par la DICOM, compte tenu de l'évolution des habitudes de travail et de la qualité de l'information fournie par les opérateurs.

Au ministère de la **culture**, certaines actions de communication, transverses à plusieurs opérateurs, sont coordonnées et prises en charge financièrement par le DIC : valorisation des établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de salons, campagne sur la gratuité des musées pour les moins de 26 ans, célébrations du cinquantenaire du ministère de la culture... Il arrive aussi que le DIC prenne en charge directement des dépenses de communication d'un établissement public⁸.

Dans le champ **sanitaire et social**, la Cour a relevé, dans son référé, que l'articulation de la DICOM avec les opérateurs sous tutelle demeurerait limitée. Au-delà de réunions ponctuelles sur certaines campagnes, il n'existe pas de calendrier des actions de communication de l'ensemble des opérateurs ni de rendez-vous réguliers. La DICOM s'appuie sur le calendrier des campagnes réalisé par le SIG, au sein duquel ne figurent que les campagnes des organismes membres du groupement d'achat d'espaces (ANSP, INCA et INPES).

⁸ Ainsi, les dépenses de communication liées à la réouverture au public du musée Jean-Jacques Henner en novembre 2009 ont été financées sur les crédits du DIC à hauteur de 26 030 € TTC.

II - La coordination interministérielle des actions de communication

A - Le rôle du SIG

1 - Le cadre législatif et réglementaire

Le SIG est un service placé sous l'autorité du Premier ministre dont les missions sont définies par le décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000. Les deux premières missions correspondent aux responsabilités propres du SIG. Les deux autres revêtent une dimension interministérielle :

- « *entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et (...) dans le cadre des services déconcentrés de l'Etat* » ;
- « *apporter une assistance technique aux administrations publiques et coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion* ».

Trois circulaires successives du Premier ministre ont précisé les contours de la mission de coordination dévolue au SIG :

- la circulaire du 1^{er} juillet 2002 définit les règles et procédures qui s'appliquent à la mise en œuvre des actions et des campagnes d'information, à la réalisation des études et des sondages et à l'évaluation des sites Internet. Le SIG est expressément désigné comme le gestionnaire de ces procédures et l'interlocuteur privilégié des ministres ;
- la circulaire du 23 mars 2006 rappelle les règles applicables aux études et sondages (agrément, réalisation des études, usage des résultats) et aux actions de communication (agrément, sélection des prestataires, conseil et assistance technique, optimisation des moyens, relais de la communication gouvernementale, évaluation, bilan et archivage). Ces règles sont, dans l'ensemble, similaires à celles instaurées en 2002 ;
- la circulaire du 3 octobre 2008 vise à la mise en œuvre d'« *une communication planifiée et conduite dans la durée qui s'appuie sur un effort de rationalisation des moyens* ». Cette rationalisation passe par deux nouvelles orientations : la mise en place d'un planning stratégique de la communication

gouvernementale (cf. *infra*) et le développement de la mutualisation.

Le rôle de coordination du SIG se concrétise dans les réunions mensuelles des directeurs de la communication de chaque ministère, organisées au SIG pour faire le point des campagnes gouvernementales, échanger sur les sujets d'intérêt commun et sur les bonnes pratiques ou trouver des solutions sur des problèmes communs. Des groupes de travail thématiques ont également été constitués, notamment sur les questions relatives à Internet (« stratégie web », circulaire Internet de l'Etat, réseaux sociaux). Divers « clubs » fonctionnels (webmestres, veilleurs) permettent la mise en commun des bonnes pratiques.

2 - La création éphémère d'un poste de délégué interministériel

Le poste de délégué interministériel à la communication a été créé par le décret n°2008-335 du 14 avril 2008. Placé auprès du Premier ministre, il est « *chargé de veiller à la coordination des actions d'information et de communication du gouvernement. [II] est tenu informé des projets de communication envisagés par les membres du gouvernement. Il suit la préparation et la mise en œuvre de ces actions. Il en évalue l'audience et l'efficacité. Il coordonne les dispositifs d'études d'opinion et de presse mis en œuvre par les ministères. A ce titre, il est saisi, pour approbation, de tout projet d'étude proposé par un ministère.* »

M. Thierry Saussez a cumulé, d'avril 2008 à octobre 2010, les fonctions de directeur du SIG et de délégué interministériel à la communication. M^{me} Véronique Mély, qui lui a succédé le 1^{er} avril 2011 en tant que directrice du SIG, n'a pas reçu le titre de déléguée interministérielle. Cette fonction a, peu après, été supprimée (décret n°2011-459 du 27 avril 2011).

La Cour avait souligné, lors du contrôle du SIG, la faiblesse des attributions du délégué interministériel. Elle estimait que la création de cette fonction, essentiellement honorifique, avait pour objet principal de renforcer l'autorité du directeur du SIG vis-à-vis des ministres et de leur cabinet, mais n'était pas de nature à améliorer substantiellement la coordination de la politique de communication des ministères. Sa disparition ne fait que confirmer ce constat. La question est moins de savoir si le directeur du SIG doit prendre le titre de délégué interministériel que de s'interroger sur l'opportunité de faire du SIG une délégation interministérielle à part entière.

B - L'agrément des sondages et des actions de communication

1 - Les études et sondages

La circulaire du 23 mars 2006 dispose que « *tout projet d'étude ou de sondage⁹ doit, pour être mis en œuvre, avoir reçu un agrément. (...) Les demandes d'agrément sont instruites par le SIG sous l'angle de l'opportunité et de la validité technique* ».

La procédure d'agrément se décompose en deux temps :

- le ministère sollicite un agrément de principe qui porte sur l'opportunité de l'étude envisagée et sur sa cohérence avec les priorités définies au niveau interministériel. Il permet de procéder à la consultation nécessaire au choix du prestataire selon les procédures prévues par le code des marchés publics ;
- l'agrément définitif est délivré au vu du projet retenu à l'issue de la consultation.

Le SIG doit être associé à l'ensemble des phases de la procédure et est membre de la commission d'appel d'offres avec voix délibérative. Il participe aux comités de pilotage des études. Il doit être rendu destinataire de toutes les études réalisées par les ministères. Aucune publication des résultats d'une étude ne peut intervenir sans information préalable du SIG.

La procédure d'agrément a donc plusieurs objectifs : elle permet au SIG d'être informé sur le nombre de sondages commandés par les ministères et la dépense correspondante, de prévenir d'éventuelles redondances dans les commandes, d'apporter son expertise pour la rédaction des questions et pour le choix de l'institut, et de collecter la totalité des résultats des sondages commandés par l'Etat.

Le nombre d'agréments délivrés par le SIG pour des études et sondages décroît régulièrement depuis 2006 : il était de 59 en 2006, 36 en 2007, 39 en 2008, 19 en 2009 et 19 en 2010. Il n'est pas facile de déterminer si cette baisse correspond à une diminution effective du recours aux études et sondages ou à un contournement croissant des

⁹ La circulaire précise que « *le champ d'application de la coordination recouvre tous les dispositifs d'études quels que soient le montant de la dépense engagée, la méthodologie (...), le mode de recueil de l'information (...), les publics étudiés (...). Cette procédure de coordination concerne les études destinées à connaître les attitudes, représentations et jugements de tout ou partie de la population, comme l'évaluation de l'image et de l'action d'un ministre ou d'un ministère* ».

procédures d'agrément. L'enquête de la Cour a révélé quelques cas de recours à des sondages ou études sans agrément du SIG. Il semble toutefois que de telles entorses aux règles fixées par les circulaires du Premier ministre demeurent rares.

Par exemple, les ministères économiques et financiers (en 2008) et le ministère de la culture (en 2010) ont commandé des prestations d'étude à l'institut Médiascopie sans en informer le SIG ni solliciter d'agrément, alors que ces prestations semblent relever du champ de la procédure tel que le prévoit la circulaire¹⁰.

Certains ministères (défense, éducation nationale et enseignement supérieur) ne sollicitent l'agrément du SIG qu'à l'occasion de la passation des marchés, qui sont pour la plupart à bons de commande¹¹; les commandes de sondages ou d'études proprement dites ne donnent pas lieu à agrément mais, au mieux, à une simple information périodique du SIG. La circulaire précitée prévoit pourtant que dans le cadre des marchés à bons de commande, « *un nouvel agrément est nécessaire pour chaque commande* ».

Les ministères sociaux (santé, solidarité, travail) et le ministère de la défense sont ceux qui sollicitent le plus fréquemment l'agrément du SIG. Ils représentent, ensemble, plus de la moitié des agréments délivrés. Viennent ensuite le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'éducation nationale.

Depuis 2007, tous les agréments sollicités par les ministères ont été accordés par le SIG. En 2006, le SIG avait refusé d'accorder deux agréments¹², pour des raisons tenant moins à l'objet de l'étude qu'aux conditions de sélection du prestataire.

¹⁰ S'agissant des ministères économiques et financiers, le SIRCOM a considéré que l'objet principal du marché était d'améliorer la formation des ministres à la communication en fonction des réactions du public à leurs interventions dans les médias. Toutefois, l'examen des documents livrés par le prestataire montre que les mesures qu'il effectue portent sur l'analyse de l'image personnelle et de l'impact politique des ministres (mesuré par les réactions positive, neutre ou négative du public, segmenté en fonction de ses opinions politiques).

¹¹ Le ministère de l'éducation nationale sollicitait, jusqu'en 2007, un agrément pour chaque étude et sondage qu'il commandait. Depuis 2008, en revanche, il n'a sollicité qu'un agrément, au titre du renouvellement du marché à bon de commandes (16 avril 2009). Or, entre 2008 et 2010, la DELCOM déclare avoir commandé au total 135 études et sondages. De même, le ministère de la défense, qui a fait procéder, entre 2008 et 2010, à 110 études et sondages, n'a sollicité et obtenu que 31 agréments du SIG au cours de ces trois exercices.

¹² Le 23 janvier 2006, une demande d'agrément du ministère de l'agriculture et de la pêche pour la mise en place d'un baromètre d'opinion a été rejetée. Les cahiers des

2 - Les actions de communication

Toute action de communication dont le coût global excède 90 000 € HT (ce qui est le cas, en pratique, de toute campagne reposant sur des investissements publicitaires dans les médias) doit recevoir un agrément délivré par le SIG, au nom du Premier ministre. Un nouvel agrément est nécessaire lorsqu'une action, déjà agréée, fait l'objet de modifications substantielles. Il en va de même à chaque phase d'actions lorsque celles-ci s'inscrivent dans un programme pluriannuel.

Lorsque la mise en œuvre de l'action conduit à la passation d'un marché, par exemple pour le recours à une agence de communication, la procédure se décompose en deux temps : agrément de principe préalable au lancement de la consultation, agrément définitif au vu du projet retenu à l'issue de la consultation. Le SIG est associé à la procédure de sélection de l'agence de communication et aux différents comités de pilotage de la campagne. L'agrément est accordé ou refusé au vu des critères suivants : opportunité de l'action, cohérence avec les priorités gouvernementales, pertinence du type de communication, impact prévisible compte tenu des moyens mobilisés.

Le SIG est impliqué de façon plus étroite et plus en amont qu'auparavant dans la conception des campagnes de communication des ministères. En pratique, dans la plupart des cas, un échange a lieu entre le ministère et le SIG avant même la demande d'agrément de principe. Dans certains cas, il délivre même un agrément cadre qui valide les orientations générales de la politique de communication du ministère (c'est le cas du ministère de l'écologie depuis 2009). Dès lors, les projets remis en cause par le SIG le sont au stade de la réflexion préalable, ce qui explique que les demandes d'agrément ne font jamais l'objet d'un refus. Les ministères semblent d'ailleurs être demandeurs de cette intervention du SIG, vue comme un appui méthodologique.

Les campagnes de communication conduites par les quatre établissements publics inclus dans le marché coordonné d'achat d'espaces

charges manquaient de clarté et de précisions, ce qui n'a pas permis aux prestataires de répondre dans des conditions satisfaisantes. Les consultations ont été lancées pendant la période des congés de fin d'année et le délai de réponse était limité à deux semaines ; ainsi, plusieurs instituts n'ont pas pu y répondre. Enfin, pour l'un des lots, une seule offre a été jugée recevable après l'ouverture des plis, ce qui ne permettait pas de procéder à une analyse pertinente des offres.

Le 6 avril 2006, une demande d'agrément du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement concernant la réalisation de pré et post-tests a été refusée car le contenu des offres reçues faisait craindre que la compétition ne puisse aboutir à des propositions satisfaisantes sur le plan méthodologique et financier. Les équipes proposées étaient très hétérogènes, tant en terme de moyens que de compétences.

(ADEME, INPES, INCA, ANSP) sont soumises à la procédure d'agrément. Selon les organismes, l'agrément de principe peut être annuel, semestriel ou ponctuel. La demande d'agrément est formulée soit par l'organisme lui-même soit par le ministère de tutelle, selon les modalités fixées entre le ministère et l'organisme. Les campagnes de communication menées par les autres organismes ne sont pas soumises à la procédure d'agrément, sauf celles qui sont cosignées par les ministères de tutelle (utilisation du logo).

Entre 2006 et 2010, 341 actions de communication ont été agréées, dont 230 actions conduites par un ou plusieurs ministères et 111 actions effectuées par un organisme public. L'année 2009 a été la plus chargée, avec une centaine d'actions de communication agréées. Les actions ayant pour objet le changement des comportements sont, de loin, les plus nombreuses (54 % des campagnes ayant reçu un agrément entre 2007 et 2010, contre 26 % pour les campagnes d'information sur les mesures et 13 % pour les campagnes de recrutement).

Agréments délivrés par le SIG pour des actions de communication, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Changement des comportements / communication sociale	NC	17	32	56	46
Information sur les mesures / réformes / dispositifs	NC	22	14	22	13
Recrutement / image des métiers	NC	9	9	10	9
Autres (y compris appels à contributions)	NC			11	6
Total	65	48	55	99	74
dont organismes publics	13	6	19	48	25

Source : SIG, données retraitées

C - La mutualisation des dépenses de communication

La coordination interministérielle de la communication gouvernementale se traduit également par la mutualisation de certaines dépenses.

Le SIG prend ainsi en charge, pour le compte des ministères (avec ou sans remboursement), certaines dépenses liées soit aux sondages et

études d'opinion (cf. *infra*, études hébergées), soit aux campagnes de communication (cf. *infra*, cofinancements).

Par ailleurs, les achats d'espaces publicitaires dans les médias, qui représentent une part significative des dépenses de communication, sont effectués par chaque ministère dans le cadre d'un marché coordonné sous l'égide du SIG.

III - Les stratégies de communication

A - La formalisation des stratégies de communication

Si la plupart des ministères disposent d'une stratégie de communication formalisée, ces priorités ne s'inscrivent pas encore dans une véritable stratégie interministérielle.

1 - La stratégie interministérielle

La stratégie interministérielle s'est construite progressivement à travers plusieurs documents de portée et de statut divers et sa formalisation reste inaboutie. L'imprécision des circulaires du Premier ministre n'est que partiellement compensée par l'existence de documents stratégiques élaborés par le SIG (planning stratégique, tableau de bord).

a) Les circulaires du Premier ministre

La circulaire du 1^{er} juillet 2002 ne définit pas la notion de communication gouvernementale et n'en précise pas les objectifs. Elle se contente d'énumérer six thèmes prioritaires, qui découlent des priorités de l'action gouvernementale : emploi, dialogue social et justice sociale, restauration de l'autorité républicaine notamment dans les domaines de la sécurité et de la justice, éducation et formation, environnement et développement durable, décentralisation, réforme de l'Etat et simplifications administratives.

De même, la circulaire du 23 mars 2006 définit trois thèmes prioritaires de la communication relative à l'action gouvernementale : l'emploi ; le développement économique et social ; l'égalité des chances. Par ailleurs, deux sujets spécifiques, l'Europe et la gestion de crise, devaient faire l'objet d'une attention toute particulière du Gouvernement en matière de communication.

Les priorités de la communication gouvernementale n'ont pas été actualisées depuis lors.

b) Le planning stratégique de la communication gouvernementale

Le SIG a mis en place, depuis la fin de l'année 2009, un « planning stratégique de la communication gouvernementale ». Il s'agit d'une application Internet sécurisée prenant la forme d'un calendrier regroupant des informations relatives aux campagnes du gouvernement, aux interventions télévisuelles des ministres, au contexte et à l'opinion.

Les campagnes sont classées par thématique et regroupées en quatre catégories : information sur les mesures et les réformes ; changement de comportements ; appel à contribution et consultation ; recrutement et image des métiers. Pour chaque campagne, une fiche fournit les informations-clés (date d'agrément, budget, cible, objectif, message), le détail du plan média (dates, budgets, nombre de contacts) et des éléments sur la performance (mémoire brute et assistée, évolution des comportements). Le planning stratégique est accessible à l'équipe de direction et aux chefs de département du SIG ainsi qu'aux directeurs de la communication des ministères et des organismes membres du groupement d'achat d'espaces.

Ce planning permet de disposer d'une vue d'ensemble des actions de communication, de mettre en exergue les thématiques insuffisamment exploitées au regard des priorités gouvernementales, de l'actualité ou des attentes de l'opinion, de suivre les dépenses concernant ces actions de communication et de les mettre en rapport avec leurs plans médias et leurs performances. Aussi utile soit-il, il s'apparente donc plus à un outil de suivi et d'aide à la décision qu'à un instrument de planification ou de programmation.

Le SIG souhaite faire évoluer le planning stratégique vers un dispositif plus opérationnel, interministériel et pluridisciplinaire. Il prendrait la forme d'un plan interministériel annuel de la communication gouvernementale, ne se limitant pas aux campagnes de communication et permettant d'identifier les actions relevant des priorités gouvernementales (donc financées ou cofinancées par le SIG).

Il convient toutefois de rappeler que la communication gouvernementale revêt plusieurs dimensions (modification des comportements, recrutement et image des métiers, information sur les mesures, animation des débats publics, communication de crise), dont certaines ne peuvent pas toujours faire l'objet d'une programmation annuelle ou, a fortiori, pluriannuelle¹³.

¹³ Comme le rappelle le cahier des charges du marché d'achat d'espaces, les campagnes d'information du gouvernement, « fortement liées à l'action

c) La lettre de mission de la directrice du SIG

La Cour avait relevé, lors de son récent contrôle, que si le décret du 18 octobre 2000 définit ses missions, les objectifs qui lui sont dévolus et les priorités qui lui sont assignées n'étaient pas suffisamment formalisés. Conformément à une recommandation de la Cour, la directrice du SIG a reçu, le 20 juillet 2011, une lettre de mission signée du directeur de cabinet du Premier ministre.

d) Le tableau de bord interne du SIG

Le SIG s'est doté d'un tableau de bord interne, qui présente son activité en distinguant trois objectifs : « promouvoir l'action du gouvernement », « informer les citoyens sur l'action gouvernementale » et « analyser l'opinion publique ».

La distinction entre les deux premiers objectifs peut laisser perplexe, dans la mesure où les campagnes de communication sont considérées comme relevant exclusivement de l'objectif de promotion de l'action gouvernementale¹⁴, alors même que certaines poursuivent plutôt un objectif d'information ou de sensibilisation.

Cette ambiguïté renvoie, plus généralement, à la question du rôle du SIG et des rapports entre information et communication. Elle confirme que la formalisation des objectifs assignés au SIG reste inaboutie.

2 - Les stratégies ministérielles

La plupart des ministères disposent d'un document formalisant, sur une période annuelle voire pluriannuelle, leur stratégie de communication.

gouvernementale, aux évolutions de la société et des comportements, (...) peuvent difficilement faire l'objet de prévisions. (...) Les délais de mise en œuvre de ces campagnes peuvent être parfois très courts en raison d'une actualité. Mais elles peuvent aussi être décalées voire annulées pour les mêmes raisons ».

¹⁴ L'objectif d'information des citoyens correspond, quant à lui, aux actions du SIG dans le domaine de l'Internet.

Les stratégies ministérielles de communication

Au ministère de la **culture**, depuis 2010, une stratégie générale de communication est définie chaque semestre. Par exemple, les objectifs identifiés pour le premier semestre 2011 sont les suivants : structurer, renforcer et diffuser l'information liée à l'actualité du ministre, du ministère et du secteur culturel ; inscrire les prises de parole dans l'ère numérique ; partager avec le plus grand nombre pour une visibilité plus forte et élargir le taux de notoriété auprès de l'opinion publique.

La stratégie de communication du ministère de la **défense** est formalisée, depuis 2006, dans un document annuel intitulé « schéma directeur », devenu « plan stratégique » à partir de 2010. Ce document est élaboré et présenté par la DICOD, en concertation avec les organismes d'information et de communication du ministère. Il identifie plusieurs axes stratégiques, dont les intitulés varient mais qui peuvent être regroupés en trois catégories : la communication opérationnelle touchant au « cœur de métier » de la défense ; la communication sur la défense visant à entretenir le lien entre la société et les armées ; la promotion de la modernisation du ministère et de sa communication. Pour chaque axe stratégique, depuis 2010, sont définis des objectifs, des enjeux et des actions à mettre en œuvre.

La stratégie de communication du ministère de l'**écologie** est formalisée, depuis 2009, dans la lettre de mission annuelle de la directrice de la communication et dans la note d'orientations annuelles de communication. Cette note sert de support à la réunion annuelle avec le SIG pour l'agrément des campagnes. Elle est utilisée par les différents correspondants de communication pour mettre en place les plans de communication « métier » sectoriels.

Au sein des ministères **économiques et financiers**, la stratégie de communication du SIRCOM est définie annuellement dans les « perspectives d'action » arrêtées par le Secrétaire général. Ainsi, pour 2011, ce document identifie trois axes d'action : promotion de l'action gouvernementale, refonte de la communication ministérielle sur Internet, amélioration de l'offre de services aux directions métiers.

Le ministère de la **justice** dispose depuis 2011 d'un plan de communication commun, élaboré par le DICOM en lien avec les directions du ministère (auparavant, le DICOM et les directions élaboraient chacun leur propre plan de communication). Ce document s'attache à définir un cadre commun d'action et des priorités thématiques, mais n'est pas chiffré et n'a pas pour objet de répartir les moyens, dont la détermination est ainsi déconnectée de l'évaluation des besoins.

Au ministère de l'**intérieur**, la DICOM élabore, en concertation avec les principales directions du ministère, une programmation pluriannuelle des actions de communication institutionnelle. En outre, un plan de communication est en cours de conception. Il vise à définir un socle d'objectifs pour la DICOM et à la conforter dans son rôle de coordination vis-à-vis des services opérationnels.

En revanche, au ministère des **affaires étrangères**, il n'existe pas de programmation stratégique des actions de communication, hormis celle effectuée annuellement dans le cadre de la préparation du budget.

De même, la Cour a critiqué, dans le référé adressé aux ministres compétents le 22 décembre 2010, l'absence de stratégie de communication unifiée dans le domaine **sanitaire et social**. Les « notes de programmation » de la DICOM s'apparentent davantage à une énumération des actions retenues qu'à une stratégie reposant sur une hiérarchisation des priorités et une répartition des moyens. Le manque de formalisation des comptes-rendus d'activité et l'absence d'un reporting systématique à l'intention des directions sectorielles obèrent la visibilité de ces dernières sur les actions de la DICOM, leur coût et leur calendrier. Ce défaut de pilotage stratégique aboutit à des incohérences coûteuses, comme l'illustre l'annulation, en juillet 2007, de la campagne relative au « bon usage du 15 », malgré les 552 000€ déjà réglés aux prestataires retenus¹⁵.

La Cour note toutefois que le comité des directeurs examine et valide le programme annuel de communication préparé par la DICOM. Il constitue donc l'instance stratégique en matière de communication, en lieu et place du comité stratégique de la communication prévu par les textes réglementaires. En outre, les ministères sociaux devraient bénéficier prochainement des résultats de la mission, décidée par la secrétaire générale le 3 février 2011, visant à « *repositionner la fonction communication et à clarifier la stratégie et l'organisation de la communication des ministères sociaux* ».

¹⁵ Il est apparu tardivement que les spots réalisés allaient inciter les Français à appeler le 15, alors même que les effectifs des centres ne leur permettaient pas de répondre à ce surcroît d'activité.

B - L'évaluation de la performance

1 - L'évaluation des campagnes de communication

Dans la plupart des ministères, l'évaluation de la performance de la fonction communication se résume à la mesure de l'efficacité des campagnes de communication, parfois complétée par une évaluation de l'impact des actions événementielles, à travers l'analyse des taux de fréquentation et le recours à des questionnaires de satisfaction.

a) Les post tests sont fréquents mais pas systématiques

L'efficacité des campagnes de communication est appréciée au moyen de « post-tests », c'est-à-dire d'études d'opinion réalisées par des instituts de sondage, permettant notamment de mesurer la notoriété de chaque campagne, la mémorisation des éléments de forme et de fond (slogan, signature, supports, notamment)¹⁶ et l'impact de la campagne sur les comportements, l'adhésion aux réformes promues ou l'image de l'annonceur¹⁷.

Les résultats des post-tests peuvent être utilisés soit pour réorienter la campagne elle-même, lorsqu'elle comprend plusieurs vagues¹⁸, soit dans le cadre de campagnes ultérieures portant sur des thématiques similaires. Certains ministères les utilisent pour alimenter les indicateurs de performance des documents budgétaires. Par exemple, l'évaluation de la notoriété des actions de communication des ministères économiques et financiers figure dans les rapports annuels de performance. Le RAP 2010 fait ainsi ressortir un taux de notoriété moyen des projets ou actions ministériels auprès du grand public de 66,6 % pour 2010.

Si certains ministères ont adopté une politique d'évaluation systématique (c'est par exemple le cas du ministère de l'éducation nationale ou des ministères économiques et financiers¹⁹), toutes les

¹⁶ Le taux de « notoriété spontanée » est le pourcentage des sondés se souvenant avoir vu une campagne sur le thème concerné. Le taux de « mémorisation assistée » est le pourcentage des sondés reconnaissant l'un des supports lorsqu'on les leur montre.

¹⁷ Les « post tests » ne sont pas réservés à l'évaluation des campagnes de communication. Par exemple, au ministère de l'éducation nationale, des post tests ont été récemment pratiqués pour évaluer l'efficacité du « guide des parents d'élèves » (septembre 2009) et de la lettre de veille hebdomadaire de la DELCOM (avril 2010).

¹⁸ Par exemple, dans le cadre de la campagne sur les Violences conjugales (juillet 2008 - juillet 2011), les résultats des post-tests ont conduit le ministère à assurer une meilleure mise en valeur du numéro d'appel 39 19.

¹⁹ Sauf pour les campagnes impliquant des volumes limités d'achats d'espaces publicitaires (ex : campagnes sur la modernisation de l'Etat, 2010.)

campagnes de communication ne donnent pas lieu à de tels post-tests, en raison notamment du coût important qu'ils représentent (30 000 à 40 000 € selon le SIG). Par exemple, en 2010, le SIG n'a financé qu'un post test, relatif à la campagne sur le grand emprunt (février 2010), alors qu'il a financé, au cours de cette même année, cinq campagnes en tant que seul émetteur. De même, la DICOM du ministère de l'écologie ne commande des post-tests que sur certaines de ses campagnes de communication, à la différence de la DSCR et de l'ADEME qui ont choisi d'évaluer la totalité de leurs campagnes.

Il paraît nécessaire que le SIG et les ministères clarifient leur doctrine et fassent un choix clair entre une évaluation systématique, donc coûteuse, et une évaluation facultative, selon des critères de sélection (coût de la campagne, intérêt stratégique ou caractère récurrent, etc.) qui gagneraient alors à être précisés. Le recours aux post-tests en ligne, moins coûteux, pourrait également être développé.

b) Les résultats des post tests révèlent une visibilité inégale des campagnes

Les résultats des « post-tests » relatifs aux campagnes du SIG montrent que les Français considèrent dans leur très grande majorité que le Gouvernement est dans son rôle en les informant des mesures qu'il met en œuvre.

En revanche, ils mettent en évidence la faible visibilité de certaines campagnes, et particulièrement de celles diffusées dans la presse et sur internet, telles que les campagnes « Emploi »²⁰ ou « Solidarité »²¹. Ainsi, 72 % des personnes interrogées n'avaient aucun souvenir de ces campagnes deux semaines après leur diffusion dans les médias. Les taux de notoriété assistée sont à peine meilleurs²². La mémorisation des slogans n'est pas non plus toujours excellente : 68 % des personnes interrogées ne se souviennent pas de la signature de la campagne « Solidarité » et 84 % ne se souviennent pas de l'adresse Internet figurant sur ces annonces ; 92 % ne se sont pas rendus sur le site Internet du gouvernement et 73 % n'envisagent pas de le faire.

Cependant, la visibilité des campagnes doit être appréciée au regard de la « puissance » de leur plan média (nombre de Français

²⁰ Information sur les mesures d'aide en faveur des Français privés d'emploi (2,6 M€).

²¹ Information sur des mesures en faveur des Français les plus modestes.

²² Pour la campagne « Emploi », 69 % des sondés ne se souviennent d'aucun élément du volet « grand public » et 72 % des jeunes ne se souviennent d'aucun élément du volet « jeunes ». Pour la campagne « Solidarité », 51 % des personnes interrogées se souviennent d'au moins un élément, mais aucune des annonces ne dépasse 29 %.

potentiellement touchés). Or, les campagnes diffusées dans la presse et sur internet touchent un public moins large que celles qui s'appuient par exemple sur les médias audiovisuels. Par exemple, la campagne tri-média (presse, radio, TV) sur le RSA (juin 2010) affiche un taux de mémorisation de 60 % et un taux de reconnaissance de 76 %.

La visibilité des campagnes dépend également de leur nature (information, modification des comportements, recrutement, etc.) et des publics qu'elles visent : les campagnes qui visent un changement des comportements sont généralement celles qui concernent la plus grande partie de la population et qui sont à la fois les mieux mémorisées et les mieux reconnues.

c) L'efficacité des campagnes est insuffisamment mesurée

Les post-tests mesurent la visibilité (audience, notoriété et mémorisation) des campagnes et non leur efficacité proprement dite, c'est-à-dire leur impact sur l'adhésion aux réformes qu'elles promeuvent ou la modification des comportements qu'elles visent. Les outils de suivi permettant de mesurer cet impact n'existent pas toujours et les données ne sont parfois pas disponibles ou pas exploitables en temps réel.

A titre d'exemple, s'agissant de la campagne relative à la télé-déclaration des revenus, les indicateurs relatifs aux taux de reconnaissance et de mémorisation gagneraient à être complétés par un indicateur mesurant l'augmentation du nombre de télé-déclarations, qui constitue, *in fine*, l'objectif de la campagne.

De même, dans son référentiel sur les actions de communication des ministères sociaux, la Cour regrettait que l'impact en profondeur et à long terme des campagnes ne soit pas mesuré à travers des études qualitatives. Lorsque cet impact est mesuré, il paraît relativement faible, comme dans le cas de la campagne de sensibilisation aux violences conjugales : si cette campagne a « marqué les esprits » (fort taux de mémorisation), elle ne semble pas avoir permis de briser le silence sur les violences²³.

Certes, les changements de comportement sont nécessairement lents et résultent, dans des proportions difficiles à apprécier, des campagnes de sensibilisation, des mesures de politique publique et des évolutions de la société. Néanmoins, approfondir l'analyse des liens entre les campagnes de communication et la modification, dans la durée, des

²³ 7 % des sondés et 15 % des femmes victimes parmi ceux-ci déclarent qu'ils s'adresseront à un professionnel de santé ou à une association d'aide aux victimes. Ces faibles résultats peuvent aussi s'expliquer par la difficulté d'aborder ces sujets ou de s'avouer concerné.

comportements ou des opinions paraît nécessaire pour justifier l'utilité de ces actions.

d) La mutualisation des post-tests doit permettre d'améliorer l'évaluation

Le SIG a lancé, début 2010, un projet de mutualisation des pré-tests et post-tests d'actions et de campagnes de communication. Ce projet ne concerne, dans un premier temps, que les départements ministériels. Son extension aux opérateurs, notamment ceux du groupement d'achat d'espaces, pourra être envisagée dans un second temps.

L'objectif est d'aboutir à la mise en place d'un marché mutualisé effectif à compter de septembre 2011. A ce stade, la dépense totale (hors ministère du travail, de l'emploi et de la santé, qui n'a pas encore répondu) est évaluée, pour 2010, à près de 600 000 €. Cette mutualisation permettra de disposer de données homogènes, donc comparables, sur l'efficacité des campagnes de communication des ministères.

Sans attendre sa mise en place, le SIG s'est engagé dans la construction d'une base de données regroupant les résultats des post-tests des campagnes réalisées par le SIG, les ministères et les opérateurs. Elle permettra des analyses de l'efficacité des campagnes selon différents critères : type de campagne, thématique, médias mobilisés...

L'alimentation de la base, conçue par un prestataire externe et livrée en novembre 2010, a été assurée par les agents du SIG. L'ensemble des études disponibles a été intégré. Le SIG souhaite à présent engager une réflexion en vue de définir des indicateurs standards de performance (score moyen par médias, par types de campagnes, notamment).

2 - La mesure de la performance du SIG

La performance du SIG est retracée dans un indicateur budgétaire figurant au programme 129 « coordination du travail gouvernemental ».

Dans la loi de finances pour 2011, l'ancien indicateur (« taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population internaute »²⁴) a été remplacé par un indicateur relatif au « niveau de

²⁴ Cet indicateur rapportait, sur une année, la moyenne du nombre de visiteurs uniques mensuels sur l'ensemble des sites gouvernementaux à la moyenne mensuelle du nombre d'internautes français. En 2009, le taux a atteint 47,5 %, contre 42,2 % en 2007. Pour 2010 et 2011, le SIG anticipait une augmentation des visites sur les sites gouvernementaux moins rapide que la croissance de la population internaute, d'où une cible inférieure au taux enregistré en 2009.

satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale ». Le PAP 2011 souligne que si le résultat peut être en partie sujet à un biais lié à la sensibilité politique des sondés, l'évolution de l'indicateur dans le temps est révélatrice de la performance du SIG.

La mesure de la performance du SIG dans les documents budgétaires

Le taux de satisfaction des personnes exposées aux campagnes est mesuré depuis octobre 2009 dans le baromètre de la communication gouvernementale. Les données sont fournies par le département études et sondages du SIG à partir d'une enquête réalisée par l'IFOP cinq fois par an, en « face à face », auprès d'un échantillon de 1 000 individus.

La question est formulée de la façon suivante : *« Nous allons maintenant parler plus précisément des campagnes de publicité qui sont diffusées à l'initiative du Gouvernement à la télévision, dans la presse, à la radio, sur Internet ou sur des affiches, pour communiquer sur ses actions et réformes ou pour contribuer à modifier certains comportements. Etes-vous satisfait de la manière dont le Gouvernement communique sur son action à travers les campagnes de publicité ? »*.

La valeur de l'indicateur correspond à la part des personnes qui se disent satisfaites de la manière dont le Gouvernement communique sur son action à travers les campagnes de publicité, parmi celles qui se déclarent exposées aux dites campagnes. La prévision pour 2010²⁵ est comprise entre 58 % et 60 % ; la cible est fixée à 61 % à horizon 2013.

L'indicateur de contexte a pour but d'éclairer l'indicateur de satisfaction en rendant compte du pourcentage de la population exposée aux campagnes d'information du Gouvernement. Il permet d'apprécier le niveau de diffusion des campagnes d'information du Gouvernement. Il est suivi dans le cadre du baromètre de la communication gouvernementale depuis 1995.

Deux critiques peuvent être formulées à l'égard de cet indicateur. D'une part, il concerne l'ensemble de la communication gouvernementale, qui mobilise des crédits majoritairement imputés en dehors du programme 129. Le SIG a pour mission de coordonner cette communication mais n'en assure directement qu'une partie très limitée.

²⁵ La question de satisfaction n'est posée que depuis octobre 2009. Sur l'année 2009 elle n'a fait l'objet que de deux mesures : au mois d'octobre et au mois de décembre. Il n'est donc pas pertinent d'afficher un résultat pour 2009, d'autant plus que la fin d'année 2009 a correspondu à une période atypique pour la communication gouvernementale, avec un nombre important de campagnes.

D'autre part, l'indicateur ne renseigne pas sur l'efficacité réelle des campagnes, mais seulement sur la perception qu'en ont les Français. Il paraîtrait préférable d'utiliser les résultats des « post-tests » (taux de mémorisation spontanée et assistée) et d'éventuelles études d'impact (modification des comportements, des opinions) pour construire un indicateur reflétant mieux l'efficacité des actions de communication, en complément voire en remplacement de l'indicateur actuel.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fonction « communication » n'est que partiellement centralisée. Elle fait intervenir, dans chaque ministère, une pluralité d'acteurs : services en charge de la communication, directions « métiers », cabinets ministériels, opérateurs. Les rôles de ces différents acteurs, variables selon les ministères, ne sont pas toujours correctement définis.

La communication de chaque ministère s'insère dans un dispositif interministériel, piloté par le SIG. Sa traduction principale réside dans la procédure d'agrément des sondages et des actions de communication, globalement bien respectée, et dans la mutualisation de certaines dépenses.

Les stratégies de communication ministérielles, qui sont le plus souvent formalisées, ne s'inscrivent pas encore véritablement dans une stratégie interministérielle cohérente. L'évaluation de la performance de la fonction « communication », qui se résume pour l'essentiel à la mesure de la visibilité des campagnes de communication, pourrait être améliorée.

La Cour recommande donc de :

- *clarifier, dans chaque ministère, le rôle respectif de l'entité dédiée à la communication, des directions métiers et du cabinet ministériel ;*
 - *veiller au respect systématique des procédures d'agrément mises en œuvre par le SIG ;*
 - *mieux inscrire les priorités ministérielles dans une stratégie de communication interministérielle cohérente ;*
 - *compléter la mesure de la visibilité des campagnes par une évaluation de leur impact et par une analyse plus globale de la performance de la fonction « communication ».*
-

Chapitre II

Les dépenses de communication

L'absence de définition uniforme des dépenses de communication fragilise toute tentative de quantification et de comparaison dans le temps ou entre ministères. Elle n'empêche toutefois pas de discerner quelques grandes tendances concernant le niveau des dépenses, leur évolution ou leur structure.

Il est rappelé que les « dépenses de communication » analysées dans le présent rapport correspondent aux dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) des seuls services centraux des ministères.

I - Une quantification délicate

La difficulté à mesurer les « dépenses de communication » tient à l'absence de définition précise de la fonction communication. Définie par son objet, cette fonction regroupe une grande variété d'activités relevant de logiques très diverses.

Par exemple, les auteurs des *Tableaux de bord de la communication*²⁶ retiennent les domaines suivants : communication institutionnelle, communication interne, relations avec la presse, communication de crise, publicité, parrainage, événementiels, site Internet. De même, le répertoire interministériel des métiers de l'Etat regroupe dans le domaine fonctionnel « communication » les emplois « permettant de présenter et de promouvoir l'image et l'action des

²⁶ T. LIBAERT et A. DE MARCO, Dunod, 2006.

services de l'État et des politiques publiques en direction de cibles internes et externes »²⁷.

L'absence de définition largement reconnue des « dépenses de communication » explique que leur quantification soit délicate. L'approche « organique » consistant à comptabiliser uniquement les dépenses de la structure dédiée à la communication est insuffisante, compte tenu de l'absence de centralisation de la fonction communication. Les approches comptables et budgétaires ne sont guère plus opérantes. Reste l'approche déclarative, dont la fragilité est évidente.

A - L'impossible recensement comptable

Le plan comptable de l'Etat (PCE), qui repose sur une nomenclature par nature de dépenses, ne permet pas de retracer l'ensemble des dépenses de la fonction communication, qui sont davantage définies par leur finalité que par leur nature. Celles-ci sont imputées sur divers comptes du PCE et, sur un même compte, peuvent être imputées à la fois des dépenses de communication et des dépenses d'objet différent.

Un seul compte paraît exclusivement rattachable à la communication : le compte 6148 « autres charges de publicité, publication, relations publiques ». Cependant, les dépenses imputées sur ce compte sont loin de correspondre à la totalité des dépenses de communication²⁸. Celles-ci peuvent en effet être imputées sur d'autres comptes, au même titre que d'autres dépenses ne relevant pas de la communication :

- comptes 61183 « colloques et séminaires » et 615661 « frais de représentation et de manifestation des services » (seule une partie de ces manifestations relève de la communication) ;
- comptes 61171 « études générales » et 61173 « études d'évaluation et d'impact » (pour les dépenses d'études et sondages) ;

²⁷ A savoir : directeur de communication, chargé de communication, chargé de la presse, chargé de la communication événementielle, responsable des campagnes de communication, chargé de l'audiovisuel, chef de projet multimédia, chargé de publication, créateur graphique, chargé de promotion et de diffusion commerciale, journaliste-reporter audiovisuel

²⁸ Par exemple, les dépenses imputées sur ce compte ne représentent, en 2010, que 18 % des dépenses de communication totale déclarées par le ministère de la justice.

- comptes 6185 « travaux d'impression » et 6161 « frais postaux » (pour les dépenses liées à l'impression et au routage des supports de communication) ;
- comptes aux intitulés généraux tels que les comptes 61118 « sous-traitance : autres contrats de prestations de services », 61188 « autres services extérieurs divers » et 6188 « autres charges externes ».

B - Les limites de l'approche budgétaire

La comptabilité budgétaire repose sur une double nomenclature par nature (titres) et par destination (missions, programmes, actions). Pourtant il n'est pas toujours possible d'isoler, dans la présentation des programmes budgétaires, les dépenses de communication.

D'une part, les crédits de l'entité chargée de la communication ne font pas toujours l'objet d'une action ou d'une sous-action dédiée et sont fréquemment regroupés avec des crédits dont l'objet est très différent.

D'autre part, les dépenses de communication qui ne sont pas effectuées par l'entité chargée de la communication sont, le plus souvent, dispersées dans divers programmes et actions sans qu'il soit toujours possible de les isoler.

L'annexe n° 3 décrit la façon dont sont présentées, dans les documents budgétaires annexés à la loi de finances pour 2010, les dépenses de communication des ministères concernés par la présente enquête. Elle montre que la lecture des documents budgétaires ne permet pas d'appréhender, de façon simple, directe et exhaustive, les dépenses de communication de l'Etat.

Comme le souligne le ministère de la justice, la présentation budgétaire introduite par la LOLF, organisée en missions, programmes et actions, a pu s'accompagner d'une perte d'information sur certaines catégories transversales de dépenses, notamment celles relatives aux fonctions supports.

C - Les fragilités de l'approche déclarative

Compte tenu de l'absence de source budgétaire ou comptable suffisamment fiable, seule une approche déclarative, consistant à recenser les dépenses afférentes aux différentes activités rassemblées sous le terme générique « communication », est possible. Le recensement des dépenses de communication selon cette méthode demeure toutefois inabouti, car il

se heurte à la diversité des méthodes de comptabilisation retenues par chaque ministère.

1 - Un recensement inabouti

L'équipe d'audit chargée en 2010, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de remettre un rapport sur « la communication des administrations centrales et des opérateurs et organismes publics », a tenté de recenser les dépenses de communication des ministères et des opérateurs sur une base déclarative²⁹.

Or, les données collectées dans le cadre de cet audit présentent d'importantes incohérences qui jettent un doute sérieux sur leur fiabilité. C'est, sans doute, l'une des raisons pour lesquelles ce rapport n'a pas été validé par les instances de pilotage de la RGPP.

L'audit RGPP sur la communication de l'Etat

Comme le Premier ministre l'annonçait dans sa réponse au référentiel relatif à la gestion du SIG, un audit a été conduit, au premier semestre 2010, dans le cadre de la RGPP (phase 2), sur le thème de la communication des administrations centrales et des opérateurs et organismes publics. L'équipe d'audit, composée de membres du Contrôle général économique et financier, s'est vu assigner trois objectifs : évaluer la performance de la fonction communication ; examiner sa cohérence avec les priorités de l'action de l'exécutif ; en déduire des recommandations opérationnelles. L'ensemble des ministères et des organismes publics étaient concernés.

L'équipe d'audit a adressé un questionnaire aux secrétaires généraux et directeurs de la communication des ministères et aux contrôleurs des opérateurs et organismes (CGEfi et CBCM). Des réunions techniques ont été organisées avec les ministères et avec différentes « experts ».

Le projet de rapport d'audit a été remis en juillet 2010 mais n'a pas été communiqué aux ministères. Il a fait l'objet, en septembre 2010, d'une « réunion de présentation », dont il n'existe pas de compte-rendu. Il n'a pas été soumis au comité de suivi ni présenté au Conseil de modernisation des politiques publiques. Les mesures proposées dans ce rapport n'ont donc fait l'objet d'aucun arbitrage, sans que les raisons en soient explicitées et encore moins formalisées.

²⁹ Le CGEfi a demandé aux ministères de fournir leurs dépenses de communication pour 2009 et 2010 (prévisions) en les ventilant en six catégories : campagnes, édition, multimédia, prestations, relations presse, événements.

En effet, le périmètre de la fonction communication n'est pas précisément défini dans le projet de rapport, qui indique simplement qu'elle poursuit cinq objectifs (éclairer l'action des décideurs, promouvoir les réformes et mesures gouvernementales, favoriser la mise en œuvre des politiques publiques, valoriser les missions et métiers, accompagner la gestion des crises) et qu'elle se distingue de « *l'information des usagers sur leurs droits et obligations et sur les démarches et procédures* ».

Au demeurant, les chiffres issus de la comptabilité générale ou relatifs à l'exécution du marché groupé d'achat d'espaces, cités dans le projet de rapport d'audit, sont incohérents avec ceux fournis, à titre déclaratif, par les ministères.

De plus, ces chiffres ne sont généralement pas cohérents avec ceux fournis à la Cour dans le cadre de la présente enquête ou en réponse à des questions parlementaires écrites³⁰. Certaines de ces contradictions n'ont pu être expliquées.

Par exemple, les dépenses de communication du ministère de l'éducation nationale pour l'année 2009 s'élèvent, selon les documents budgétaires, à 5,56 M€, selon l'audit RGPP, à 6,59 M€ et selon la réponse à la question parlementaire, à 5,65 M€. Interrogé par la Cour sur ces différences de chiffrage, la DELCOM a indiqué qu'elles s'expliquaient par les différences de critères et de méthodologie. Par exemple, les données communiquées en réponse à la question parlementaire incluent les abonnements de presse, les frais d'impression ou encore les frais de routage (qui ne sont pas imputés sur le budget de la DELCOM).

De même, au ministère de la justice, d'importantes divergences existent entre les chiffres fournis à l'occasion de l'audit RGPP ou en réponse aux questions parlementaires et ceux communiqués à la Cour. Au demeurant, le ministère a communiqué à la Cour deux séries de chiffres émanant, d'une part, de la sous-direction de la synthèse budgétaire et comptable du secrétariat général (données tirées des restitutions budgétaires et comptables) et, d'autre part, du DICOM et des directions de réseau (données déclaratives). Or, ces chiffres présentent d'importantes différences dont l'origine n'a pu être totalement expliquée par le ministère. Pour l'année 2009, la dépense de communication du ministère s'élève ainsi à 4,36 M€ selon l'audit RGPP, 5,59 M€ selon la

³⁰ Cf. la série de questions écrites publiées au JO le 6 avril 2010, qui demandait à chaque ministère de préciser le montant de ses dépenses de communication, définies à partir de l'énumération suivante : campagnes, sondages, site Internet, évènementiel, édition- impression - production, abonnements à la presse, revues de presse et veille audiovisuelle, formation à la communication, autres.

réponse à la question parlementaire, 6,59 M€ selon les données déclarées par les directions et 8,89 M€ selon les chiffres du secrétariat général. Le ministère indique que le déploiement du logiciel CHORUS, qui s'achève en 2011, devrait faciliter, grâce à l'utilisation de référentiels plus fins, la consolidation des dépenses de communication des administrations centrales et des services déconcentrés.

La Cour regrette qu'en dépit de l'engagement pris par le Premier ministre dans sa réponse au référé, l'audit RGPP du premier semestre 2010 n'ait pas permis d'obtenir une évaluation fiable et partagée des dépenses consacrées par les ministères à la communication.

2 - Des modes de comptabilisation divergents

L'approche déclarative se heurte à la diversité des choix faits par les ministères quant au périmètre des dépenses à prendre en compte et quant à la manière de présenter ces dépenses. Sous ces deux aspects, une harmonisation des méthodes de comptabilisation est nécessaire.

a) Le périmètre des « dépenses de communication »

Certaines dépenses (achats d'espaces, sondages, sites Internet, etc.) sont systématiquement prises en compte dans le recensement des dépenses de communication. D'autres, qui sont à la frontière de la fonction « communication », sont comptabilisées par certains ministères et pas par d'autres. C'est le cas, notamment :

- des frais de documentation (abonnements aux périodiques et aux dépêches des agences de presse, acquisitions d'ouvrages...) et des dépenses liées à l'impression et au routage des publications ;
- des dépenses induites par l'organisation de manifestations (réceptions, colloques ou séminaires), dont la communication n'est pas toujours la finalité exclusive voire principale. Certains ministères ont fait le choix de les inclure dans les dépenses de communication. Par exemple, le ministère de l'écologie comptabilise au titre de la communication les dépenses liées aux sommets internationaux (conférences de Copenhague, sur les bassins forestiers, le nucléaire, les récifs coralliens, notamment) ou encore au débat sur les nanotechnologies (appui du ministère à la Commission nationale du débat public). De même, le ministère de la justice inclut les frais de réception des audiences solennelles annuelles de rentrée organisées

- conformément aux dispositions du code de l'organisation judiciaire ;
- des opérations de communication liées au recrutement des personnels. La plupart des ministères incluent ces dépenses dans le recensement de leurs dépenses de communication. Le ministère de la défense a fait le choix inverse, au motif que leurs finalités sont très différentes de la communication institutionnelle assurée par la DICOD et les OICD. Au demeurant, elles ne relèvent pas de la DICOD ou des SIRPA mais des services en charge des ressources humaines de chaque armée. Dans le cadre de la présente enquête, les dépenses liées aux campagnes de recrutement ont été réintégrées dans les dépenses de communication du ministère de la défense³¹.

b) La ventilation des « dépenses de communication »

Lorsqu'il s'agit de présenter la structure des dépenses de communication par catégorie, chaque ministère utilise sa propre nomenclature, plus ou moins détaillée (quatre catégories pour le SIG, sept catégories pour le ministère de l'écologie, mais 13 pour le ministère de la défense et 20 pour le ministère des affaires étrangères). La ventilation par nature de dépenses se double parfois d'un classement thématique : le ministère de l'écologie isole ainsi les dépenses liées à la promotion du Grenelle de l'environnement, quelle qu'en soit la nature.

D'un ministère à l'autre, la façon de présenter et de ventiler les dépenses de communication varie donc sensiblement, ce qui fragilise les comparaisons. Au demeurant, les différents intervenants d'un même ministère ne sont pas toujours en mesure de présenter leurs dépenses selon une nomenclature identique. C'est le cas, par exemple, des ministères de la défense³² et de l'intérieur. De même, les dépenses de la DICOM des ministères sociaux sont présentées selon deux nomenclatures

³¹ Ces campagnes génèrent des dépenses importantes et croissantes : en 2010, elles se sont élevées à environ 13,3 M€ (en hausse de 46 % par rapport à 2006), soit presque autant que les dépenses de communication hors recrutement (14,9 M€).

³² Les dépenses de la DICOD sont suivies, depuis 2009, au sein d'un logiciel construit par « code action ». En revanche, pour les dépenses des autres entités (OICD), la DICOD compile les données déclarées par chaque organisme, qui ne font l'objet d'aucune directive méthodologique ni d'aucun contrôle de cohérence. Au demeurant, les données fournies par la DICOD diffèrent de celles fournies directement par les OICD (2,25 M€ d'écart au total pour l'année 2010).

différentes selon qu'elles concernent les politiques du travail ou celles de la santé³³.

La **communication interne** peut faire l'objet d'une catégorie distincte (comme au ministère de la culture, au ministère des affaires étrangères, au ministère de l'intérieur ou dans les ministères sociaux) ou être intégrée dans les différents postes en fonction de la nature des dépenses (édition, impression, Internet, etc.), comme au ministère de la défense ou au ministère de l'enseignement supérieur, où elle est rattachée à la rubrique « documentation et presse ». Au demeurant, il n'est pas toujours aisé de distinguer la communication interne de la communication externe. Ainsi, la campagne de visibilité conduite par la direction générale de l'armement en 2010 avait pour objectif d'expliquer la transformation et le rôle de la DGA de manière simultanée à des publics différents : les « décideurs » et le grand public, les clients et partenaires, les futurs recrutés et enfin les personnels.

Par ailleurs, la rubrique « **campagnes de communication** » ne correspond pas aux mêmes types de dépenses dans tous les ministères. Dans la plupart des cas, elle regroupe des dépenses liées à la conception des campagnes et aux achats d'espaces. Cependant, l'absence de définition rigoureuse de la notion soulève des problèmes de frontière avec d'autres catégories de dépenses.

En particulier, la frontière entre la rubrique « campagnes » et la catégorie « événementiel » est parfois délicate à tracer. Ainsi, au ministère de la culture, les « campagnes de communication » correspondent principalement aux dépenses liées aux grandes manifestations (organisation, communication et relations presse, impression, routage, frais de réception)³⁴ et, de manière beaucoup plus marginale, à des campagnes publicitaires (gratuité dans les musées, carte musique, loi création et Internet). La frontière entre « campagnes de communication » et « événementiel » repose sur des critères peu explicites : alors que la plupart des grandes manifestations (Journées du

³³ De manière générale, l'information disponible est beaucoup plus riche au titre des crédits sur le programme 124 (santé) : l'existence d'un BOP indépendant implique aussi la production annuelle d'une programmation et d'un bilan détaillés par action et par dispositif, qui n'existe pas sous la même forme pour l'UO du programme 155 (travail), pour lequel le budget prévisionnel se présente sous la forme d'une liste de projets non ventilés par catégorie de dépenses et variable d'une année sur l'autre.

³⁴ A titre d'illustration, cette rubrique inclut, pour un montant total de près d'un million d'euros sur les exercices 2008, 2009 et 2010, diverses dépenses engagées pour la célébration des 50 ans d'existence du ministère, parmi lesquelles l'organisation d'un colloque international, la conception et le référencement d'un site Internet, l'organisation d'une exposition de photographies, la réalisation de CD et de DVD, des frais de traduction et de réception...

patrimoine, Fête de la musique, Nuit des musées, etc.) sont incluses dans la rubrique « campagnes de communication », la Fête du cinéma (prise en charge par le ministère depuis 2008) est imputée dans la rubrique « événementiel ». De même, au ministère de l'écologie, les actions événementielles inscrites dans une campagne de communication (ex : Semaine du développement durable) sont rattachées aux campagnes tandis que les autres (ex : participation au Salon de l'agriculture) sont regroupées dans une catégorie distincte.

Certains ministères ont d'ailleurs renoncé à distinguer les deux catégories : ainsi, au ministère de la défense, les campagnes de communication (hors recrutement) sont incluses dans la rubrique « événements et salons ».

Les dépenses liées aux **études et sondages** sont généralement isolées au sein d'une rubrique distincte. Toutefois, elles sont parfois regroupées avec d'autres dépenses : veille et analyse média au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ou au SIG, prestations de conseil au ministère de l'écologie. Les pré-tests et post-tests (cf. *infra*) peuvent être imputés dans la catégorie « études et sondages » (c'est notamment le cas au SIG) ou dans la rubrique « campagnes de communication », voire faire l'objet d'une ligne distincte (comme au ministère de la culture).

La rubrique « **conseil en communication** » se limite parfois au conseil stratégique global et à l'entraînement à la prise de parole dans les médias (media training). Dans d'autres cas, elle inclut aussi les dépenses liées à la conception des campagnes de communication. Au ministère de l'enseignement supérieur, les dépenses liées au conseil stratégique, à la conception des campagnes et à la production des supports sont regroupées dans une catégorie qui inclut également la création graphique, les travaux photos, etc. ; les dépenses de campagne correspondent uniquement aux achats d'espaces et à la publicité en ligne.

Au total, il serait souhaitable que les ministères se dotent, avec le concours du SIG, d'un référentiel commun, reposant sur un périmètre harmonisé et une nomenclature uniformisée. Cette harmonisation des méthodes de comptabilisation des dépenses de communication est indispensable pour établir des comparaisons pertinentes et permettre un meilleur pilotage financier de cette fonction. Elle figure parmi les objectifs assignés au SIG dans la lettre de mission signée du directeur de cabinet du Premier ministre et devrait, selon le SGG, être achevée en 2012.

II - Des niveaux de dépenses inégaux, des évolutions contrastées

Sous réserve de ces difficultés de mesure, les dépenses de communication totales (hors personnel) déclarées par les ministères concernés par la présente enquête s'élèvent, sur la période 2006-2010, à environ 600 M€, soit en moyenne 120 M€ par an. Ce chiffre global masque d'importantes différences selon les ministères et de fluctuations annuelles non moins significatives.

A - Le montant des dépenses par ministère

En 2010, les dépenses de communication totales déclarées par les ministères concernés par la présente enquête (hors SIG) représentent un montant total d'environ 112 M€, soit moins de 0,3 % des dépenses de fonctionnement (titre 3) exécutées par ces ministères en 2010.

Les dépenses de communication dans les dépenses totales des ministères (2010)

<i>En euros</i>	Dépenses Totales	Dépenses de fonctionnement (A)	Dépenses de communication (B)	Ratio B/A
Aff. étrangères	5 108 191 160	935 152 129	4 556 841	0,49 %
Culture	4 072 794 226	1 466 163 812	4 463 665	0,30 %
Défense	42 640 536 780	10 315 689 784	28 260 000	0,27 %
Ecologie (y.c. SR)	32 674 119 381	3 256 715 106	33 473 435	1,03 %
Eco. - finances	164 952 947 018	5 806 487 714	20 631 543	0,36 %
Educ nat - ens sup	100 798 422 908	15 320 965 009	9 646 408	0,06 %
Intérieur	24 245 067 636	2 649 227 450	5 288 962	0,20 %
Justice	6 905 240 198	1 850 107 517	6 099 524	0,33 %
Total	381 397 319 307	41 600 508 521	112 420 378	0,27 %

Sources :

- Pour les dépenses totales et dépenses de fonctionnement (hors comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers et comptes de commerce) : RAP 2010.

- *Pour les dépenses de communication : données déclarées par les ministères.*

Faute de données fiables concernant les collectivités locales ou les gouvernements étrangers, il est difficile de porter une appréciation sur le poids des dépenses de communication dans les dépenses totales de l'Etat.

Le niveau des dépenses de communication varie, naturellement, beaucoup selon les ministères. Par exemple, les dépenses de communication déclarées par le ministère de l'écologie sont environ sept fois plus élevées que celles du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la culture.

Rapportées aux dépenses de fonctionnement, les différences sont moins marquées, sans être pour autant négligeables : le poids des dépenses de communication dans les dépenses de titre 3 varie de moins de 0,1 % pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur à plus de 1 % pour le ministère de l'écologie³⁵. En dehors de ces deux cas extrêmes, le ratio est toujours compris dans une fourchette de 0,2 à 0,5 %.

Il convient d'insister sur la fragilité de ces comparaisons, qui reposent sur des données déclaratives dont les périmètres ne sont pas rigoureusement identiques. L'exclusion des dépenses de communication des opérateurs, dont le rôle est plus ou moins important selon les ministères, peut également biaiser les comparaisons. La seule comparaison dont la validité ne peut être contestée concerne les achats d'espaces publicitaires, qui sont évoqués plus loin.

Par ailleurs, les différences constatées dans le niveau des dépenses de communication s'expliquent en partie par la diversité des choix effectués par les ministères en matière de recours à des prestataires extérieurs. L'impact de ces choix sur le niveau des dépenses est d'autant plus déterminant que les frais de personnel ne sont pas pris en compte dans le présent rapport.

Par exemple, au ministère de l'écologie, la direction de la communication (DICOM), la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont adopté, en ce qui concerne l'externalisation, des approches très différentes :

³⁵ Cela tient notamment à l'inclusion, dans les dépenses de ce ministère, des dépenses de communication liées à la sécurité routière (qui représentent plus de la moitié des dépenses de communication totales déclarées par le ministère en 2010).

- la DICOM, qui veut devenir une véritable « agence de communication intégrée », a privilégié le recrutement d'experts dans les différents domaines techniques de la communication (web, audiovisuel...). Elle ne recourt à un prestataire extérieur que pour les actions requérant des compétences spécifiques inexistantes en interne ou en cas de pic d'activité ponctuel ;
- à l'inverse, la communication de la DSCR repose en quasi-totalité sur un fonctionnement externalisé. En interne, une équipe de taille réduite assure les missions suivantes : pilotage et coordination de la stratégie annuelle, suivi administratif et financier, suivi et coordination des projets, pilotage des prestataires, administration des sites Internet, relations presse (pour partie), alimentation du réseau de la sécurité routière en outils de communication (dépliants, affiches, etc.) ;
- l'ADEME s'appuie également de manière importante sur des prestataires externes en matière de relations presse, de graphisme, de création et conception de campagnes ou d'événements, de routage, notamment. Les équipes internes sont principalement dédiées à la définition des stratégies, la coordination des prestataires, la validation des contenus, le suivi des opérations et l'évaluation de leur impact.

Au sein des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, la DELCOM n'agit comme prestataire d'opérations de communication que pour de petites opérations, ne comportant pas d'achat d'espace, ou pour l'organisation d'événements de taille réduite. Dans la majorité des cas, ce sont les prestataires titulaires des marchés qui sont mobilisés.

Le ministère de la justice a, pour sa part, choisi d'effectuer en interne l'ensemble des travaux qu'il est possible d'assurer au moyen des différentes compétences et métiers dont le service dispose, en n'externalisant que ce qu'il s'avère impossible de réaliser en interne.

B - L'évolution des dépenses de 2006 à 2010

Si l'on se fonde sur les données déclarées par les ministères, la période sous revue se caractérise, de 2006 à 2009, par une forte augmentation de la dépense de communication (hausse de plus de 50 % en trois ans) suivie, en 2010, d'une nette diminution (-6 %), principalement imputable aux ministères de la défense et aux ministères économiques et financiers..

**Evolution de la dépense de communication par ministère,
2006-2010**

<i>En euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution
Aff. étrangères		5 973 371	6 074 226	4 664 109	4 556 841	-24 %
Culture	5 342 819	5 480 475	5 668 899	4 674 596	4 463 665	-16 %
Défense	24 430 000	24 190 000	23 690 000	34 730 000	28 260 000	+16 %
Ecologie (y.c. SR)	23 466 895	26 634 005	23 991 326	26 447 695	33 473 435	+26 %
Eco - finances	23 393 392	20 469 407	28 191 888	28 481 719	20 631 543	-12 %
Educ nat - ens sup	6 843 764	7 772 626	9 741 931	8 783 297	9 646 408	41 %
Intérieur	6 386 048	7 343 549	6 297 147	7 223 017	5 288 962	-17 %
Justice		7 268 683	8 246 970	6 587 588	6 099 524	-16 %
Total ministères	89 862 918	105 132 116	111 902 387	121 592 021	112 420 378	+25 %
SIG	4 958 000	4 590 000	9 117 000	21 028 000	21 020 000	+324 %
Total général	94 820 918	109 722 116	121 019 387	142 620 021	133 440 378	+41 %

Source : Cour des comptes, sur la base des données déclarées par les ministères

Cet accroissement des dépenses entre 2006 et 2010 contraste avec la diminution des effectifs des structures en charge de la communication au sein des ministères contrôlés (cf. *supra*). Cette double évolution pourrait être révélatrice d'une tendance à l'externalisation croissante de la fonction communication, qui nécessiterait, pour être confirmée, une analyse plus fine prenant en compte la totalité des effectifs dédiés à la communication et la nature des charges externes en augmentation.

Toutefois, ce constat général masque :

- d'une part, d'importantes fluctuations conjoncturelles de la dépense d'une année sur l'autre, liées par exemple à la mise en œuvre de réformes de grande ampleur (ex : le Grenelle de l'environnement pour le ministère de l'écologie) ;
- et, d'autre part, des différences sensibles selon les ministères : ainsi, entre 2006 et 2010, certains ministères (défense, écologie, éducation nationale) voient leurs dépenses augmenter de manière significative, tandis que d'autres (affaires étrangères, culture, économie et finances, intérieur, justice) subissent une diminution importante. Le détail, par ministère, de l'évolution des dépenses de communication, est présenté en annexe n°4.

Il convient en outre de souligner que les changements de périmètres ministériels se répercutent sur l'organisation de la fonction communication et rendent difficiles les comparaisons dans le temps.

C - La structure des dépenses : le poids des campagnes de communication

A partir des données fournies par chaque ministère, la Cour a reconstitué, selon sa propre nomenclature, la structure des dépenses de communication des ministères. Compte tenu de l'hétérogénéité des modes de présentation de la dépense, de nombreux retraitements ont été nécessaires. Ces données, dont le détail figure en annexe n°5, sont donc purement indicatives et leur interprétation requiert la plus grande prudence. Elles n'en permettent pas moins de mettre en évidence quelques constats significatifs.

Elles révèlent, tout d'abord, le poids important des campagnes de communication, et notamment des achats d'espaces, dans la dépense totale. Elles représentent par exemple 79 % des dépenses de communication au ministère de l'écologie (hors sécurité routière)³⁶, 55 % dans les ministères économiques et financiers, 47 % au ministère de la culture³⁷, 40 % au ministère de l'éducation nationale ou 33 % au ministère de l'enseignement supérieur. Au ministère de la défense, si les campagnes ne représentent que 5 % des dépenses de la DICOD, cela tient au fait qu'elles n'incluent pas les campagnes de recrutement, organisées directement par les armées. En ce qui concerne le SIG, parallèlement à l'accroissement significatif des moyens, le poids des campagnes dans la dépense totale a fortement cru, passant de 20 % en 2006 à environ 62 % en 2010.

Plus particulièrement, les dépenses d'achat d'espaces des dix ministères concernés par l'enquête représentent, sur la période 2006-2010, un montant total d'environ 210 M€, soit plus du tiers des dépenses de communication déclarées par ces ministères. Elles suivent d'ailleurs une évolution similaire à celle des dépenses de communication dans leur ensemble (augmentation de 2006 à 2009, diminution en 2010).

³⁶ Le poids élevé des campagnes de communication peut s'expliquer par l'inclusion, au sein de cette rubrique, des dépenses liées à la promotion du Grenelle et à l'appui au débat sur les nanotechnologies ; si l'on exclut ces dépenses, les campagnes de communication représentent environ 60 % de la dépense totale.

³⁷ Pour mémoire, ce ministère comptabilise principalement, dans la rubrique « campagnes de communication », des actions de nature événementielle.

Le poids des dépenses liées aux sondages et études d'opinion est beaucoup plus limité. Elles ne représentent, par exemple, que 0,3 % des dépenses de communication du ministère de l'écologie, 1 % de celles du ministère de la culture ou encore 3 % de celles du ministère de l'enseignement supérieur. Leur poids dans la dépense totale n'est significatif qu'au sein du ministère de la défense (8 %), du ministère de l'éducation nationale (12 %) et des ministères économiques et financiers (11 %), où elles ont d'ailleurs fortement augmenté depuis 2006. Elles représentent également une part non négligeable (11 %) des dépenses du SIG.

De même, les prestations de conseil et d'audit génèrent un coût très modéré au regard des dépenses de communication totales, sauf au ministère de l'enseignement supérieur (15 %) et, dans une moindre mesure, dans les ministères économiques et financiers (5 %).

En revanche, il faut souligner l'importance des dépenses liées, d'une part, à l'événementiel (au moins 10 % des dépenses totales dans la plupart des ministères et jusqu'à 32 % au ministère de l'intérieur) et, d'autre part, à l'édition/impression (en particulier au ministère de la défense, où elles représentent 53 % des dépenses de communication totale, principalement à cause des frais de réalisation et de routage des onze « revues de la défense » - plus de 4 M€ en 2010).

III - Des dépenses qui restent faiblement mutualisées

A - Les dépenses du SIG

1 - La part du SIG dans la dépense totale, en hausse, reste limitée

La part du SIG dans la dépense totale s'est fortement accrue depuis 2008. En 2006, les dépenses du SIG représentaient environ 5 % des dépenses de communication des ministères concernés par la présente enquête. En 2010, ce pourcentage atteint près de 16 %.

Cet accroissement, engagé dès 2008, s'est poursuivi en 2009 avec le prélèvement d'une partie des crédits de communication des ministères au profit du SIG. L'objectif était de donner au SIG les moyens de réaliser ou de cofinancer des campagnes de communication de dimension interministérielle, dans un souci de coordination, de cohérence et de rationalisation des coûts. Le montant du prélèvement (16,7 M€ au total en LFI 2009) a été arrêté par la direction du budget en fonction de la

« capacité contributive » de chaque ministère et non sur la base d'une analyse précise et objective de la répartition des rôles souhaitable entre les ministères et le SIG.

En dépit de la justification avancée (transfert de crédits des ministères au SIG), le net accroissement des moyens d'intervention du SIG en 2008 et 2009 ne s'est pas accompagné d'une diminution équivalente des dépenses de communication déclarées par les ministères. Au contraire, celle-ci ont augmenté de plus de 16 % en deux ans. A l'inverse, en 2010, elles ont diminué 6 %, alors que les dépenses du SIG demeuraient quasiment stables.

En dépit du rééquilibrage intervenu depuis 2008, les dépenses du SIG ne représentent toujours qu'une fraction très minoritaire de la dépense de communication totale du gouvernement. A titre d'exemple, elles sont inférieures, en 2010, à celles du ministère de la défense ou du ministère de l'écologie (sécurité routière incluse).

2 - Les critères de cofinancement des campagnes de communication doivent être clarifiés

Le SIG peut contribuer au financement de campagnes dont l'initiative et le pilotage relèvent d'un ministère, lorsque « *l'importance de la thématique ou son caractère interministériel* » le justifie. Les demandes de cofinancement formulées par les ministères sont instruites par le SIG et arbitrées par le cabinet du Premier ministre. En règle générale, la contribution du SIG prend la forme d'une participation au financement des investissements publicitaires.

Ainsi, en 2010, le SIG a soutenu neuf campagnes dont il n'était pas l'émetteur principal (réforme des retraites, taxe professionnelle, service civique, etc.), qui ont représenté plus de 40 % de ses investissements publicitaires (soit environ 4,5 M€).

Certaines campagnes organisées initialement dans un cadre exclusivement ministériel deviennent ensuite « d'intérêt gouvernemental » et bénéficient, à ce titre, d'un cofinancement du SIG. C'est par exemple le cas de la campagne sur la modernisation de l'Etat, financée de 2008 à 2010 par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, qui bénéficie, à partir de 2011, d'un cofinancement du SIG à hauteur de 1 M€.

Il paraîtrait souhaitable que le SIG se dote d'une doctrine clarifiant les critères qui le conduisent, d'une part, à initier et financer lui-même une campagne et, d'autre part, à abonder financièrement une campagne

lancée par un ministère. La rédaction d'une nouvelle circulaire du Premier ministre pourrait en être l'occasion.

A cet égard, le SGG a indiqué, au cours de la contradiction, qu'il entendait faire prévaloir le « principe de subsidiarité » : le SIG devra intervenir « *si le budget envisagé pour une campagne est inexistant ou semble insuffisant pour permettre une visibilité correcte auprès des cibles concernées, et en fonction de deux critères : le sujet correspond à une priorité gouvernementale validée par le cabinet du Premier ministre ; le sujet revêt une dimension interministérielle* ». La traduction concrète de ces principes reste à opérer.

B - Les marchés coordonnés

Les achats d'espaces publicitaires des ministères et de certains opérateurs s'inscrivent dans le cadre d'un marché coordonné sous l'égide du SIG, évoqué plus loin. Ces dépenses représentent plus du tiers des dépenses de communication déclarées par les ministères contrôlés.

Un autre marché coordonné, d'un montant plus limité, concerne le « baromètre de la communication gouvernementale », dont l'objet est d'analyser la perception des actions d'information et de communication des pouvoirs publics. Réalisé cinq fois par an par l'institut IFOP, ce baromètre, lancé en 1995, se constitue d'un module SIG et de modules ministériels. Il associe dix ministères partenaires³⁸.

Jusqu'en juin 2009, le SIG a payé l'intégralité de cet outil au prestataire, les ministères remboursant ensuite leur part au SIG³⁹. Compte tenu de la lourdeur administrative de la procédure et des montants assez élevés perdus en fin d'année, le SIG a opté, lors du renouvellement de ce marché, pour la formule du marché coordonné. Depuis juillet 2009, chaque ministère signe désormais avec le prestataire une convention et paye ses commandes.

³⁸ Services du Premier ministre, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, ministère de l'éducation nationale, ministère de la défense, ministère du travail, ministère de la justice, ministère de la santé et direction de la circulation et de la sécurité routières.

³⁹ En 2008, par exemple, les ministères concernés ont remboursé au SIG, au titre du baromètre de la communication gouvernementale, une somme totale de 451 322 €.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'absence de définition uniforme des dépenses de communication fragilise toute tentative de quantification et de comparaison dans le temps ou entre ministères. Faute de données budgétaires ou comptables exploitables, ces dépenses sont recensées selon une méthode déclarative fragile, qui se heurte à la diversité des méthodes de comptabilisation retenues par chaque ministère.

Ces difficultés n'empêchent toutefois pas de discerner quelques grandes tendances.

Les dépenses de communication des ministères contrôlés, qui représentent une fraction très faible de leurs dépenses de fonctionnement totales, ont fortement progressé entre 2006 et 2009, avant de diminuer en 2010. Elles s'élèvent, sur la période 2006-2010, à environ 600 M€.

Les campagnes de communication, et singulièrement les investissements publicitaires, constituent le premier poste de dépense. La part du SIG dans la dépense totale, quoiqu'en forte hausse, reste limitée.

La Cour recommande de :

- définir, avec le concours du SIG, un référentiel des dépenses de communication, reposant sur un périmètre harmonisé et une nomenclature uniformisée ;*
 - clarifier les critères d'intervention du SIG, soit en tant que pilote et financeur, soit en tant que co-financeur des campagnes de communication lancées par les ministères.*
-

Chapitre III

Le recours aux prestataires externes

La forte hétérogénéité des dépenses de communication ne permettait pas de procéder à un contrôle exhaustif de ces dépenses. La Cour a examiné plus particulièrement les conditions dans lesquelles les ministères recourent à des prestataires externes pour :

- effectuer des sondages, études et enquêtes d’opinion ;
- organiser des campagnes de communication reposant notamment sur des investissements publicitaires ;
- bénéficier de prestation de conseil stratégique ou de formation (coaching, media-training, etc.).

Les développements qui suivent décrivent la façon dont le recours aux prestataires externes est organisé, le contenu des prestations qu’ils fournissent et les modalités selon lesquelles ils sont rémunérés.

La Cour expose notamment, dans ce chapitre, des irrégularités, au regard du code des marchés publics (CMP)⁴⁰, relevées à l’occasion des contrôles effectués par la Cour sur un échantillon de dépenses. Il ne faut pas pour autant en conclure que ces entorses à la réglementation sont généralisées. Les dépenses de communication ne se distinguent sans

⁴⁰ L’ADEME n’est pas soumise au code des marchés publics mais aux dispositions des directives européennes (notamment la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004) et des textes nationaux les transposant, particulièrement l’ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et son décret d’application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. Ces dispositions sont complétées par un règlement interne validé par le conseil d’administration les 30 novembre 2006 et 11 février 2009.

doute pas, sur ce point, des autres catégories d'achats, si ce n'est, éventuellement, par le fait qu'elles sont, plus fréquemment que d'autres, engagées dans une urgence qui explique, sans les justifier, une partie des pratiques constatées.

C'est la raison pour laquelle il paraît indispensable de sensibiliser davantage les agents chargés de la communication aux règles de la commande publique. La Cour prend acte des actions de sensibilisation mises en œuvre par le SIG (actualisation et diffusion de guides des marchés publics de communication) et des engagements pris en ce sens par certains ministères⁴¹.

I - Les sondages et études d'opinion

La catégorie « sondages et études d'opinion » regroupe des prestations de natures diverses, tant en termes de méthode (quantitative/qualitative, face à face/par téléphone, en ligne, etc.) que de finalités (analyse de l'opinion sur un ministère, une politique publique, un service public, une réforme adoptée ou envisagée, une personnalité, une intervention, une campagne de communication, etc.). On distingue généralement :

- les études dites « barométriques », c'est-à-dire récurrentes et périodiques, reposant sur des questions identiques d'une enquête à une autre ;
- les études « omnibus », correspondant à l'achat de questions insérées dans des études périodiques, partagées avec d'autres clients du prestataire ;
- les études « ad hoc », qualitatives et quantitatives ;
- les études d'impact d'émissions de radio ou de télévision ;
- les études d'évaluation des campagnes de communication (« pré-tests » et « post tests »).

⁴¹ Par exemple, le ministère de la culture entend se doter d'un guide des procédures et développer la formation à la réglementation des marchés publics des responsables de la communication

A - Des dépenses globalement limitées, une pluralité de prestataires

1 - Des dépenses variables mais globalement limitées

Selon une estimation effectuée par le SIG et le service des achats de l'Etat dans le cadre de la réflexion sur la mutualisation des achats d'études et sondages, la dépense totale des ministères et du SIG en la matière s'élevait, en 2008, à un peu plus de 5 M€.

Il est probable que la dépense réelle soit supérieure à cette estimation, fondée sur les restitutions comptables, qui ne permettent pas toujours de distinguer les sondages et études d'opinion des autres types d'études. C'est en tout cas ce que suggère le tableau ci-dessous, qui présente les dépenses d'études et de sondages telles que les ministères contrôlés par la Cour les ont déclarées.

Dépenses d'études et sondages des ministères, 2006-2010

En euros	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Aff étrangères	51 906	60 637	157 188			269 731
Culture					47 601	47 601
Défense	356 940	377 589	527 361	643 154	675 093	2 580 137
Ecologie (hors SR)		5 681	106 683	66 521	50 495	229 380
Eco - finances	1 444 230	2 073 430	2 585 504	2 055 081	2 279 358	10 437 603
Educ nat - ens sup		767 832	978 541	992 930	772 921	3 512 224
Intérieur	192 281	174 001	12 080	81 268	1 079 74	567 604
Justice		68 004	36 202	35 000	81 687	220 893
SIG	2 521 000	2 271 000	2 791 000	2 094 000	2 380 000	12 057 000
Total	4 566 357	5 798 174	7 194 559	5 967 954	6 395 129	29 922 173

Source : Cour des comptes, données déclarées par les ministères

Les dépenses d'études et de sondages des ministères contrôlés et du SIG s'élèveraient, sur la période 2006-2010, à environ 30 M€. Elles auraient augmenté, sur la même période, d'environ 40 %, passant de 4,57 M€ en 2006 à 6,40 M€ en 2010.

Les dépenses du **SIG** en matière d'études et de sondages sont restées à peu près stables entre 2006 et 2010. Elles s'élèvent, sur l'ensemble de la période, à plus de 12 M€, soit en moyenne 2,4 M€ par an. Ces dépenses correspondent, pour l'essentiel, à des études et sondages commandés par le SIG et, de façon plus marginale, aux abonnements souscrits par le SIG auprès des instituts, ainsi qu'aux « études hébergées », c'est-à-dire financées par le SIG pour le compte de ministères ne disposant pas du support juridique adéquat⁴².

Les abonnements du SIG aux sondages publiés

Le SIG souscrit des abonnements annuels aux sondages publiés dans la presse. Le nombre des instituts auxquels le SIG est abonné augmente régulièrement, passant de six en 2008 (OPINION WAY, TNS Sofres, IPSOS, IFOP, BVA, LH2) à huit en 2010 (les six mêmes + CSA et VIA VOICE), et à neuf en 2011 (les huit mêmes + HARRIS Interactive, dont le nombre de sondages publiés a fortement augmenté depuis 2010). En revanche, le coût unitaire de cet abonnement (15 548 € TTC par an) est resté inchangé. Le coût total s'élève donc, en 2010, à près de 125 000 € TTC.

Ces abonnements permettent au SIG d'être destinataire, « sous embargo » et avant publication dans la presse, des résultats de tous les sondages publiés⁴³. L'intérêt réside moins dans cette « primeur » que dans l'accès aux données détaillées, alors que les comptes rendus publiés dans la presse sont souvent beaucoup plus synthétiques. Le SIG reçoit ainsi plusieurs centaines de sondage par an (près de 700 en 2010). Ils sont systématiquement transmis au(x) ministère(s) concerné(s), ce qui leur évite de commander eux-mêmes un sondage portant sur des questions identiques. De plus, certains sondages sont utilisés pour les analyses réalisées par les personnels du SIG.

Conformément à une recommandation de la Cour, le SIG a conclu, pour les abonnements souscrits auprès des instituts de sondage, des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence. Le recours à cette procédure est justifié par la protection de droits d'exclusivité détenus par ces sociétés sur les sondages en cause (article 35-II-8° du CMP) Les marchés comportent, comme le SIG s'y était engagé, une clause de pénalité.

⁴² Le SIG a financé, pour le compte de différents ministères et contre remboursement :
- en 2009, 22 études (396 867 €), dont 18 pour le ministère de l'économie et des finances et deux pour le haut commissaire aux solidarités actives ;
- en 2010, trois études (77 740 €) : deux études qualitatives pour le ministère de l'écologie (« formulaire permis de construire » et « formulaire autorisation de travaux ») et une enquête en ligne pour le cabinet du ministre du logement (« regard des 18-25 ans sur les listes de logements vendues par des agences »).

⁴³ L'obligation de communication avant publication concerne les « sondages d'opinion et politiques ». Les autres sondages doivent être livrés si possible avant publication ou, à défaut, dans la semaine suivant leur publication.

Au total, de 2006 à 2010, le SIG a commandé 458 sondages et enquêtes, soit près d'une centaine par an. Plus de la moitié de ces études s'inscrivent dans le cadre de prestations récurrentes (vagues hebdomadaires de questions d'actualité, vagues mensuelles du baromètre de suivi de l'exécutif et vagues bimestrielles du baromètre de la communication gouvernementale).

Les dépenses des ministères contrôlés, quoiqu'en forte augmentation, sont, sauf exceptions, beaucoup plus limitées. Elles s'élèvent, au total, à environ 4 M€ en 2010, contre environ 2 M€ en 2006.

Dans la plupart des ministères, ces dépenses représentent des montants très faibles au regard des dépenses totales consacrées à la communication (moins de 100 000 € par an en moyenne).

Ainsi, le ministère de la culture n'a fait procéder, au cours de la période sous revue, à aucun sondage d'opinion, en dehors des prestations fournies, en 2010, par l'institut Médiascopie. Au ministère des affaires étrangères, la DCI a commandé quelques sondages entre 2006 et 2008, pour un montant total limité à 269 731 € sur trois ans⁴⁴ ; en revanche, la DCP, qui lui a succédé en mars 2009, indique n'avoir à ce jour commandé aucun sondage. De même, le ministère de l'écologie (hors sécurité routière) a commandé, entre 2007 et 2010, 17 études et sondages pour un coût total de 229 380 €. Au ministère de la justice, sur la même période, la dépense totale s'élève à 220 983 €. Dans ces deux ministères, la participation au baromètre de la communication gouvernementale représente une part significative de la dépense.

La DICOM du ministère de l'intérieur n'a commandé, entre 2006 et 2010, que trois sondages⁴⁵, pour un montant total de 38 846 € (soit 0,5 % environ de ses dépenses totales). En revanche, le cabinet du ministre recourt assez fréquemment à ce type de prestations, qui représentent près du tiers de ses dépenses de communication (montant

⁴⁴ 1. « Observatoire de l'opinion sur la perception de la politique étrangère de la France » qui a donné lieu à trois sondages commandés dans le cadre d'un marché passé en mai 2006 avec l'institut TNS Sofres.

2. Etude quantitative sur la perception des questions d'actualité sur la situation internationale (Iran, Organisation des Nations-Unies pour l'environnement, Liban), confiée à l'institut IFOP en janvier 2007.

3. Baromètre de l'opinion publique sur la perception de la présidence française de l'Union européenne confié à l'institut CSA en décembre 2007 et qui a donné lieu à trois vagues de sondages. La dépense correspondante (109 013 € TTC au total), engagée le 20 décembre 2007, a été imputée sur le programme 105 et non sur le programme 306 dédiée à la PFUE, créé à compter du 1^{er} janvier 2008.

⁴⁵ Une enquête auprès de douze sous-préfets portant sur la perception qu'ils ont de leur métier ; un sondage micro-trottoir sur la perception par le grand public des missions d'un préfet ; une enquête de lectorat du magazine interne « Civique ».

cumulé 2006-2010 : 466 746 €)⁴⁶. Le cabinet du ministre de l'outre-mer a également commandé, en 2009 et 2010, quelques enquêtes d'opinion, pour un montant total plus limité (62 013 €)⁴⁷. Au total, sur la période 2006-2010, la dépense d'études et de sondages de ces ministères s'élève à 567 604 €, dont plus de 90 % sont imputables aux cabinets ministériels.

Seuls trois ministères affichent une dépense d'études et de sondages relativement importante, c'est-à-dire supérieure à un million d'euros sur l'ensemble de la période contrôlée.

Au sein des ministères **économiques et financiers**, les études et sondages représentent le deuxième poste en volume des dépenses de communication (11 % de la dépense en 2010). Leur volume a augmenté de près de 60 % en cinq ans, passant de 1,4 M€ en 2006 à 2,3 M€ en 2010, année au cours de laquelle les deux ministères ont commandé au total 77 études (31 pour le ministère du budget, 46 pour le ministère de l'économie). A eux seuls, ces ministères dépensent donc désormais, pour des prestations d'études et de sondages, presque autant que le SIG. Plus de la moitié des dépenses d'études et de sondages de ces ministères sont engagées à l'initiative des cabinets.

La dépense des ministères de l'**éducation nationale** et de l'enseignement supérieur s'élève, en 2010, à 0,77 M€, soit un niveau proche de celui constaté en 2007. En 2008 et 2009, en revanche, la dépense totale s'est élevée à près d'un million d'euros. Ces exercices ont en effet été marqués par un recours inhabituellement fréquent aux études et sondages (48 en 2008, 51 en 2009, contre seulement 36 en 2010). En moyenne, les trois quarts de la dépense sont imputables au ministère de l'éducation nationale (programme 214), contre un quart pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (programme 172).

Les dépenses de sondage du ministère de la **défense** se sont élevées à 0,68 M€ en 2010, soit une augmentation de près de 90 % depuis 2006. Ces dépenses sont presque toutes prises en charge par la DICOD. S'y ajoutent, de manière plus ponctuelle, les sondages commandés par d'autres services, et notamment par le SIRPA Terre et la DGA.

⁴⁶ Ces enquêtes concernent principalement la perception des politiques publiques mises en œuvre par le ministère (aménagement du territoire et développement économique, sécurité et lutte contre la délinquance) ou plus généralement de l'impact de son action, ainsi que, pour des montants beaucoup plus modestes, l'analyse de la popularité du ministre (13 156 € en 2008 et 2009).

⁴⁷ Sondages sur « la perception des Etats généraux et du ministre », sur « la perception de l'action du ministère » ou sur « la perception des enjeux institutionnels » en Martinique et en Guadeloupe.

2 - Des prestataires multiples

Quoique relativement limitée, la dépense d'études et sondages des ministères et du SIG est répartie entre une pluralité de prestataires. Chaque acteur, loin de concentrer sa dépense auprès d'un prestataire unique, recourt aux services des principaux instituts actifs dans ce domaine, en attribuant à chacun d'entre eux une catégorie spécifique d'études définie par son objet (qualitatif ou quantitatif), par sa nature (omnibus ou *ad hoc*) ou par sa méthode (téléphone, face à face, en ligne).

En effet, si certains ministères passent des marchés ad hoc pour la réalisation d'études ponctuelles, la plupart des études et sondages sont réalisés dans le cadre de marchés à bons de commande qui sont généralement divisés en plusieurs lots correspondant à différents types de prestations.

Ainsi, les ministères **économiques et financiers** ont eu recours, sur la période 2008-2010, à six prestataires différents. Si le ministère du budget a consacré 41 % de ses dépenses à l'institut IPSOS, le ministère de l'économie, pour sa part, a eu principalement recours à l'institut TNS SOFRES (54 % des paiements). Au total, sur la période considérée, les principaux fournisseurs des ministères économiques et financiers sont IPSOS (1,97 M€), BVA (1,54 M€) et TNS Sofres (1,54 M€).

De même, les ministères de **l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur** ont conclu, via la DELCOM, un marché à bons de commande composé de huit lots, répartis entre six prestataires (CSA et TNS Sofres étant chacun attributaire de deux lots). Chacun des lots a fait l'objet de plusieurs offres émanant des principaux instituts ; toutefois, quatre de ces lots ont été attribués à leurs précédents détenteurs.

Au ministère de la **défense**, la DICOD dispose de plusieurs marchés à bons de commande conclus avec différents prestataires, dont les objets sont proches sans pour autant se recouper parfaitement. Sur la période 2008-2010, les principaux fournisseurs d'études et sondages ont été LH2 (0,43 M€), CSA (0,32 M€) et BVA (0,24 M€).

Le ministère de la **justice**, dont les dépenses sont plus limitées, s'appuie sur trois marchés passés avec trois instituts différents : TNS Sofres (baromètre de suivi des évolutions de l'opinion publique sur l'action et l'actualité du ministère et l'image du ministre), IFOP (études ponctuelles, qualitatives ou quantitatives, en face à face ou par téléphone) et OpinionWay (études qualitatives ou quantitatives, par voie électronique).

De même, le cabinet du ministère de l'**intérieur** dispose de trois marchés à bons de commande conclus avec trois instituts différents (IFOP pour l'étude de l'opinion sur la politique d'aménagement du territoire et de développement économique, BVA pour l'étude de l'opinion sur la politique de sécurité et de lutte contre la délinquance, IPSOS pour l'étude de la perception par le grand public de l'impact de l'action du ministère).

Le **SIG** dispose pour sa part, depuis mai 2009, d'un marché composé de sept lots attribués à six titulaires différents (seul l'institut IPSOS ayant remporté deux lots). Quatre de ces lots⁴⁸ correspondent à ceux du marché précédent (2005-2009) et ont été confiés aux mêmes prestataires. S'y ajoutent les enquêtes en ligne (OpinionWay), qui faisaient jusqu'alors l'objet d'un marché distinct conclu avec le même prestataire, et deux lots nouveaux : « enquêtes quantitatives ad hoc par téléphone » (ISAMA) et « enquêtes qualitatives et quantitatives » (IFOP).

La raison de l'augmentation du nombre des lots a été présentée par le SIG comme résultant « *du nombre croissant d'études et de sondages à réaliser (...); de l'apparition de nouvelles techniques d'études et de sondages; de l'intérêt d'associer entre elles différentes techniques d'études en tenant compte de la capacité des instituts à les réaliser (...); et de l'intérêt d'accroître la concurrence en permettant aux instituts de moindre importance de proposer une ou plusieurs offres* ». En 2010, le premier fournisseur d'études et de sondages du SIG était l'institut IPSOS (0,96 M€), devant IFOP (0,51 M€), TNS Sofres (0,17 M€) et OPINION WAY (0,12 M€).

Au total, le SIG et les ministères semblent veiller à ne pas concentrer leurs commandes d'études et de sondage au profit d'un seul institut. Au demeurant, sauf pour certaines prestations très spécifiques (enquêtes en ligne, études de la perception d'émissions télévisuelles), les choix des ministères ne convergent pas : un même type de prestations peut être confié, selon les ministères, à différents instituts. Ce constat contredit l'idée d'une spécialisation méthodologique des instituts.

3 - Une mutualisation ministérielle inaboutie

Le SIG joue, en matière d'études et de sondages, un rôle particulièrement important. D'une part, en 2010, il représente à lui seul près de 40 % des dépenses d'études et de sondages de l'ensemble des ministères contrôlés, alors que son poids dans la dépense de

⁴⁸ Enquêtes qualitatives (TNS), enquêtes quantitatives en face à face (CSA), enquêtes quantitatives par téléphone (IPSOS). Le baromètre de suivi de l'opinion, renommé « baromètre de suivi de l'exécutif », est confié non plus à TNS mais à IPSOS.

communication totale n'est que de 16 %. D'autre part, il prend en charge, à travers les études « hébergées », une partie de la dépense de sondages des ministères (cf. *supra*).

Pour autant, le recours aux études et sondages continue de s'inscrire dans un cadre majoritairement ministériel, car le projet de mutualisation interministérielle lancé en 2008 n'a pu aboutir.

La mutualisation interministérielle des achats d'études et de sondages figurait parmi les objectifs mentionnés dans la circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2008. Dès juin 2008, les services du SIG avaient lancé les premières réunions préparatoires avec les ministères. En août 2008, le SIG avait élaboré un projet de cahier des charges ainsi qu'un projet de convention entre le Premier ministre et chacun des ministères. Le 5 novembre 2008, le dossier de consultation était prêt à être transmis à la commission des marchés publics de l'Etat. Le rôle du SIG devait se limiter à conduire la procédure de mise en concurrence, sélectionner les prestataires et conclure avec eux les contrats correspondants ; l'exécution des marchés devait être confiée à chaque ministère, en relation directe avec les prestataires. Or, l'opération a été interrompue sans qu'aucun document écrit ne donne ni l'origine ni les raisons de son abandon.

Dans son référé relatif à la gestion du SIG (mai 2010), la Cour a regretté l'échec de cette mutualisation ambitieuse, susceptible de permettre une rationalisation des procédures, une standardisation des questionnaires, une comparabilité des résultats, voire des gains financiers, même si le SIG estime que ceux-ci seraient probablement limités compte tenu des frais fixes incompressibles et de la nature de ces prestations.

Il paraîtrait à tout le moins souhaitable de collecter des données fiables et précises sur les montants consacrés par les ministères à ce type de prestations et sur d'éventuelles divergences de tarification d'un commanditaire à l'autre.

B - Des prestations au contenu parfois discutable

Quelques prestations ont un contenu discutable, soit en raison de leur caractère redondant, soit du fait de la nature des questions posées aux sondés.

1 - Des prestations redondantes

L'examen des intitulés des études commandées par le ministère de la **défense** montre que plusieurs d'entre elles abordent des sujets

identiques à des dates rapprochées, entraînant une dispersion regrettable des moyens. Par exemple :

- les trois études conduites par Opinionway en 2008 sur la modernisation de la défense interrogent les Français sur la notoriété des réformes alors mises en œuvre et leur perception des mesures proposées. L'institut LH2 réalise pour sa part en juin 2008 une étude qualitative sur les réactions du grand public au plan de modernisation de la Défense.
- le baromètre sur la communication gouvernementale réalisé par IFOP en décembre 2010 interroge les sondés sur « l'opinion à l'égard des militaires ». Or, la même année, le ministère de la défense a souscrit un « Baromètre externe de la défense : image de la défense et des armées, perception des menaces, de l'outil de défense et de la réforme » (BVA) et fait réaliser une étude sur « Les Français et la Défense - Vague spéciale du 14 juillet (Omnibus Téléphone) » (CSA) ainsi qu'un sondage intitulé « Les français et le ministère de la Défense : Questions trimestrielles » (CSA). Le baromètre IFOP précité interroge également les sondés sur le « souvenir des campagnes de communication faites par les armées et le ministère de la défense » alors que chacune des campagnes de communication fait déjà l'objet d'un post-test ;
- enfin, le sondage sur « les Français et le sommet de l'OTAN à Lisbonne » de novembre 2010 interroge les sondés sur l'Afghanistan, alors que ce sujet a fait l'objet la même année d'une enquête omnibus téléphonique (IFOP), d'une étude sur « la perception des raisons de la présence française en Afghanistan » (CSA) et de trois « Baromètres sur l'opinion des Français à l'égard des opérations extérieures » (CSA).

2 - Des questions relatives à l'image personnelle des ministres

Certains sondages commandés par les ministères mélangent des questions relatives à la perception de l'action du ministre en tant que tel et d'autres touchant davantage à son image personnelle, en tant que personnalité politique.

C'est le cas, notamment, des sondages commandés par les ministères **économiques et financiers** sur « la perception par le grand public de l'action de la ministre de l'économie et des réformes en cours » et sur « la perception de l'image et de l'action du secrétaire d'Etat à l'emploi » (TNS Sofres, 2010). Ainsi, dans cette dernière étude (facturée 15 284,88 € TTC), les sondés ont été interrogés sur la notoriété et l'image

du ministre (dynamisme, sympathie, courage, modernité, sincérité, etc.), la perception de sa politique par rapport à celle de ses prédécesseurs et sa sensibilité politique (droite libérale ou droite sociale). Cette étude s'inscrit dans une série de sondages récurrents sur le même thème (deux vagues en 2008, trois en 2009, pour un coût total de 73 817,12 € TTC).

De même, dans le cadre d'un marché à bons de commande passé avec la société TNS SOFRES le 10 août 2004, le ministère de la **justice** a commandé, en juillet et novembre 2007, deux enquêtes intitulées « *baromètre de suivi de l'opinion sur l'actualité du ministère de la justice et l'action du ministre* » (coût total : 60 948,16 € TTC). Le rapport d'analyse de la première vague était structuré en sept rubriques⁴⁹, dont l'une concernait l'image du ministre ; à cet égard, les sondés étaient invités à dire, pour une série de qualificatifs (« *volontaire* », « *travailleuse* », « *dynamique* », « *tenace* », « *ouverte au dialogue* », « *à l'écoute des préoccupations des gens* », « *rassembleuse* »...), s'ils s'appliquaient « *plutôt bien ou mal à Rachida Dati, le ministre de la justice* ». Lors de la seconde vague, les questions portaient aussi sur « *sur la manière dont les médias parlent de Rachida Dati depuis qu'elle est ministre de la Justice* ».

Enfin, de 2007 à 2010, le ministère de l'écologie a commandé à l'institut IFOP plusieurs analyses quantitatives et qualitatives de la popularité de M. Jean-Louis BORLOO (coût total : 23 920 € pour quatre rapports). L'analyse quantitative s'appuyait sur les réponses des sondés à la question suivante « *Diriez-vous que vous avez une excellente opinion, une bonne opinion ou une mauvaise opinion ou une très mauvaise opinion de Jean-Louis Borloo ou que vous ne le connaissez pas suffisamment ?* »⁵⁰. L'analyse qualitative, effectuée à travers des entretiens avec les sondés, était destinée à identifier les ressorts de la popularité de l'homme politique (légitimité gouvernementale, action en tant que ministre et en tant que maire, positionnement politique, image personnelle - proximité, honnêteté, franchise...).

3 - Des questions étrangères à l'action ministérielle

Si les exemples évoqués ci-dessus prêtent à discussion, il est d'autres cas dans lesquels le contenu des questions, manifestement

⁴⁹ Ces rubriques portaient respectivement sur « *la mémorisation de l'action du ministre* », « *la notoriété du ministre* », « *la notoriété de l'actualité du ministère et l'utilité des mesures* », « *les attentes* », « *le jugement global sur l'action* », « *l'image du ministre* » et « *les questions d'actualité* ».

⁵⁰ Les résultats étaient issus d'une enquête réalisée mensuellement par IFOP pour le compte de *Paris Match*.

étranger à l'action du gouvernement, aurait dû exclure un financement sur crédits publics.

Par exemple, l'institut Médiascopie a analysé, dans une étude fournie au ministère de la **défense** en 2008, le niveau d'adhésion suscité par les propos tenus par le ministre de la défense au cours d'une émission télévisée⁵¹, mais également par ceux d'autres intervenants de l'émission, extérieurs au ministère. Ces propos, au moins partiellement étrangers aux questions de défense, auraient dû être exclus du champ de la prestation.

De même, dans un post-test qualitatif commandé par le ministère de la défense sur la prestation du ministre au cours d'une émission de radio-télévision⁵², réalisé par Internet du 3 au 6 avril 2011, l'institut OpinionWay a interrogé les sondés sur le caractère plus ou moins convaincant de l'intervention du ministre concernant 19 « enjeux », dont trois n'intéressaient pas le ministère de la défense : « *la progression du Front national ; le rôle du Premier ministre et du secrétaire général de l'UMP ; le conflit entre François Fillon et Jean-François Copé* ».

Le chef du bureau prospective, opinion et campagnes de communication de la DICOD avait, dans un message électronique daté du 4 avril 2011, demandé à l'institut de « *supprimer de la restitution des résultats les items trop éloignés du périmètre de la défense* ». Cette demande n'a manifestement pas été prise en compte par le prestataire. Dans une note datée du 11 avril 2011 et adressée au directeur de l'institut OpinionWay, le DICOD a rappelé que « *les champs couverts par les études doivent correspondre exactement à ceux qui ont fait l'objet du marché et qu'ils doivent toujours être validés par les services de la DICOD avant tout lancement sur le terrain. [...] Il vous appartient dans l'avenir de veiller au respect des principes fondamentaux qui régissent la mise en œuvre des post-tests par une administration d'Etat* ».

⁵¹ Emission de France 2 « A vous de juger » du 11 septembre 2008.

⁵² « Le grand jury – RTL, LCI, Le Figaro » du 3 avril 2011.

**Cas particulier : les études du SIG
pour le compte de la présidence de la République**

L'évolution de la pratique institutionnelle issue de l'élection présidentielle de mai 2007 s'est répercutée sur le fonctionnement du SIG. Jusqu'alors, c'est le cabinet du Premier ministre qui validait le plan de commande d'études et de sondages du SIG. A partir de 2007, la cellule communication du chef de l'Etat est intervenue de manière croissante dans ce processus de choix. Les commandes d'enquêtes ont, de plus en plus, résulté d'échanges réguliers entre les services du SIG, le cabinet du Premier ministre et celui du Président de la République. L'augmentation des dépenses de sondages du SIG découle en partie de cette évolution institutionnelle⁵³.

A l'occasion du contrôle du SIG, la Cour avait souligné l'absence de contribution de l'Elysée aux études financées par le SIG pour son compte, contrairement à la règle posée par le président de la République concernant la transparence des dépenses de ses services.

La situation a, depuis lors, été régularisée. En effet, par deux conventions successives conclues le 1^{er} décembre 2009 et le 25 novembre 2010 entre la présidence de la République et les services du Premier ministre, il a été prévu que la Présidence de la République rembourserait au SIG les études portant sur « *l'image et l'action du président de la République* ». Au titre de ces deux conventions, la Présidence de la République a remboursé au SIG, au titre de la période allant du 1^{er} décembre 2009 au 31 décembre 2010, une somme totale de 369 105 € TTC.

Depuis janvier 2011, le SIG ne réalise plus d'études portant directement sur l'image ou l'action du Président de la République. Comme l'a relevé la Cour dans son dernier rapport sur les comptes et la gestion de la présidence de la République (22 juillet 2011), cette dernière dispose désormais de ses propres marchés qui lui permettent de commander elle-même les études et sondages relatifs à l'image et à l'action du Président.

C - Des conditions d'achat parfois contestables, voire irrégulières

1 - Absence de publicité et de mise en concurrence

Dans la plupart des cas, les études et sondages sont commandés au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, soit dans le

⁵³ Elle a rendu nécessaire la signature, en fin d'année 2008, de deux avenants de régularisation au marché d'études quantitatives par téléphone passé en 2005 avec IPSOS, portant le montant annuel de ce marché en 2008 de 0,6 M€ à 1,08 M€.

cadre d'un marché global à bons de commande portant sur une catégorie d'études, soit, plus rarement, dans le cadre d'un marché ad hoc portant uniquement sur l'étude en cause.

Toutefois, le contrôle de la Cour a montré que certains achats de prestations d'études et sondages avaient été effectués sans publicité ni mise en concurrence, sans que cette entorse aux règles du code des marchés publics puisse être justifiée par une disposition quelconque.

C'est notamment le cas des prestations fournies par l'institut Médiascopie. Cet institut effectue des enquêtes visant à analyser les réactions immédiates du grand public à des propos, images, etc., selon une méthode qui lui est propre.

La méthode des enquêtes de l'institut Médiascopie

De chez eux, via Internet, les sondés donnent leur avis en temps réel sur un programme audiovisuel (émissions de télévisions, de radio, discours, etc.) ; ils sont invités à noter les propos entendus en temps réel sur une échelle de 1 à 10, en fonction de leur degré d'adhésion. « *C'est la transcription physique d'une réaction émotionnelle. A la différence du déclaratif pur, le médiascope enregistre une réponse spontanée et ne fait appel à aucune réflexion ou interprétation en fonction de critères d'expertise ou d'une grille de valeurs* »⁵⁴.

Les échantillons de spectateurs sont composés d'une centaine de personnes volontaires et rémunérées. Dans certains cas, la prestation est complétée par une analyse *ex-post* ; l'institut organise alors des réunions de groupe avec une partie des panélistes volontaires.

La technique utilisée par Médiascopie a trois objectifs principaux : recueillir en temps réel les réactions spontanées d'adhésion d'un échantillon d'auditeurs ou de téléspectateurs aux contenus ; identifier les points d'ancrage de l'adhésion du public au discours et à l'argumentation ; repérer et dégager les pistes d'optimisation de l'impact des contenus des communications en direction des publics.

⁵⁴ Source : marché du ministère de la défense DICOD - 08-31-ACH-43.

Parmi les ministères qui ont fait appel aux prestations de Médiascopie, certains l'ont fait sans publicité ni mise en concurrence, en invoquant l'exclusivité de la méthodologie proposée par cette société. C'est le cas notamment :

- du ministère de la **culture** en 2010, pour l'analyse de plusieurs interventions radiophoniques ou télévisées du ministre⁵⁵ ;
- du ministère de la **défense**, à 17 reprises entre 2008 et 2010, dans le cadre de deux marchés successifs passés sans publicité ni mise en concurrence⁵⁶ ;
- du ministère de **l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur**, à trois reprises, en octobre 2007, décembre 2007 et mai 2008, pour l'analyse de trois émissions télévisées dans lesquelles intervenait le ou la ministre.

Or, l'interprétation de l'article 35-II-8° (cf. encadré) sur laquelle se fonde cette dérogation à l'obligation de mise en concurrence est discutable. En effet, sans contester le caractère unique et original de la méthode de mesure développée par l'institut Médiascopie, il appartient au pouvoir adjudicataire de démontrer en quoi cette technique est nécessaire pour satisfaire ses besoins, à savoir en l'espèce la mesure de la perception de prestations audiovisuelles. Le ministère de la défense a d'ailleurs passé avec l'institut OpinionWay un marché sur un objet proche, qui a permis de mesurer, grâce à une technique différente, l'impact des propos tenus par le ministre lors d'une émission télévisée.

Une mise en concurrence après publicité, sur la base d'un besoin défini indépendamment de toute référence aux méthodes propres à cet institut⁵⁷, permettrait aux ministères de s'assurer qu'il n'existe, sur le

⁵⁵ Le ministère a acheté, en février et juillet 2010, deux « packs de 120 minutes » facturés 19 900 € HT chacun. Ce montant est supérieur au seuil à partir duquel le code des marchés publics impose une publicité et une mise en concurrence (4 000 € HT). Le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008, qui a porté ce seuil à 20 000 € HT, a été annulé par le Conseil d'Etat le 10 février 2010 (avec effet au 1^{er} mai 2010). La seconde commande, datée du 23 juillet 2010, était donc irrégulière.

⁵⁶ Marchés du 28 janvier 2009 et du 12 novembre 2009. Un premier marché ayant pour objet « *la réalisation d'études de mesure des perceptions et des jugements du public à l'égard de documents audiovisuels de la Défense* » avait été passé en 2005, après appel d'offres ouvert, avec le même prestataire.

⁵⁷ Les cahiers des clauses techniques particulières relatifs aux marchés conclus par le ministère de la défense indiquent que le dispositif destiné à recueillir l'opinion des sondés devra permettre « *la mesure des réactions instantanées, au fur et à mesure de la projection de l'émission, d'un échantillonnage de public(s) réuni(s) dans un même lieu et dont la composition peut varier en fonction du sujet* ». La précision de ces spécifications techniques fait qu'elles correspondent, en pratique, à l'offre d'un seul prestataire, la société Médiascopie.

marché, aucun autre prestataire susceptible de répondre à ce type de besoins.

L'article 35-II-8° du code des marchés publics

Cet article dispose qu'il est possible de passer des marchés publics sans procédure de publicité préalable ni mise en concurrence, pour « *les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ».

La cour de justice des communautés européennes (CJCE) a posé le principe selon lequel c'est au pouvoir adjudicateur de démontrer les raisons techniques justifiant le recours à cette procédure⁵⁸. Il faut donc, en tout état de cause, prouver que seul ce prestataire est en mesure de pouvoir valablement répondre à l'offre.

La jurisprudence a précisé la nature et l'étendue des spécifications techniques que le pouvoir adjudicateur est en droit d'imposer. Le Conseil d'Etat⁵⁹ avait ainsi admis que la mention dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) d'une marque précise pouvait être irrégulière. Depuis, la jurisprudence a été étendue aux spécifications techniques trop précises⁶⁰. Pour qu'une spécification technique soit régulière, la personne publique doit démontrer en quoi elle est nécessaire pour remplir ses besoins.

2 - Régularisation des commandes a posteriori

Toute prestation, qu'elle soit exécutée en vertu d'un marché ad hoc ou d'un marché à bons de commande, doit donner lieu à un engagement juridique préalable, matérialisé par un contrat ou un bon de commande signé par un agent habilité, et enregistré dans le logiciel comptable.

Or, les contrôles de la Cour ont mis en évidence plusieurs cas dans lesquels des prestations ont été réalisées, en tout ou partie, sans que l'engagement juridique ait été préalablement formalisé et enregistré dans la comptabilité. Ces pratiques de régularisation a posteriori, après service fait, sont contraires au décret de 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

Ainsi, lorsque le **SIG** commande une étude ou un sondage, le prestataire établit généralement son devis le jour même où le sondage est

⁵⁸ CJCE, 14 septembre 2004, *République italienne* (affaire C-385/02).

⁵⁹ Conseil d'Etat, 11 septembre 2006, requête n°257545, « Commune de Saran »

⁶⁰ Exemple : tribunal administratif de Melun, 16 juillet 2010, « Société Rolex »

effectué, au vu de l'ordre de service émanant du responsable du département des sondages, qui ne dispose pas de la délégation de signature. Le bon de commande, signé du chef du département des affaires générales, seul habilité à engager les dépenses du service, est, quant à lui, établi après la réalisation de l'étude. Il peut même arriver que le bon de commande soit établi plusieurs jours voire plusieurs semaines après la remise de l'étude.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le précédent directeur du SIG a expliqué que ces « *mauvaises habitudes* » procédaient « *d'erreurs commises dans les opérations d'achat par un département de l'administration générale trop faiblement doté et structuré, tant en quantité qu'en qualité* ».

Les commandes des cabinets du ministre de l'intérieur et des ministres qui lui sont rattachés sont fréquemment enregistrées, dans le logiciel comptable, au moment de la mise en paiement de la facture correspondante. En effet, en dépit des instructions émises par la DEPAFI, il arrive souvent que le cabinet omette de lui transmettre le bon de commande au moment de son émission et se contente de le joindre à la facture revêtue de l'attestation de « service fait ». Parfois même, la facture n'est accompagnée que d'un simple « certificat administratif », lorsqu'elle résulte d'une simple commande verbale ou d'une commande écrite dont la trace a été égarée.

Selon la DEPAFI, environ 80 % des dépenses de communication du cabinet (soit un montant cumulé de près de 500 000 € sur la période 2006-2010) sont concernées par ces anomalies ; certaines concernent des prestations d'étude ou de sondage⁶¹. Depuis juillet 2010, l'application NEMO permet au cabinet d'enregistrer directement ses commandes ; les pratiques de régularisation a posteriori devraient donc être amenées à se raréfier.

De même, sur la période récente, l'ADEME a commandé de nombreuses études sans passer de contrat écrit préalable. Ces commandes ont ensuite été régularisées par la signature d'un marché notifié postérieurement à l'exécution d'une partie voire de la totalité de la prestation, quand bien même la mise en concurrence avait bien été réalisée dans les formes et dans les temps⁶². L'agence a indiqué que ces

⁶¹ Par exemple, en 2009, une facture de l'institut IFOP (4 784 €) datée du 7 juillet 2009 a fait l'objet d'un bon de commande non signé et daté du 16 juillet 2009.

⁶² On peut citer par exemple :

- le marché n°0811C0626 passé avec l'IFOP pour un post-test sur la « 3ème vague de la campagne ADEME sur les déchets », en date du 22 décembre 2008 (alors que l'étude a été conduite du 12 au 16 décembre) ;

marchés de régularisation s'expliquaient par la forte surcharge d'activité occasionnée par la prise en charge de la communication liée au « Grenelle de l'environnement », qui a conduit notamment à un allongement des délais administratifs de notification des marchés.

3 - Défaillances dans le contrôle du service fait et la conservation des pièces

Il appartient à l'administration qui recourt à un prestataire externe de certifier, avant mise en paiement, le « service fait », c'est-à-dire la bonne exécution de la prestation prévue dans le contrat ou le bon de commande.

Or, s'agissant des sondages commandés par le cabinet du ministre de l'**intérieur**, la Cour a relevé plusieurs cas dans lesquels l'attestation de service fait n'était pas signée par l'ordonnateur⁶³, pas datée⁶⁴ ou illisible⁶⁵.

En outre, une partie des prestations commandées par le ministère de la **culture** à l'institut Médiascopie ont fait l'objet d'une certification anticipée du service fait. Ainsi, le premier des deux bons de commande a fait l'objet d'une facture en date du 9 mars 2010 ; la secrétaire générale du DIC a certifié le 14 avril 2010 que la prestation réalisée par la société était conforme à la commande. Les dates des interventions du ministre analysées par l'institut (cinq interventions, dont trois en mai 2010) témoignent pourtant que la prestation fournie par la société pour cette première commande n'était alors pas achevée.

D'autre part, à plusieurs reprises, la Cour s'est heurtée à l'impossibilité de vérifier la réalité des prestations facturées par les instituts de sondages, les pièces matérialisant la fourniture de ces prestations n'ayant pas été conservées par les services.

Ainsi, pour certains sondages commandés par le cabinet du ministre de l'**intérieur**, la Cour n'a pas pu vérifier la matérialité du service fait car les livrables, c'est-à-dire les rapports d'étude dont les

- le marché n°0911C0614 passé avec l'IFOP pour un « post test campagne déchets » en date du 13 novembre 2009 (alors que l'étude a été réalisée du 10 au 16 novembre) ;
- le marché n°0911C0289 passé avec TNS Sofres pour un « post test campagne Energie » en date du 15 juillet 2009 (alors que le rapport final est daté du 4 juin 2009).

⁶³ Facture IPSOS n° 6000421 du 12 décembre 2006, 23 920 €. L'attestation de service fait a été apposée, non pas sur la facture, mais directement sur le devis (daté du 20 octobre 2006) ; toutefois, ni le nom ni la fonction du signataire ne sont précisés.

⁶⁴ BVA 2007 (54 560 €) ; IPSOS 2007 (70 803 €) ; IFOP 2009 (4 784 €) ; IFOP Enquête barométrique 2010 (28 704 €) ; IFOP enquête barométrique 2010 (29 302 €).

⁶⁵ Factures « Régul » IFOP 2008 (3 588 €) et « Régul » IFOP 2008 (4 784 €).

marchés prévoient la remise, ne lui ont pas été communiqués⁶⁶. Le ministère a répondu « *qu'il n'est pas d'usage que ses services en charge de la liquidation et de l'ordonnancement des factures soient détenteurs des résultats des études, l'attestation de service fait leur apportant toute garantie d'exécution* ».

Il reste que, nonobstant le service chargé de la conservation selon la confidentialité attribuée aux documents conservés, les rapports d'études doivent être conservés. La Cour l'a rappelé en indiquant que, en tant que de besoin, les documents doivent être mis à la disposition du juge des comptes. Elle a pris acte des engagements pris en ce sens par le ministère⁶⁷.

II - Les campagnes de communication

Les campagnes de communication, qui peuvent être ponctuelles ou récurrentes et concerner le grand public ou des cibles spécifiques, poursuivent quatre grands types d'objectifs, qui ne sont d'ailleurs pas toujours exclusifs les uns des autres⁶⁸ :

- informer et accompagner la mise en place de mesures, dispositifs ou droits nouveaux (ex : mesures pour l'emploi, RSA, réforme des retraites, par exemple) ;
- accompagner les débats nationaux proposant un volet participatif et contributif (ex : grand Paris, assises de la ruralité, états généraux de l'outre-mer) ;
- favoriser la modification d'attitudes, de représentations et de comportements (ex : sécurité routière, économies d'énergie, santé) ;
- valoriser l'image de certains métiers et favoriser le recrutement (défense, commerce de proximité, services à la personne).

⁶⁶ C'est notamment le cas du marché n° 0600240 (IFOP et BVA) relatif à la mise en œuvre et au suivi d'un observatoire stratégique, du marché n° 0600458 (IPSOS) relatif à un dispositif de mesure de la perception par le grand public de l'action du ministère et du marché n° 1700013024 (IFOP) (enquêtes barométriques).

⁶⁷ Le ministère indique qu'il a été proposé au cabinet d'accompagner, à l'avenir, la transmission des factures des livrables prévus au marché pour faciliter leur conservation, et que dans l'hypothèse où ces études revêtiraient un caractère confidentiel, il a été demandé que le bureau du cabinet les détienne dans un lieu accessible au juge des comptes.

⁶⁸ Cette typologie s'inspire du planning stratégique et du cahier des clauses techniques particulières du marché d'achat d'espaces publicitaires.

Précisions terminologiques

La circulaire de 2006 définit les « actions de communication » comme des actions concernant « l'ensemble du public, qu'il soit externe ou interne à l'administration », et ayant pour objectifs de « faciliter l'accès à l'information sur des dispositifs et mesures gouvernementaux, sensibiliser à des sujets de société et inciter à des modifications de comportement, accompagner des changements de société ».

Selon la circulaire, les actions de communication regroupent les campagnes publicitaires, les opérations de relations publiques ou de relations presse, l'organisation d'événements ou de colloques, la participation à des salons, la signalétique, l'édition, la création de stands de centres de contacts, etc. En revanche, la création et la gestion des sites Internet, bien qu'elle contribue à l'information sur l'action du gouvernement, ne fait pas partie des « actions de communication » au sens de la circulaire.

La notion de « campagne de communication » ou de « campagne publicitaire » doit donc être réservée aux actions reposant sur l'achat d'espaces publicitaires dans un ou plusieurs médias. Une campagne se déroule généralement en plusieurs phases (« vagues ») et dans plusieurs catégories de médias, mais ce n'est pas une règle absolue.

Il convient de distinguer les dépenses de conception/réalisation des campagnes, pour lesquelles chaque ministère adopte sa propre stratégie contractuelle, et les achats d'espaces publicitaires, qui font l'objet d'un marché coordonné :

- la plupart des campagnes de communication lancées par les ministères sont conçues par une agence de communication. Le ministère lui verse des honoraires (pour les recommandations stratégiques et créatives) et des frais techniques (pour la production des outils et supports, qui est parfois sous-traitée par l'agence à d'autres prestataires) ;
- en revanche, l'agence qui conçoit la campagne n'assume pas elle-même l'achat d'espaces publicitaires ; elle se limite à formuler une « recommandation média » *a minima*, assortie d'une estimation du budget d'achat d'espaces publicitaires. L'élaboration du médiaplanning et l'achat d'espaces est confié à une agence média distincte, qui fait office de « centrale d'achat » commune à l'ensemble des ministères, dans le cadre d'un marché mutualisé.

A - Les dépenses de conception et de réalisation

1 - La diversité des stratégies contractuelles

Le recours aux agences de communication prend des formes différentes d'un ministère à l'autre. Les stratégies contractuelles étant étroitement liées à la nature des besoins et au volume de l'activité de chaque annonceur, il n'est pas possible d'identifier une stratégie optimale qui serait valable pour l'ensemble des ministères.

a) *Les commandes ou marchés ad hoc*

Certains ministères privilégient des marchés ad hoc, conclus pour chaque grande campagne de communication, voire les simples commandes hors marché. Il s'agit, en règle générale, de ministères peu actifs dans le domaine de la communication média.

Par exemple, le ministère de la **culture** organise très peu de campagnes de communication au sens strict (hors actions événementielles). Il compte solliciter pour la première fois en 2011 l'agrément du SIG, pour la mise en place d'une campagne d'information relative à la Carte Musique Jeunes, avant la publication du marché.

De même, le ministère des **affaires étrangères** recourt relativement peu à la communication média. Le montant de ses achats d'espaces publicitaires se limite, sur la période 2006-2008, à 906 912 € (fête de l'Europe, cinquantième anniversaire du Traité de Rome), et il n'a procédé à aucun investissement publicitaire en 2009 et en 2010. Lorsqu'il sollicite les services d'une agence de communication, ce ministère le fait donc dans le cadre de marchés ad hoc⁶⁹.

De même, la DICOD du ministère de la **défense**, qui organise peu de campagnes de communication⁷⁰, privilégie la conclusion de marchés ad hoc. Elle a d'ailleurs dû recourir au marché « boîte à outils » du SIG pour le lancement en urgence de la campagne intitulée « Une défense d'avance »⁷¹

⁶⁹ Par exemple ceux conclus pour la communication sur la présidence française de l'Union européenne (société LG Conseil), sur les objectifs du millénaire pour le développement (sociétés ALTER & CO et AD VITAM), ou pour la préparation des journées de la coopération internationale et du développement (société SIBYLIS).

⁷⁰ Les campagnes de recrutement ne relèvent pas de la responsabilité de la DICOD mais de celle des services en charge des ressources humaines de chaque armée.

⁷¹ La DICOD ne disposant pas d'un marché « boîte à outils » et les délais étant trop serrés pour pouvoir lancer un appel d'offres ad hoc, le SIG a accepté, contre

Enfin, l'ADEME, dont les dépenses de communication sont pourtant élevées, s'appuie très peu sur des marchés globaux (sauf pour la rédaction, l'illustration, la mise en page et l'impression) et privilégie les marchés ad hoc voire les simples commandes hors marché. Certains prestataires bénéficient d'achats récurrents pour des montants totaux annuels excédant parfois le seuil de 20 000 € au-delà duquel un marché devrait être passé, selon les règles internes de l'établissement. C'est le cas, par exemple, en matière d'événementiel⁷².

Les besoins récurrents et prévisibles devraient faire l'objet de marchés, tant pour limiter les coûts de gestion que pour respecter les règles internes de l'établissement. L'ADEME s'est engagée à poursuivre ses efforts dans ce sens, en s'appuyant sur une analyse des besoins.

b) Les marchés boîte à outils

Quelques ministères ainsi que le SIG se sont dotés de marchés pluriannuels à bons de commande, désignés par le terme « boîte à outils » (BAO), couvrant le conseil stratégique, les recommandations opérationnelles ainsi que la conception et la réalisation de supports, voire les relations presse, l'assistance éditoriale ou la rédaction d'argumentaires.

Il s'agit le plus souvent de ministères recourant fréquemment aux services d'agences de communication pour le montage de leurs campagnes. C'est notamment le cas des ministères de l'éducation nationale (marché conclu avec W & Cie, d'abord en tant que marché autonome et, désormais, en tant que marché subséquent de l'accord-cadre – cf. *infra*), de l'enseignement supérieur (PLAN CREATIF), et de l'économie et des finances (PUBLICIS Consultants). Le ministère de l'écologie, pour sa part, s'appuie sur sept marchés « boîte à outils » portant sur différentes catégories de prestations et attribués à différents prestataires : événementiel national (Ogilvy), stratégie de communication et conception des campagnes (Lowe-Strateus), ou audiovisuel (Kappa).

Le SIG s'est également doté, depuis 2008, d'un marché « boîte à outils » ayant pour objet les prestations de conseil stratégique en communication et de création, conception et réalisation d'actions de

remboursement (760 686 €), qu'elle s'appuie sur le marché « boîte à outils » qu'il avait conclu en 2008 avec l'agence EURO RSCG.

⁷² Exemple : en 2010, 13 achats de prestations d'hôtesse pour les salons à la société Mahola, pour un total de 36 K€. Un marché à bons de commande a été conclu en octobre 2010, mais il ne concerne à ce stade que le service de la communication professionnelle et technique.

communication médias et hors médias, d'abord avec la société EURO RSCG, puis, depuis mai 2011, avec la société PUBLICIS Consultants.

Les marchés « boîte à outils » sont nés de la volonté des ministères d'améliorer leur réactivité et de pouvoir monter des actions de communication en urgence, sans supporter les délais incompressibles liés aux procédures de mise en concurrence. Par exemple, le marché BAO du SIG a permis de lancer dans des délais très contraints des actions de communication relatives aux mesures gouvernementales destinées à répondre à la crise bancaire et à soutenir la relance.

En contrepartie de cet avantage, les marchés BAO présentent des risques : en se liant, pendant toute la durée du marché, à un prestataire exclusif pour la réalisation de toutes les campagnes de communication, l'annonceur se prive de la créativité que suscite une consultation conduite pour chaque campagne. Le prestataire, disposant d'un client captif, peut avoir tendance à se laisser aller au confort de situations acquises non seulement en termes de créativité mais aussi de facturation de ses prestations. C'est d'ailleurs ce qui incite certains ministères à recourir à un dispositif de contrôle externe des coûts⁷³.

Il convient donc, dans la mesure du possible, de ne recourir à ce type de marchés que pour des prestations ponctuelles ou présentant un véritable caractère d'urgence. Or, le confort procuré par les marchés BAO incite parfois le commanditaire à y recourir même pour des campagnes ne présentant, a priori, aucun caractère d'urgence.

Par exemple, le SIG s'est appuyé sur son marché BAO pour la conception et la réalisation des 12 campagnes qu'il a financées, en tant que seul émetteur, en 2009 et en 2010. Or, toutes ne présentaient pas un caractère d'urgence empêchant la conclusion d'un marché ad hoc après mise en concurrence. C'est notamment le cas des campagnes relatives aux élections européennes, aux investissements d'avenir ou au « Grand Paris », qui auraient sans doute pu être anticipées.

De même, la plupart des campagnes de communication des ministères économiques et financiers sont conçues et mises en œuvre dans le cadre du marché BAO passé avec la société PUBLICIS Consultants en avril 2008. De 2008 à 2010, neuf des 37 campagnes organisées par les ministères l'ont été dans ce cadre, pour un montant total de 3,47 M€, soit environ 18 % des dépenses liées aux campagnes

⁷³ Le SIG a, par exemple, mandaté la société PH Consultants pour analyser les propositions de prix de l'agence « boîte à outils » et contrôler les coûts relatifs à certaines campagnes. Ce marché, d'un montant maximum de 133 000 € HT sur deux ans, a permis au SIG de réviser à la baisse certains devis de l'agence Euro-RSCG, notamment au titre de la modernisation de la charte graphique gouvernementale.

(hors achat d'espaces). Ces campagnes portent notamment sur les thèmes suivants : observatoire du crédit, métiers de l'hôtellerie, emploi, télédéclaration des revenus, baisse de la TVA dans la restauration, alternance, jeux en ligne (ARJEL), fonds européens. L'imprévisibilité ne paraît pas caractériser les campagnes considérées. Il semble que le recours au marché BAO, qui devrait être l'exception, tende vers la commodité sinon l'habitude.

c) Les accords-cadres

L'accord-cadre, prévu depuis 2006 par l'article 76 du code des marchés publics, constitue une solution intermédiaire entre le marché « boîte à outils », qui lie le ministère à un prestataire unique pour une durée déterminée, et la conclusion de marchés ad hoc. Cette formule, expérimentée récemment par le ministère de l'éducation nationale, permet de sélectionner, par appel d'offres, un nombre limité d'agences, entre lesquelles une mise en concurrence est ensuite organisée pour la conclusion de chaque marché dit « subséquent ».

L'accord cadre du ministère de l'éducation nationale

Le marché « Boîte à outils » arrivant à son terme en avril 2011, la délégation à la communication du ministère (en lien avec le SIG, la mission des achats du ministère et des consultants externes) a souhaité conclure un accord-cadre, afin de disposer d'une agence « boîte à outils » pour le tout venant (petites opérations, opérations urgentes), tout en conservant la possibilité de recourir à la concurrence sur des projets de plus grande envergure ou présentant un délai de réalisation plus important. L'objectif était à la fois d'optimiser ses dépenses de communication et de disposer d'un cadre moins contraignant concernant les délais de consultation.

L'accord-cadre porte sur tout type de prestations de communication : conseil, conception, réalisation etc., en relations presse, audiovisuel, événementiel, édition, web etc. Les prestations web, l'impression et routage des documents, l'achat d'espace, la veille et les sondages ne font pas partie de l'accord-cadre.

L'accord cadre, passé selon une procédure d'appel d'offres restreint, permet de « référencer » plusieurs agences qui seront ensuite mises en concurrence, autant que de besoin, par le biais de marchés subséquents. Quatre agences (W&Cie, BDDP & fils, Le Public système, Lowe Stratéus) ont été sélectionnées, pour une durée de 12 mois renouvelable par période de 6 mois, dans la limite de 36 mois au total.

Les titulaires sont obligés de présenter une offre pour chaque marché subséquent, sous peine de résiliation de leur contrat cadre avec le ministère. Les prix indiqués par les titulaires dans le bordereau des prix sont considérés comme des prix plafonds pouvant être revus à la baisse pour chaque marché.

Le premier marché subséquent du ministère porte sur un marché « Boîte à outils ». Les marchés suivants pourront porter sur des opérations de communication spécifiques.

S'il est encore trop tôt pour en effectuer le bilan, la formule des accords-cadres semble être une voie prometteuse pour concilier réactivité, exigences de mise en concurrence et adéquation entre la prestation souhaitée et le prestataire choisi. La mise en concurrence des agences référencées pour la passation des « marchés subséquents » est moins lourde et plus rapide (50 jours selon une note interne de la DELCOM) que la passation d'un marché ad hoc dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouvert ou restreint (quatre à six mois). En outre, si un tel accord-cadre n'exclut pas la conclusion d'un marché « boîte à outils » (soit, comme au ministère de l'éducation nationale, en tant que marché subséquent de l'accord-cadre, soit en tant que marché distinct), il contribue à éviter un recours abusif à ce type de marché.

Cette formule présente toutefois des limites. D'une part, la mise en concurrence préalable à la conclusion de l'accord cadre est coûteuse pour les candidats, alors même que ceux qui seront référencés n'ont aucune garantie quant au montant des commandes qui leur seront passées (ce qui distingue l'accord-cadre du « marché multi-attributaires »). D'autre part, la conclusion des marchés subséquents reste assez lourde en gestion, puisqu'elle suppose à chaque fois une nouvelle compétition entre les agences référencées.

L'accord-cadre doit donc être réservé aux ministères qui organisent régulièrement des campagnes de communication de grande envergure, tels que les ministères de la défense, de l'écologie⁷⁴ ou encore les ministères économiques et financiers. Le SIG gagnerait également à étudier la possibilité de recourir à cette formule⁷⁵.

Enfin, la conclusion d'un accord-cadre mutualisé, permettant ensuite aux ministères de ne mettre en concurrence que les agences

⁷⁴ Ce ministère ne dispose à ce jour que d'un accord-cadre d'ampleur limitée, pour l'organisation de salons et de stands (trois titulaires : EDDP, E-senses et ORFI).

⁷⁵ Cette hypothèse, étudiée en 2011 à l'occasion du renouvellement du marché « boîte à outils », n'a finalement pas été retenue, car elle suppose une volumétrie minimale qui semblait difficile à atteindre pendant la période pré-électorale. La conclusion d'un éventuel accord cadre est reportée, au plus tôt, à la fin 2012, lorsque le nouveau marché « boîte à outils » sera arrivé à échéance.

référéncées au plan interministériel, mériterait d'être étudiée. Pour éviter de porter une atteinte trop forte à la concurrence et à l'accès des petites agences au marché, plusieurs accords-cadres portant chacun sur un type de campagnes (ex : promotion des réformes, sensibilisation, recrutement) pourraient être conclus.

2 - Les conditions d'achat

a) Procédures de mise en concurrence

En 2008, le SIRCOM des ministères **économiques et financiers** a eu recours à la procédure du dialogue compétitif pour une campagne de communication sur l'importance de la démarche entrepreneuriale. Neuf dossiers de candidatures ont été déposés et cinq candidats ont été retenus dans le cadre de ce dialogue. Le marché a été attribué à la société Publicis Consultant (par ailleurs titulaire du marché BAO) pour une durée maximum de deux ans et un montant maximum de 2 926 421,40 € HT.

Le recours à la procédure de dialogue compétitif paraît injustifié, dès lors qu'il a été mis fin au dialogue dès le lendemain de la première réunion, tenue trois semaines après communication du cahier des charges.

b) Modification substantielle des marchés

Le marché « boîte à outils » (réalisation d'opérations de communication événementielle) attribué par le ministère de l'**écologie** à Ogilvy le 19 mai 2008 pour une durée de deux ans (reconduction comprise) a fait l'objet, le 31 mai 2010, d'un avenant prolongeant sa durée de trois mois et portant son montant plafond à 2,171 M€, soit une augmentation de 33 % de nature à bouleverser l'économie générale du marché. L'augmentation va au-delà de celle induite par la prolongation du marché, sans qu'aucune explication ne figure au dossier. Cet avenant traduit le fait que ce marché, conçu avant la mise en place de la DICOM et avant l'avènement du Grenelle, a été sous-dimensionné.

En novembre 2007, le ministère de la **culture** a passé un marché à procédure adaptée pour la refonte de la charte graphique du portail Culture.fr. Après publicité et mise en concurrence, la société Hyptique s'est vu attribuer le marché pour un montant total de 26 608,61 € TTC. En janvier 2008, à la suite d'une « réunion de lancement » tenue avec un représentant du DIC, la société Hyptique a remis au ministère une proposition commerciale pour une mission complémentaire, « en fonction de ce [qu'elle avait] compris de l'envergure du chantier ».

Sans procéder à une mise en concurrence, le ministère a ainsi confié de nouvelles prestations à la société, pour un montant total de 52 081,02 € TTC, soit près du double du montant de la prestation initiale prévue. Le taux maximal de 50 % du montant de la prestation initiale toléré pour la réalisation de prestations complémentaires sans mise en concurrence, prévu à l'article 35-II-5° du CMP, a donc été largement dépassé. Cette entorse aux règles du CMP ne semble pas être justifiée par l'urgence puisque ce n'est qu'à partir du mois d'octobre 2008 que le DIC a certifié le service fait par la société et a réglé à Hyptique les trois factures complémentaires.

c) Le cas particulier des marchés à phases

L'ADEME, qui n'est pas soumise au code des marchés publics mais aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005, a eu recours à deux reprises⁷⁶ à la procédure des marchés à phases, dans des conditions qui posent problèmes.

Les marchés à phases dans le code des marchés publics

L'article 68 du code des marchés publics prévoit que les marchés relatifs à des opérations de communication, lorsqu'ils sont passés conformément à la procédure de dialogue compétitif ou à la procédure négociée, « *peuvent comporter une ou plusieurs phases de réalisation dont le montant global est défini préalablement à l'exécution du marché* ». Le marché est alors passé pour une durée de quatre ans au plus.

A l'issue de chaque phase de réalisation, le pouvoir adjudicateur définit, sur la base des résultats obtenus et après avis du titulaire du marché, « *les nouveaux moyens à mettre en œuvre pour la phase suivante, en vue d'atteindre les objectifs de l'opération de communication* ». Ces moyens peuvent être identiques à ceux mise en œuvre lors de la phase différente ou correspondre à des prestations nouvelles, à condition qu'elles soient prévues dans le marché initial.

La définition des phases successives « *ne peut donner lieu, sans fausser la concurrence ou avoir un effet discriminatoire, à une modification des caractéristiques essentielles du marché* ». Le pouvoir adjudicateur peut également arrêter l'exécution du marché à l'issue de chaque phase.

⁷⁶ Marché 0711C0394 attribué le 28 avril 2008 à TBWA Corporate pour la campagne sur la maîtrise de l'énergie ; marché n° 0911C0407 attribué le 29 juillet 2009 à DDB pour la campagne sur la réduction des déchets.

Dans le premier cas, le marché a été conclu pour une durée d'un an renouvelable dans la limite de trois ans, en fonction du bilan fourni à l'issue de la première année, « *par avenant qui précisera le contenu des prestations, le budget et les modalités de versement de la rémunération* ». Le montant des prestations à réaliser pour la première année était fixé à 2 M€ TTC maximum, et le budget global maximum pour les trois phases à 5 M€. Cependant, le contenu des prestations prévues pour les deuxième et troisième années n'est pas précisé et leur prix n'est ni déterminé ni déterminable puisqu'aucun bordereau de prix ne figure au marché⁷⁷. En réalité, les trois avenants signés ont porté le montant total du marché à 6,2 M€, soit un dépassement de 24 % du plafond initialement fixé, lié, au moins en partie, aux besoins découlant de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » et du projet de taxe carbone. Ce dépassement peut être interprété comme remettant en cause le résultat de la compétition.

De même, dans le second cas, le montant des prestations à réaliser pour la première année était fixé à 1,5 M€ TTC maximum, et le budget global maximum pour les trois phases à 3,5 M€ TTC maximum. Là encore, le marché ne fournit aucune indication sur le contenu des prestations prévues pour les deuxième et troisième phases et ne comporte pas de bordereau de prix unitaires permettant d'établir le prix de chaque phase. En réalité, les deux avenants notifiés ont porté le montant maximal à 3,71 M€, soit un montant supérieur de 6 % au plafond initialement fixé, sans que la raison en soit clairement identifiée.

L'ADEME s'est engagée, pour les futurs marchés à phases, à définir et chiffrer aussi précisément que possible tous les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour atteindre les objectifs souhaités.

B - Les achats d'espaces publicitaires

1 - Le fonctionnement du marché coordonné d'achat d'espaces

Jusqu'en 2003, l'achat d'espaces était effectué séparément par chaque ministère, les reléguant ainsi au rang de « petits annonceurs ». L'achat d'espaces était réalisé soit par l'agence média à laquelle le ministère avait confié ce rôle pour l'ensemble de ses campagnes, soit par l'agence média sous-traitante de l'agence de communication retenue pour chaque campagne. La dispersion des achats empêchait les annonceurs gouvernementaux de négocier des conditions tarifaires intéressantes, même si le SIG avait négocié auprès des principales régies des

⁷⁷ Si un des articles du marché stipule que le marché est passé à « un prix global et forfaitaire » (article 3.2), un autre article prévoit que le marché fixe le montant maximum des prestations sur la base de prix unitaires (article 4).

abattements tarifaires ou « tarifs plafonds », sans valeur contraignante. Le coût cumulé consacré à l'achat d'espaces par les annonceurs gouvernementaux était estimé, en 2002, à 27,3 M€.

En septembre 2003, un dispositif de mutualisation des achats d'espaces a été mis en place ; il repose sur la désignation d'un mandataire unique, le SIG, chargé de négocier les tarifs et de procéder aux achats au nom et pour le compte de tous les ministères. Le SIG a ainsi passé, après appel d'offres, un marché-type et une convention de prix ayant pour objet le médiaplanning, l'achat d'espace et le montage de partenariats médias. Chaque ministère a ensuite « dupliqué » ce marché et émis des bons de commande pour chacune de ses campagnes.

Le premier marché coordonné d'achat d'espaces, couvrant la période 2003-2006, a été attribué à l'agence média AEGIS MEDIA France. Deux nouveaux marchés ont été conclus en 2006 (pour la période 2007-2010) et en 2010 (pour la période 2011-2012, avec possibilité de reconduction jusqu'au 31 décembre 2014), avec le même prestataire, sélectionné à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert. A partir de 2007, il a été étendu à quatre opérateurs⁷⁸ : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), l'Institut national du cancer (INCA) et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

L'agence média est chargée d'élaborer, au vu de la recommandation média de l'agence de communication, une stratégie média puis un plan média⁷⁹. Une fois celui-ci validé par le ministère annonceur, l'agence média effectue les achats d'espace auprès des régies publicitaires. L'agence agit comme mandataire du ministère annonceur : elle propose au ministère un devis, que celui-ci accepte en émettant un bon de commande ; les régies sont payées par l'agence qui refacture au ministère le montant correspondant, majoré de ses honoraires⁸⁰.

Il n'y a donc aucun flux financier direct entre le ministère annonceur et les régies publicitaires, même si, parallèlement aux factures de la l'agence, le ministère reçoit directement les factures des régies. L'agence s'assure de la diffusion conforme aux ordres d'achat, et transmet à l'annonceur tous les justificatifs de réalisation, diffusion et pose, à la fin de la campagne.

⁷⁸ Une convention de groupement de commandes, dont le SIG est coordonnateur au sens de l'article 8 du code des marchés publics, a été signée avec ces organismes.

⁷⁹ Le plan média décrit et justifie les niveaux d'investissements par média, le choix des supports, des emplacements, des formats et des périodes.

⁸⁰ La refacturation s'effectue au fil de l'eau, au fur et à mesure de l'avancement de la campagne. L'agence évalue par anticipation les remises annuelles de fin d'ordre, liées au volume d'achat, et procède à une régularisation en fin de gestion.

L'agence est rémunérée par le ministère selon un pourcentage appliqué au montant net HT de l'achat d'espace, couvrant d'une part le conseil et le médiaplanning, et d'autre part l'achat d'espaces. Par exemple, pour un achat d'espace sur une chaîne de télévision ou de radio nationale, la rémunération totale est de 1,15 % (0,5 % au titre du conseil et du media planning, 0,65 % au titre de l'achat d'espace).

2 - Le caractère obligatoire du marché coordonné

Le recours au marché coordonné d'achat d'espaces est obligatoire pour l'ensemble des ministères ainsi que pour les quatre opérateurs membres du groupement de commandes. Le contrat est assorti d'une clause d'exclusivité (cahier des clauses techniques particulières, p.7). La circulaire du 23 mars 2006 rappelle que « *toute prestation de conseil média et d'achat d'espace doit être réalisée dans le cadre du marché* » mutualisé dupliqué par le ministère (point 3.4).

Or, le ministère de la **culture** a effectué des achats d'espaces directement auprès de différentes régions⁸¹ sans passer par ce marché, qu'il n'avait d'ailleurs pas jugé utile de dupliquer jusqu'en 2010, malgré plusieurs sollicitations du SIG. Le recours au marché mutualisé passé par le SIG aurait vraisemblablement permis au ministère de la culture de bénéficier de tarifs plus avantageux. Le ministère a finalement dupliqué le marché interministériel en 2010 (attestation de mandat en date du 8 juillet 2010) et entend y recourir pour la campagne relative à la carte musique.

Il peut encore arriver, exceptionnellement, que les ministères s'abstiennent de passer par AEGIS pour des opérations de faible montant. Selon le SIG, il s'agit principalement d'opérations de communication montées par les directions « métiers » des ministères (police nationale, armées), le plus souvent dans la presse quotidienne régionale, sans que le service de la communication soit associé. Par ailleurs, certaines formes de partenariat échappent au marché AEGIS. C'est le cas notamment des « échanges marchandise » : un ministère accepte d'apposer le logo d'une chaîne de télévision sur l'une de ses opérations, en échange de quoi la chaîne fait figurer le logo du ministère sur une de ses émissions.

Enfin, on peut se demander pourquoi le groupement d'achat d'espaces reste aujourd'hui limité aux quatre établissements publics

⁸¹ La Cour a ainsi relevé des dépenses réglées sur factures en 2008 (notamment des publicités dans *Le Nouvel Observateur* pour 38 740 €, dans *Libération* pour 35 880 €) et en 2009 (notamment dans le quotidien *Métro* pour 45 533 €, dans *Le Nouvel Observateur* pour 34 684 €, dans *Le Monde* pour 8 208 €). A cela s'ajoutent de nombreuses insertions publicitaires dans la presse régionale et locale à l'occasion des manifestations nationales.

associés au marché à partir de 2008. Il paraîtrait souhaitable de réfléchir à l'intégration d'autres opérateurs actifs sur le marché publicitaire, tels que l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA).

3 - La performance de l'agence média

L'agence média s'engage sur des taux de négociation, c'est-à-dire de réductions par rapport aux « prix catalogue » des régies. Ces engagements sont présentés sous forme de fourchettes, par types de médias. Par exemple, pour les investissements dans la presse quotidienne nationale, l'agence s'engage à obtenir, en 2011, un taux de négociation compris entre 73 % et 82 %, pour tous les annonceurs.

Le bilan annuel fourni par l'agence média présente les taux de négociation effectivement obtenus. Pour les exercices 2009 et 2010, ces chiffres montrent que le titulaire a systématiquement respecté ses engagements, et a même, sur la plupart des médias, obtenus des taux de négociation supérieurs à ceux sur lesquels il s'était engagé dans le cadre du marché conclu en 2006. Cette optimisation représente, en 2010, un gain net total⁸² d'environ 12,7 M€.

Bilan des taux de négociation obtenus par AEGIS (2009-2010)

	Engagement 2006	Bilan 2009	Bilan 2010
Télévision	-59 à -61 %	-62,4 %	-63,5 %
Radio	-79 à -82 %	-82,1 %	-82,9 %
Presse	-63 à -65 %	-71,5 %	-73,6 %
Affichage	-5 à -85 %	-44,7 %	-52,0 %
Internet	-10 à -80 %	-89,6 %	-89,4 %

Source : AEGIS Media, « bilan GAE 2010 »

Les données fournies par l'agence font l'objet de vérifications, notamment à l'occasion des audits commandés par le SIG. Le dernier audit, réalisé en 2008 par la société ERNST & YOUNG, n'a pas fait apparaître d'anomalies. D'après les informations fournies par le SIG, un nouvel audit sera effectué préalablement à la décision de reconduire ou non le marché, fin 2012.

⁸² Le gain net est calculé en comparant les prix effectivement négociés par l'agence média aux prix qui auraient été obtenus avec un taux de négociation correspondant à son engagement moyen (milieu de la fourchette).

Il est difficile de comparer les gains obtenus grâce à l'intervention de l'agence média et les rémunérations qui lui sont versées. D'une part, ces rémunérations couvrent les prestations de conseil et médiaplanning et les prestations d'achat d'espace. D'autre part, les « gains » tels qu'ils sont présentés dans les bilans annuels ne sont pas un bon indicateur de la valeur ajoutée de l'agence média : ils reposent sur une comparaison entre le prix négocié et le prix catalogue ; or celui-ci ne correspond pas au vrai « prix de marché », qui n'est pas connu, en raison de la confidentialité des taux de négociation⁸³. Enfin, il est très délicat de distinguer, dans le gain total, la part liée à la globalisation des achats de tous les ministères et la part liée à la capacité de négociation propre de l'agence média.

Un premier audit, effectué en 2005 par l'agence MEDIA AUDITS, a estimé le gain lié à la mutualisation à 3,5 M€ (soit 15 % du budget global des ministères) en 2004. L'audit mené en 2008 par ERNST & YOUNG a montré que les organismes publics avaient réalisé d'importantes économies à l'occasion de leur inclusion dans le groupement d'achat d'espaces. Les taux d'honoraires ont été réduits de moitié ; ainsi, si l'ADEME avait conservé son contrat 2006, les honoraires qu'elle aurait payés en 2007 auraient été supérieurs de 31 000 €. Les remises négociées et obtenues sur la base des tarifs bruts se sont nettement améliorées, mais de façon diverse selon les établissements et le type de médias.

Au-delà des gains financiers liés à la mutualisation des achats, le SIG souligne que l'intervention de l'agence média permet une optimisation qualitative des achats (emplacements préférentiels), une réflexion média renforcée et coordonnée, un médiaplanning mieux adapté, un développement des partenariats médias et des opérations spéciales, et une optimisation du process administratif et comptable (anticipation des remises de fin d'ordre, règlement des supports à bonne date). De plus, elle a amélioré la coordination de la communication gouvernementale, le SIG étant mieux informé des projets des ministères par l'intermédiaire du prestataire.

Les ministères semblent également porter une appréciation positive sur le fonctionnement du marché coordonné, que ce soit en termes de tarifs, de pertinence des plans média proposés, ou de souplesse et de réactivité du prestataire.

⁸³ En outre, l'absence d'engagement de l'Etat sur les volumes d'achat et sur les parts de marché est une spécificité importante qui pèse sur les conditions tarifaires applicables aux annonceurs publics.

4 - Les achats d'espace par annonceur

Le montant cumulé des achats d'espaces effectués au titre du marché mutualisé a quadruplé entre 2005 et 2009, avant de diminuer légèrement en 2010. Les causes probables de cette augmentation sont multiples : accroissement des investissements publicitaires de l'Etat, appropriation croissante du marché par les ministères, élargissement du périmètre du marché aux quatre organismes à partir de 2007.

En 2010, l'Etat et ses quatre opérateurs se situent, en termes d'investissements bruts, en troisième position dans le classement des annonceurs, derrière Renault Automobiles et Orange France, et en septième position dans le classement des groupes, derrière L'Oréal, PSA, Vivendi, Mulliez, Renault et France Télécom.

Le montant total d'achats (135,3 M€) se répartit à parts à peu près égales entre les ministères et les quatre organismes membres du groupement d'achat (pour la répartition détaillée, cf. l'annexe n° 6).

Parmi les ministères, les plus gros annonceurs sont les ministères du développement durable (21,4 M€ en incluant la délégation à la sécurité routière, dont les achats d'espace constituent l'essentiel de la dépense de communication) et de la défense (11,1 M€), suivis par les ministères de l'économie et du budget et du travail (5,4 M€ chacun). A eux quatre, ces annonceurs concentrent près des deux tiers de la dépense des ministères. Les achats du SIG, bien qu'en forte croissance depuis 2007, représentent une fraction limitée de cette dépense (10,9 M€, soit environ 16 %).

En ce qui concerne les organismes publics, les plus gros annonceurs sont l'INPES (38 M€, soit 55 % des achats des organismes) et, dans une moindre mesure, l'ADEME (23 M€, soit 33 % des achats des organismes).

5 - Les achats d'espace par média

a) Le poids prépondérant de la télévision et de la radio

En 2010, la télévision et la radio ont représenté près de la moitié des achats d'espaces publicitaires (29 % pour la télévision, 16 % pour la radio). La communication gouvernementale s'adressant, dans la plupart des cas, à l'ensemble de la population, elle recourt massivement à ces deux médias de masse, qui ne sont associés que de façon exceptionnelle et en alternance sur des périodes longues.

Les achats d'espaces dans la presse ont atteint 40,6 M€ en 2009, soit 28 % du total, contre 19,6 M€ et 17 % en 2008. L'engagement pris

par le Président de la République, de doubler les dépenses publicitaires de l'Etat en faveur de la presse écrite a donc été respecté. Cette augmentation a notamment été le fait du SIG, dont les investissements presse ont été multipliés par cinq entre 2008 et 2009. En 2010, en revanche, le montant total des achats d'espaces publicitaires dans la presse écrite est retombé à environ 30,7 M€ et la part de ce média dans les achats d'espace à 23 %.

Cette évolution tend à montrer que l'accroissement des investissements dans la presse enregistré en 2009 répondait beaucoup plus au souci de respecter l'engagement présidentiel de soutien aux entreprises de presse écrite qu'à des considérations d'efficacité des campagnes de communication. En 2010, ces dernières semblent être redevenues prépondérantes : la répartition par média des investissements retrouve une structure proche de celle qui prévalait antérieurement.

La part des investissements médias consacrés à Internet (14 %) a, sans surprise, fortement augmenté en cinq ans. La communication sur Internet permet de démultiplier les contacts, notamment auprès des cibles jeunes et actives, et de renforcer l'impact des investissements dans les autres médias. Les dépenses d'affichage (6 %) et de publicité au cinéma (1,5 %), quoiqu'en forte hausse, sont plus limitées. Si l'affichage présente un rapport coût/impact intéressant pour les campagnes d'envergure nationale, son efficacité est surtout liée à la différenciation des messages selon les zones géographiques⁸⁴. Enfin, les dépenses d'événementiel et de sponsoring enregistrent, entre 2005 et 2010, une progression spectaculaire. La grande majorité de ces dépenses sont imputables au SIG, à la délégation à la sécurité routière et aux opérateurs.

b) Une répartition globalement conforme aux niveaux de diffusion

Selon le SIG, le choix entre les différents médias est dicté uniquement par des considérations d'efficacité de la communication. Les médias dont la ligne éditoriale est hostile à la politique du gouvernement bénéficient d'ailleurs d'une part significative des investissements⁸⁵. La répartition détaillée des achats d'espaces dans la presse écrite et dans la télévision semble confirmer l'existence d'une relative neutralité.

⁸⁴ Ceci explique qu'il n'ait été utilisé par le SIG que dans le cadre de la campagne relative au plan de relance (2009), qui reposait sur une déclinaison locale du message général, en collaboration avec les préfetures.

⁸⁵ Toutefois, il peut arriver, exceptionnellement, qu'un média refuse, pour des raisons politiques ou idéologiques, de diffuser une campagne du gouvernement. En 2010, le quotidien l'Humanité a ainsi refusé de diffuser une communication gouvernementale sur la réforme des retraites (cf. l'Humanité du 1^{er} juillet 2010, « Retraites : la propagande du gouvernement ne passera pas par l'Humanité »).

Ainsi, en 2010, au sein de la presse quotidienne nationale (PQN) payante, les médias qui bénéficient le plus des investissements publics sont le Monde (22 %), le Figaro (20 %) et l'Equipe (17 %). Les « parts de marché » des différents titres de presse, relativement stables d'une année sur l'autre, semblent cohérentes avec leurs volumes de diffusion : d'après l'Office de Justification de la diffusion, en 2010, les trois quotidiens mentionnés ci-dessus sont ceux qui affichent les volumes de diffusion les plus élevés⁸⁶.

En revanche, s'agissant de la télévision, la répartition des achats d'espace s'écarte sensiblement de la structure de l'audience. En effet, d'après Médiamétrie, la part d'audience nationale de TF1 s'élevait, en 2010, à 36 % (en se limitant aux sept « chaînes nationales »). Or, la même année, cette chaîne a concentré plus de 58 % des achats d'espace des ministères dans les chaînes nationales. A l'inverse, France Télévisions, qui n'a bénéficié que du quart des investissements, a enregistré une part d'audience totale de près de 44 %.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette « distorsion ». En premier lieu, la publicité a été supprimée sur les chaînes publiques entre 20h et 6h depuis le début de l'année 2009⁸⁷. De plus, une grande partie des campagnes gouvernementales visent prioritairement les jeunes (campagnes de recrutement, campagnes de prévention), cible sur laquelle les chaînes privées sont mieux positionnées. Enfin, certaines chaînes privées offrent aux annonceurs publics des conditions privilégiées ou des prestations de partenariat atypiques⁸⁸.

Ces comparaisons entre investissements publicitaires et chiffres de diffusion ou d'audience mériteraient naturellement d'être affinées au regard des tarifs des régies ainsi que des caractéristiques des publics de chaque titre de presse ou chaîne de télévision. La pertinence d'un plan média doit être appréciée globalement au regard de la cible visée, et non sur la base de simple comparaisons entre le montant de l'investissement et le nombre de personnes touchées.

⁸⁶ Diffusion payée ou non, en France et à l'étranger : 330 237 exemplaires pour le Figaro, 319 022 pour le Monde et 314 566 pour l'Equipe.

⁸⁷ La communication gouvernementale échappe certes, juridiquement, à cette interdiction, mais, en pratique, les chaînes publiques sont peu enclines à diffuser des spots d'information ou de communication pendant la tranche exemptée de publicité.

⁸⁸ Diffusion « hors écran » (c'est-à-dire en dehors des « tunnels » de publicité), « programmes courts » (ex : spots en faveur du recrutement dans les armées), etc.

C - Les autres dépenses

Sont ici évoquées trois catégories de prestations plus ou moins directement liées aux campagnes de communication, à propos desquelles les contrôles de la Cour ont mis en évidence des anomalies et soulevé des interrogations.

1 - La production et la diffusion de supports audiovisuels

En septembre 2008, le ministère de la **culture** a lancé un appel d'offres en procédure adaptée, visant à la production en 10 000 exemplaires d'un DVD tiré du concert organisé le 14 juillet 2008 sur l'esplanade du Champ-de-Mars. Le marché a été attribué à la seule société ayant répondu à l'appel d'offres, la société KM, dont le président est également producteur délégué du concert et réalisateur du film qui en a été tiré.

Le prix de la prestation, d'un montant de 132 957 € HT⁸⁹, a été considéré par le ministère comme « *un peu cher par rapport à l'enveloppe budgétaire* »⁹⁰. Il est vrai que la prestation demandée semble assez simple. Le ministère disposant du film du concert et des droits d'exploitation associés, il s'agissait principalement de réaliser le graphisme de la jaquette et de la rondelle du DVD, de réaliser un master et de copier le DVD en 10 000 exemplaires. Le détail du calcul du prix fourni par la société KM dans sa réponse à l'appel d'offres mentionne des postes dédiés à la réalisation du DVD (40 000 €) et à l'*authoring* (création de l'interface de navigation, etc. : 30 000 €). Pourtant, le film gravé sur le DVD semble correspondre à celui qui avait été diffusé sur France 2 et qui avait été fourni à la société pour la réalisation du DVD⁹¹.

En réponse aux observations de la Cour, la société KM justifie le montant de son offre par les délais contraints auxquels elle a été soumise par le ministère, dans une période particulièrement chargée pour elle. Par ailleurs, elle indique que « *le montage final effectué avec le réalisateur de l'émission a nécessité un remixage important du son et des coupures, particulièrement des applaudissements et du feu d'artifice* ».

⁸⁹ Ce montant est inférieur d'exactement 43 € au seuil au-delà duquel une procédure formalisée aurait été requise.

⁹⁰ PV de la commission de marché réunie le 1er octobre 2008. L'enveloppe initialement envisagée était de 80 000 € HT.

⁹¹ Aucun montage spécifique ne transparait (mise à part la création de signets à chaque début de chanson) ; la mention « En direct » continue d'apparaître sur chaque plan. La société KM précise dans sa réponse que l'*authoring* a reproduit « *le plus fidèlement possible la continuité et l'ambiance du concert* ».

La motivation du ministère dans la commande de ces 10 000 DVD n'apparaît pas clairement. Le DIC précise que « *le cabinet du ministre a souhaité promouvoir la chanson française par la production et la distribution de DVD du concert* ». Il indique que 3 896 DVD ont été offerts aux agents du ministère à l'occasion des vœux du ministre en janvier 2009. Les 6 104 DVD restant ont été distribués gratuitement au public au Point Culture du ministère au cours de l'année 2009.

Par ailleurs, dans le cadre de la célébration de son cinquantième anniversaire, le ministère de la culture a signé, le 26 novembre 2008, une convention avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA), qui s'engageait, en contrepartie d'une rémunération de 155 000 € HT, à produire et éditer 30 000 coffrets contenant un CD « Grands débats de la politique culturelle », un DVD « L'œuvre » et un livret d'accompagnement. Le CD était produit à partir des archives de l'INA, de France Culture et du comité d'Histoire du ministère. Le DVD était quant à lui produit à partir des seules archives de l'INA. Ce marché était négocié sans mise en concurrence, « *conformément aux dispositions de l'article 35-II-8° du code des marchés publics, pour des raisons de droits d'exclusivité* » (art. 9 de la convention).

Or, s'il est indubitable que l'INA disposait des droits de la quasi-totalité des archives utilisées, le devis de production joint à la convention indique qu'environ 30 % du prix relève de prestations techniques distinctes de l'acquisition des droits d'exclusivité⁹². Le ministère aurait dû mettre en concurrence ces prestations, qui auraient pu être réalisées par un tiers, en scindant le contrat en deux. Le ministère indique que « *lors de la négociation, l'INA a mis en exergue sa collaboration avec son sous-traitant permettant au ministère de bénéficier de tarifs préférentiels en tant qu'éditeur audiovisuel* ». Cette affirmation aurait mérité d'être corroborée par une mise en concurrence.

2 - Les subventions : des critères de sélection insuffisamment explicites

Le ministère de l'**écologie** et surtout l'ADEME attribuent, dans le cadre de leur politique de communication, des subventions à diverses associations.

⁹² Le coût de la partie de la prestation ne relevant pas des droits d'auteur (dépenses de personnel, de moyens et de supports) s'élève à 62 480 € HT, sur un montant total de 213 465,75 € (ramené à 210 000 € et pris en charge, à hauteur de 55 000 €, par l'INA, d'où la fixation du montant du contrat à 155 000 € HT).

Les subventions versées par le ministère ont pour objectif affiché de soutenir le traitement de thématiques émergentes ou l'organisation d'événements nouveaux qui ne trouveraient pas dès le départ leur rentabilité interne. Cette justification n'apparaît pas toujours de manière évidente, notamment en ce qui concerne les subventions versées à l'association « Transports passions » pour l'organisation de la « fête de la mobilité » (100 000 à 150 000 € de 2006 à 2009)⁹³ et à l'association « Actions planète » au titre du salon « planète – mode d'emploi » (215 280 € en 2009, 100 000 € en 2010).

La politique de subvention de l'ADEME est nettement plus développée que celle du ministère. Le Grenelle de l'environnement a conduit à renforcer encore ce mode d'intervention déjà largement utilisé par l'ADEME, notamment pour permettre à des associations de relayer localement les messages portés par l'ADEME. Les structures subventionnées sont nombreuses et les montants alloués parfois significatifs (ex : subventions à l'association professionnelle de l'énergie solaire Enerplan : 284 420 € en 2009, 100 000 € en 2010).

La Cour recommande au ministère et à l'ADEME de préciser leurs critères de sélection des dossiers à subventionner, au premier rang desquels devrait figurer la bonne adéquation avec la stratégie et les objectifs de communication qu'ils se sont fixés⁹⁴. L'efficacité de ces multiples actions pourrait aussi faire l'objet d'une évaluation ex post, à même d'éclairer l'ADEME et le ministère dans leurs choix. Les parrainages gratuits et les partenariats prévoyant une contrepartie au versement de la subvention pourraient être privilégiés. Enfin, le recours à la subvention ne doit en aucun cas se substituer à la commande publique : il doit être réservé aux cas où le bénéficiaire est à l'initiative du projet et ne donner lieu à aucune contrepartie directe pour la collectivité publique.

3 - Les parrainages et partenariats : un intérêt pas toujours évident

En mai 2008, le ministère de la **culture** a parrainé la série d'émissions que la chaîne de télévision Histoire, filiale du groupe TF1,

⁹³ Conscient du caractère « usé » du concept, le ministère a décidé de diminuer drastiquement le montant de sa subvention en 2010 (5 000 €), sans pour autant la supprimer totalement car elle facilite l'obtention par l'association d'autres financements.

⁹⁴ L'ADEME a signalé en réponse à la Cour qu'une telle procédure était en cours de mise en œuvre, dans le cadre de l'audit effectué par l'inspection générale de l'agence au premier semestre 2011.

s'apprêtait à produire et diffuser⁹⁵. Un contrat de parrainage non exclusif a été signé le 26 mai 2008 : la chaîne Histoire garantit que le ministère apparaîtra comme parrain avant le générique de début et après le générique de fin du programme ; en contrepartie, le ministère s'engage à verser à la chaîne une somme de 35 000 € HT.

Dans le prolongement du contrat de parrainage, le ministère a conclu le 9 juin 2008 avec la société Histoire un contrat relatif à la « cession de droits non exclusifs d'exploitation à titre non commercial d'un programme télévisé à des fins de communication institutionnelle du ministère ». Ce contrat, conclu après avis d'appel public à concurrence auquel la chaîne Histoire est la seule à avoir répondu, confère au ministère, en échange d'un paiement de 65 000 € HT, le droit non exclusif de reproduire et diffuser le programme, pour une période de deux ans, à titre non commercial, sur le site www.culture.gouv.fr, dans des musées, salons ou agences.

Le partenariat avec Histoire a été reconduit pour les saisons 2009-2010 et 2010-2011⁹⁶. Le ministère justifie les montants de ces contrats, supérieurs à celui du contrat de 2008, par le fait qu'ils couvrent à la fois le parrainage et la cession des droits. Il s'avère toutefois qu'aucune cession des droits sur les programmes n'est prévue dans ces contrats. Le ministère ne serait donc pas en mesure de mettre en ligne des vidéos issues de ces émissions. Au total, en 2009 et 2010, le ministère a donc versé à la chaîne Histoire des sommes plus importantes qu'en 2008, sans bénéficiaire, loin de là, des mêmes contreparties.

A la suite des observations provisoires de la Cour, le ministère de la culture s'est rapproché de la chaîne Histoire pour signer, le 7 juin 2011, un avenant au contrat de parrainage 2010-2011, intitulé « *autorisation de diffusion à titre gracieux* » lui permettant de diffuser sur son site Internet les émissions. De fait, des vidéos de l'émission sont dorénavant accessibles sur le site Culture.fr. Néanmoins, la Cour note qu'elles ne répondent pas aux stipulations de l'avenant. Seuls des extraits de quelques minutes sont repris sur le site alors que le ministère s'engageait à n'effectuer aucune fragmentation des programmes et « *à diffuser les programmes dans leur intégralité, tels que livrés par Histoire. Le générique de début et de fin [...] doivent être diffusés en intégralité et de manière suffisamment visible* ».

⁹⁵ Dix émissions intitulées « Vive le patrimoine », de 26 minutes chacune, ayant pour objet de promouvoir des événements, des initiatives et des entreprises pour faire vivre le patrimoine français.

⁹⁶ Contrats signés respectivement le 9 juin 2009 pour un montant de 150 000 € TTC et le 22 juillet 2010 pour un montant de 142 824 € TTC.

III - Le conseil stratégique et la formation à la communication

Le « conseil en communication » est une catégorie hétérogène, regroupant notamment des prestations de conseil en stratégie, de recommandations opérationnelles, de préparation à la prise de parole dans les médias (« coaching » ou « media-training »), voire d'assistance à la communication de crise.

Les prestations de conseil (recommandations stratégiques et opérationnelles) fournies dans le cadre d'opérations de communication, sur le fondement de marchés ad hoc ou de marchés « boîte à outils », ont été étudiées dans la partie consacrées aux campagnes de communication. Sont ici évoquées les prestations qui concernent plus spécifiquement la stratégie de communication du ministre et de son ministère ainsi que la formation à la communication ou à la prise de parole dans les médias.

A - Des prestations attribuées dans des conditions contestables

1 - Absence de mise en concurrence

A plusieurs reprises, la Cour a constaté que certains ministères avaient eu recours à des prestations de conseil et d'assistance en dehors de toute publicité et mise en concurrence, en s'appuyant sur une lecture extensive de certaines dispositions du code des marchés publics.

C'est le cas des marchés passés par le ministère de la **culture**, en septembre 2008 puis en janvier 2009, avec la société ONLY, pour « *l'élaboration, la mise en place et le suivi de la politique de communication de la ministre de la culture et de la communication* » (deux marchés, d'une durée de six mois et d'un montant de 35 880 € TTC chacun). Le ministère a en outre réglé, en décembre 2007, deux factures d'un montant de 11 960 € TTC émises par la société TURQUOISES et portant sur une « *prestation de conseil en communication* » concernant le positionnement de la ministre et son image dans les médias ; aucune mise en concurrence n'a été organisée, aucun contrat n'a été signé et aucun devis n'a même été fourni par le prestataire avant l'exécution de la prestation.

De même, les marchés passés par le ministère de l'**éducation nationale** avec la société ONLY le 17 juillet 2007 puis le 17 juillet 2008 pour « *l'élaboration, la mise en place et le suivi de la politique de*

communication du ministre de l'éducation » ont été négociés sans publicité préalable ni mise en concurrence. Le marché conclu en 2008, d'une durée de 12 mois maximum, était assorti d'un prix forfaitaire fixé à 133 488 € HT ; les prestations avaient pour objet l'analyse et la définition du positionnement médiatique du ministre et de sa stratégie de communication, un « média-training politique » et un « soutien personnalisé ».

Le ministère de l'**écologie** a, pour sa part, passé le 30 mars 2006 un marché avec la société VOGUET Conseil pour « des actions de communication du ministre » (conseil permanent auprès du ministre en matière de stratégie de communication et d'évaluation des actions engagées, média-training de préparation d'interview ou d'émissions télévisées, conseils adaptés aux périodes de crise). Il s'agissait d'un marché à bons de commande d'un montant minimum de 38 272 € TTC et maximum de 153 088 € TTC⁹⁷. Il aurait été passé selon la procédure adaptée, mais les conditions de passation n'ont pu être vérifiées car le ministère n'a pas été en mesure de fournir la totalité des pièces⁹⁸.

Par la suite, deux marchés successifs ont été passés en 2009 et en 2010 avec l'institut Médiascopie. Chacun de ces marchés était assorti d'un plafond annuel de 50 000 €⁹⁹. Le marché conclu en 2010 a été passé sans mise en concurrence, sur décision du ministre qui a souhaité poursuivre la collaboration avec le prestataire choisi en 2009.

De même, à l'occasion du contrôle des actions de communication des ministères **sociaux**, la Cour avait critiqué l'attribution successive, à un même consultant¹⁰⁰, de trois marchés d'appui et de conseil en communication pour des prestations d'assistance à différentes autorités ministérielles¹⁰¹, en l'absence de toute mesure de publicité et de mise en

⁹⁷ Un avenant a été notifié le 28 mars 2007 pour prolonger la durée du marché de 2 mois et augmenter son montant de 8,2 %. Le marché a été soldé le 5 juin 2007 à hauteur de 165 646 €.

⁹⁸ Figurent au dossier des lettres non datées de rejet d'offre adressées aux neuf sociétés non retenues. Il n'existe aucun rapport d'analyse des offres ; il semble que le ministre (ou son cabinet) ait choisi, parmi les offres reçues, celle qui correspondait le mieux à ses besoins.

⁹⁹ Au total, les dépenses se sont élevées à 30 378,40 € en 2009 et à 3 348,80 € en 2010.

¹⁰⁰ Les sociétés attributaires des trois marchés, quoique différentes, étaient toutes présidées par le même consultant.

¹⁰¹ - Marché d'un montant de 18 000 € conclu le 10 février 2006 pour une « prestation de conseil et d'appui en relations presse auprès du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ».

concurrence, alors même que le seuil prévu par les textes (4 000 € HT) était largement dépassé.

Enfin, pour le compte du **Premier ministre** et de deux membres du gouvernement qui lui étaient rattachés, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du SGG a passé, en 2008 et 2009, trois contrats successifs avec la société Giacometti-Péron, qui ont donné lieu, entre mai 2008 et juillet 2011, à des paiements d'un montant total de 694 059 € HT.

Le premier marché, passé le 21 mai 2008 pour une période de six semaines et un montant de 40 000 € HT, avait pour objet « *l'élaboration et présentation de diagnostics hebdomadaires synthétiques basés sur les différents matériaux d'information relatifs au gouvernement et sur la veille média* » et « *l'accompagnement des investissements du cabinet du Premier ministre en matière d'achat d'études* »¹⁰². Il a été passé sans publicité ni mise en concurrence, afin de permettre au Premier ministre de bénéficier très rapidement du concours de ce cabinet, dans l'attente de la mise en œuvre d'une procédure adaptée conforme au CMP.

Cette procédure a été mise en œuvre et a débouché, le 7 juillet 2008, sur l'attribution, à la même société et pour le même objet, d'un marché d'une durée de 12 mois reconductible deux fois et d'un montant de 356 000 € HT. Ce marché, dont le montant a ensuite été revu à la baisse par voie d'avenant¹⁰³, a été reconduit à deux reprises, soit une durée totale de trois ans et un montant cumulé de 526 330 € HT¹⁰⁴.

Le 5 février 2009, le même cabinet s'est vu notifier un « marché complémentaire », d'une durée de deux ans et d'un montant de 214 000 € HT, ayant pour objet d'accompagner la stratégie de communication de deux membres du gouvernement rattachés au Premier

- Marché d'un montant minimum de 24 000 € HT et maximum de 48 000 € HT conclu le 10 juin 2008 pour « un dispositif d'appui et de conseil en communication au bénéfice du ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative »

- Marché d'un montant de 59 202 € notifié le 11 février 2009 pour une assistance à la communication de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.

¹⁰² Les éléments fournis au cours de la contradiction ont montré qu'au-delà de la définition contractuelle des prestations, ces marchés avaient pour objet de « *permettre au Premier ministre de dialoguer directement avec un consultant de haut niveau* ».

¹⁰³ L'avenant notifié le 7 février 2009 a ramené le montant du marché à 242 330 € HT pour la première année, 142 000 € HT par an en cas de reconduction. Il a aussi redéfini la mission du titulaire, qui devait désormais « *contribuer à la préparation des prises de parole du Premier ministre et le conseiller dans ses actions* » (identification des attentes de l'opinion, recherche des thématiques porteuses, élaboration d'éléments de discours et d'argumentaires, bilans d'image du Premier ministre).

¹⁰⁴ Cf. réponse écrite du Premier ministre, question 110994, JO du 13 septembre 2011.

ministre pour le plan de relance et le plan numérique 2012¹⁰⁵. Ce marché a été conclu sans mise en concurrence, sur le fondement de l'article 35 II 5° du CMP¹⁰⁶. Or, si les prestations prévues dans ce marché étaient effectivement identiques, dans leur substance, à celles faisant l'objet du marché initial, leur extension à d'autres bénéficiaires aurait dû justifier, selon la Cour, la conclusion d'un marché séparé, après mise en concurrence. Il n'est pas démontré que ces prestations ne pouvaient être « *techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur* » ni qu'elles aient été « *strictement nécessaires à son parfait achèvement* », comme l'exige la rédaction de l'article 35 II 5° du CMP.

En dehors de ce cas particulier, les ministères concernés invoquent, pour justifier l'absence de mise en concurrence, tantôt l'article 35-II-8° (marchés « *qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection des droits d'exclusivité* » - cf. encadré *supra*), tantôt l'article 28 (« *le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient [...]* ») du code des marchés publics. Ils font valoir la « nature particulière » ou la « sensibilité » des prestations en cause, la confiance ou la relation « *intuitu personae* » qu'elles impliquent entre le ministre et le prestataire¹⁰⁷, ou encore la confidentialité et la discrétion nécessaires.

Ce type de considérations ne saurait fonder, au regard des dispositions invoquées, une dérogation à l'obligation de mise en concurrence posée par le code des marchés publics, sauf à priver cette obligation de toute portée par une interprétation extensive des

¹⁰⁵ Ce marché a été résilié dès le 1^{er} novembre 2009 et soldé à hauteur de : 126 729 € HT. Le SGG a indiqué que, compte tenu de l'état d'avancement du plan de relance, la mission de conseil ne se justifiait plus ; s'agissant du plan numérique, il a jugé préférable de passer un marché spécifique.

¹⁰⁶ Cet article vise les « *marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage (...)* ».

¹⁰⁷ Par exemple, le ministère de l'éducation nationale estime que « *seul M. Jean-Luc Mano [directeur de la société ONLY], au regard de son travail avec M. Xavier Darcos dans ses précédents portefeuilles ministériels, pouvait assurer ce type de prestations* » et invoque la nécessité de conserver une relation durable et suivie avec le prestataire. Cette relation particulière est d'ailleurs rappelée à l'article 4 du CCP n° 44 du 24 juin 2007, qui dispose : « *Compte-tenu de la spécificité de l'objet des prestations et de l'aspect intuitu personae de leur exécution, il sera mis un terme au marché dans la mesure où le ministre de l'éducation nationale cesserait ses fonctions ou serait appelé à en exercer de nouvelles* ». Le marché a, ainsi, pris fin le 23 juin 2009 à l'occasion du remaniement ministériel.

dispositions précitées. Une personne publique ne peut se soustraire aux règles du code des marchés publics simplement en invoquant le caractère sensible ou personnel des prestations qu'elle souhaite confier à un tiers. En outre, le devoir de confidentialité ou de discrétion auquel peut être soumis le titulaire d'un marché est disjoint de l'obligation de publicité qui pèse, en amont, sur l'administration.

L'accord-cadre conclu en décembre 2009 par les ministères économiques et financiers, qui dispense d'organiser un appel d'offres ouvert chaque fois qu'un nouveau besoin se fait jour, constitue, à cet égard, une piste intéressante.

L'accord-cadre des ministères économiques et financiers

Les prestations de conseil en communication représentent, au sein des ministères économiques et financiers, des sommes croissantes et relativement importantes : inférieures à 100 000 € en 2006, elles s'élèvent depuis 2008 à environ un million d'euros par an (1 077 362 € en 2010). Elles sont en grande partie imputables aux cabinets ministériels, qui sont à l'origine des deux tiers environ de ce type de dépenses. Sur la période 2008-2010, les commandes de conseil et de coaching des cabinets ministériels ont été concentrées, pour plus des trois quarts, sur trois sociétés (Giacometti-Péron : 692 843 € TTC ; Image 7 / Anne Meaux Conseil : 440 123 € et Leaders et Opinion : 365 019 €).

Jusqu'en 2009, ces prestations étaient attribuées en dehors de toute mise en concurrence, sur décision du ministre. En 2009, lors du transfert de la gestion des dépenses de communication commanditées par les cabinets au SIRCOM, ce service a passé, après un appel d'offres ouvert, un accord-cadre dont l'objet est la fourniture, sur bons de commande ou selon un forfait convenu à l'avance, de prestations de conseil et de « coaching » pour les ministres et secrétaires d'Etat des deux ministères. Conclu le 10 décembre 2009, il est applicable depuis le 1^{er} janvier 2010 et reconductible une fois. Tout marché entrant dans le champ d'application de cet accord fait l'objet d'une mise en concurrence organisée entre les dix sociétés retenues.

La Cour a cependant relevé une dérogation contestable aux dispositions de cet accord cadre : conformément à une décision du secrétaire d'Etat à l'emploi datée du 26 janvier 2010, « une mission de formation-action en matière de communication, de management et d'organisation » a été confiée, par contrat notifié le 8 février 2010, à la société Alter & Coach BTC Partners pour une période d'un an de janvier à décembre 2010 et pour un

montant de 9 900 € HT. Si le contrat ne peut être qualifié d'irrégulier¹⁰⁸, il s'écarte manifestement des objectifs poursuivis par l'accord cadre, un mois après sa conclusion. Le chef du SIRCOM a semble-t-il décidé d'utiliser en une seule fois et pour l'ensemble des ministres et secrétaires d'Etat la possibilité de dérogation.

2 - Procédures irrégulières ou contestables

Dans d'autres cas, la Cour a constaté que des prestations de conseil avaient été confiées après mise en concurrence mais au terme de procédures irrégulières ou, à tout le moins, contestables.

Le cabinet du ministre de l'**intérieur** a passé, en 2009 et 2010, deux marchés de conseil avec la société Giacometti-Péron. Le premier marché avait pour objet l'assistance et le conseil à la mise en œuvre de la stratégie de communication (107 640 €), le second une mission d'expertise et d'assistance à des projets de communication institutionnelle (21 528 €)¹⁰⁹. Ces deux marchés ont été conclus au terme d'une « procédure adaptée ». Or, en 2010, la société Giacometti-Péron a par ailleurs bénéficié de quatre commandes du cabinet, portant sur différentes missions de conseil, pour un montant total de 93 288 €. Au total, en 2010, cette société a bénéficié, pour des prestations homogènes, de paiements s'élevant à 200 928 €, dont près de la moitié hors marché. Ce montant excède le seuil de 125 000 € au au-delà duquel le pouvoir adjudicateur doit mettre en œuvre une procédure formalisée pour satisfaire son besoin.

Le cabinet du ministre de l'**immigration** a confié à la même société, à l'issue d'une procédure adaptée, un marché de « coaching en image pour le ministre », notifié le 12 novembre 2009 pour une durée de 5 mois ; ce marché a donné lieu à une dépense de 105 248,00€. A l'expiration de ce marché, le 12 avril 2010, le cabinet a continué à recourir à cette société, par simple bons de commande (quatre paiements d'un montant total de 76 729,19 €), en dépit recommandations émises par les services administratifs. Le montant total des versements pour ce type

¹⁰⁸ L'article 76 du code des marchés publics autorise le pouvoir adjudicateur, « pour des besoins occasionnels de faible montant », à « s'adresser à un prestataire autre que le ou les titulaires de l'accord-cadre, pour autant que le montant cumulé de tels achats ne dépasse pas la somme de 10 000 € HT » Le montant du contrat (9 900 €) est inférieur de 100 € à ce seuil.

¹⁰⁹ Certaines commandes passées en exécution de ces marchés ont donné lieu à des bons de commande de régularisation postérieurs aux factures : bon de commande du 7 avril 2010 pour une facture du 4 mars 2010 (21 528 €) ; bon de commande du 30 avril 2010 pour une facture du 26 avril 2010 (21 528 €) ; bon de commande du 7 avril 2010 pour une facture du 25 mars 2010 (21 528 €).

de prestations s'élève donc, entre le 12 novembre 2009 et le 15 septembre 2010, à 181 977 €, soit un montant supérieur au seuil requérant la mise en œuvre d'une procédure formalisée.

Par ailleurs, les ministères **économiques et financiers** ont utilisé, pour choisir l'agence de communication devant accompagner le rapprochement de la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, la procédure du marché négocié après publicité et mise en concurrence (art. 35-I-2° du CMP) ; le marché a été notifié le 4 décembre 2007 à la société W et Cie Consultants. Le recours à cette procédure est permis lorsque *« la prestation à réaliser est d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offres »*. Or, en l'espèce, les spécifications auraient pu être définies par le pouvoir adjudicateur ; au demeurant, le cahier des charges fournissait aux candidats les éléments de contexte utiles, identifiait les publics-cibles, fixait les objectifs et précisait l'objet du marché, ses caractéristiques et le contenu attendu des offres.

En outre, le rapport de présentation ne mentionne pas les modalités du déroulement de la négociation et ne précise pas les raisons de l'élimination de trois candidats. Il indique seulement des références insuffisantes pour deux d'entre eux. Or, l'art. 52-I du CMP dispose que *« l'absence de références relatives à l'exécution de marchés de même nature ne peut justifier l'élimination d'un candidat et ne dispense pas le pouvoir adjudicateur d'examiner les capacités professionnelles, techniques et financières des candidats »*.

Enfin, le contrôle des actions de communication des ministères **sociaux** a mis en évidence plusieurs carences dans la gestion de la commande publique, qui concernent notamment les marchés d'appui et de conseil en communication.

D'une part, un marché à procédure adaptée pour un montant minimum de 33 750 € HT et maximum de 135 000 € HT été notifié le 10 octobre 2006 pour des prestations de « conseil et assistance en matière de communication dans le cadre de la gestion de crise » du secteur Santé. Le montant maximum du marché atteignait très exactement le seuil imposant l'existence d'un marché formalisé, procédure qui n'a pourtant pas été mise en œuvre. Au surplus, le choix de fixer un montant minimum engageant l'administration n'apparaît guère pertinent pour un dispositif de crise.

D'autre part, un marché à procédure adaptée d'un montant de 126 000 € HT pour un « dispositif d'appui et de conseil en communication pour le ministre du Travail, des relations sociales et de la

solidarité » a fait l'objet d'un appel public à la concurrence au BOAMP le 12 septembre 2007 pour une date limite de réception des offres au 21 septembre. Le délai de réception des offres accordé aux candidats, trop court, ne permettait pas une réelle mise en concurrence. De fait, le marché a été attribué à la seule agence à avoir déposé une offre.

B - Des prestations dont le contenu et la facturation sont difficiles à contrôler

De manière générale, compte tenu de la nature des services en cause, de la manière dont les contrats sont rédigés et des modalités de facturation appliquées, il est parfois difficile de connaître le contenu précis des prestations et d'en vérifier la réalisation effective.

Par exemple, s'agissant du marché de conseil passé par le ministère de l'**écologie** en 2006 avec la société VOGUET, les « certificats de service fait » étaient signés du chef de cabinet ou du conseiller auprès du ministre, sans qu'aucune pièce au dossier ne permette de constater la réalité des conseils prodigués. S'agissant des marchés conclus en 2009 et 2010 avec Médiascopie, le conseiller en communication du ministre est désigné comme l'interlocuteur du titulaire du marché et est « seul habilité à délivrer la constatation de service fait » ; en pratique toutefois, le service fait est certifié par la DICOM, après échanges avec le cabinet.

De même, pour l'exécution des marchés de conseil et de coaching passés par le SIRCOM pour le compte des cabinets des ministères **économiques et financiers**, l'attestation de service fait est signée par le chef de cabinet concerné et entérinée telle quelle par les services de l'ordonnateur (SIRCOM) et du comptable. Ceux-ci ne sont pas en mesure de vérifier la réalité de la prestation ni sa conformité à la commande, car le chef de cabinet ne fournit aucune pièce susceptible de prouver la délivrance du service, au motif du caractère personnel et confidentiel de la prestation facturée. En outre, dans les marchés à bons de commande passés pour les cabinets, le contenu des prestations de conseil ou de coaching n'est pas toujours défini avec une précision suffisante. Certains marchés se bornent à définir un tarif quotidien, hebdomadaire ou mensuel. Le secrétaire général, en réponse aux observations de la Cour, s'est engagé à exiger des prestataires qu'ils détaillent davantage, dans leurs devis et leurs factures, le contenu des prestations qu'ils effectuent.

S'agissant du marché de conseil confié en 2010 par le ministère de l'**immigration**, de l'identité nationale et du codéveloppement à la société Giacometti Péron, le chef de cabinet du ministre a attesté le « service fait » sur les factures. Les prestations étant constituées pour l'essentiel des séances d'entraînement du ministre, le SGII ne dispose pas d'autres

justifications du service fait. Or, parmi les prestations décrites dans le marché figurait la production d'un « document stratégique semestriel » ou encore « des notes ponctuelles suggérant des actions de communication », enfin un « rapport d'audit et des recommandations sur la stratégie et les outils RP off/on-line ». La Cour n'a pu obtenir communication de ces pièces ; le ministère de l'intérieur, désormais chargé de ces questions, indique qu'aucun document semblable n'a pu être retrouvé.

Une critique du même ordre peut être formulée à l'égard du marché passé avec la même société par le ministère de la **justice** (marché de « *Conseil en matière de stratégie globale de communication* », passé le 25 juillet 2008 et modifié le 20 janvier 2009, d'un montant de 143 000 € HT sur 12 mois). La décomposition du prix global forfaitaire annexée à l'acte d'engagement prévoyait, outre la participation à des réunions mensuelles et à l'élaboration de questionnaires types, la rédaction et l'actualisation d'un calendrier prévisionnel ainsi que la remise de 24 notes mensuelles d'analyse de perception et de conseil en stratégie globale. Or, la Cour n'a pu obtenir communication de ces documents. Seuls lui ont été communiqués dix « bilans d'activité » mensuels (de 4 feuillets chacun) et un document intitulé « *Stratégie de communication – ministère de la Justice – Axes de communication – automne 2008* » (11 pages)¹¹⁰. Ces documents ne correspondent pas à ceux prévus dans le contrat et ne permettent pas de vérifier que les prestations commandées et facturées ont effectivement été réalisées.

Par ailleurs, l'exécution du marché passé en septembre 2008 par le ministère de la **culture** avec la société ONLY devait s'étaler sur une période de six mois, avec un bilan mensuel des prestations effectuées et un prix fixé selon un forfait mensuel (5 000 € HT). Or, le paiement a été versé en totalité moins de trois mois après la signature du contrat¹¹¹. Dans ces conditions, soit le ministère a réglé la prestation à la société ONLY avant la fin de l'exécution de celle-ci, en violation des dispositions du code des marchés publics, soit la prestation fournie par la société a pris fin après moins de trois mois, contrairement à ce qui était prévu contractuellement, sans que son prix soit pour autant révisé. Le

¹¹⁰ Ce document se compose d'un bref « diagnostic », suivi de « recommandations » sur « les messages », « la méthode » et « le ministre », avec une « conclusion » d'une page. Il pourrait être considéré comme l'une des notes mensuelles de conseil en stratégie globale prévues par le marché.

¹¹¹ Deux factures ont ainsi été réglées à la société ONLY : une première, d'un montant de 11 960 € TTC, en date du 10 octobre 2008, relative à la mise en œuvre du plan média et mentionnant quatre réunions avec le ministre et son cabinet ; une seconde, d'un montant de 23 920 € TTC, en date du 18 novembre 2008, et mentionnant des réunions hebdomadaires avec le ministre et son cabinet. La somme de ces deux paiements, soit 35 880 € TTC, correspond au montant total du marché.

DIC n'a pas été en mesure de fournir à la Cour les éléments constitutifs de la prestation réalisée (rapports, notes, comptes-rendus de réunion...) ¹¹².

Enfin, concernant les trois marchés d'appui et de conseil en communication au profit d'autorités ministérielles passés par les ministères **sociaux** entre 2006 et 2009, la Cour a relevé que le responsable de la DICOM avait été placé devant l'obligation d'assurer personnellement, sans pièces justificatives à l'appui ¹¹³, la certification du service fait pour la quasi-totalité des règlements afférents à ces marchés. Or, s'agissant de prestations de conseil destinées aux autorités ministérielles, seuls les cabinets concernés pouvaient assumer la responsabilité d'attester la réalité des services rendus.

C - Une offre interministérielle peu utilisée

Jusqu'en 2010, le SIG offrait aux membres du gouvernement la possibilité de bénéficier de prestations de « media training », c'est-à-dire de formations à la prise de parole dans les médias. Ces prestations étaient assurées par la société EXPRESSION Conseil, liée au SIG par un marché à bons de commande, passé selon une procédure adaptée. La rémunération était versée par le SIG et ne faisait l'objet d'aucun remboursement.

La circulaire du 23 mars 2006 précisait que ces prestations bénéficiaient aux « responsables susceptibles de s'exprimer dans les médias au nom du gouvernement ». A titre exceptionnel, ce marché a pu être utilisé au profit de cadres dirigeants de la fonction publique. Le ministère de la justice a, par exemple, souhaité en faire profiter les directeurs de services pénitentiaires. Le SIG l'a accepté mais a demandé au ministère de lui rembourser la rémunération versée au prestataire.

Au total, la dépense s'est élevée, sur la période 2006-2010, à 199 807 € (dont 129 888 € pour la seule année 2006). En 2010, la dépense n'a été que de 1 794 €, correspondant à une seule prestation, au profit de la secrétaire d'Etat chargée des aînés.

¹¹² Le DIC précise que ces éléments ne lui ont pas été communiqués « *du fait même de la nature de ces prestations* ». Toutefois, il cite, parmi les prestations fournies : des séances de travail avec la ministre en tête à tête pour l'évaluation des enjeux et positionnement médiatique ; l'élaboration des grandes lignes de la stratégie de communication ; des conseils sur l'émergence des nouveaux thèmes politiques ou sociétaux ; des séances de media training pour la ministre ; la rédaction d'éléments de langage et de notes stratégiques confidentielles.

¹¹³ Si ce n'est, dans quelques cas (trois premiers trimestres de 2006), des « comptes-rendus » limités à une liste de dates de réunions, certifiés par le directeur de cabinet.

Le marché est arrivé à expiration le 27 août 2010. Le SIG n'a pas souhaité conclure de nouveau marché de media training. Les raisons invoquées sont, d'une part, le manque d'intérêt des ministres et, d'autre part, l'inclusion de prestations similaires dans le marché « boîte à outils ».

En réalité, il semble que les ministres fassent preuve, non d'un manque d'intérêt pour le media training, mais d'une réticence à recourir, pour ce type de prestations, à un marché interministériel. Certains d'entre eux ont ainsi préféré recourir à un prestataire différent, choisi par leurs soins ou ceux de leur cabinet, sans en informer le SIG.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une part importante des dépenses de communication résulte du recours, par l'administration, à des prestataires externes (instituts de sondage, agences de communication, cabinets de conseil, notamment).

En matière de sondages, les dépenses sont, sauf exception, limitées et réparties entre une pluralité de prestataires. La mutualisation interministérielle de ces prestations, un temps envisagée, a été abandonnée. Le contenu de certains sondages, redondants ou éloignés de l'action du ministère, prête à discussion.

S'agissant des campagnes de communication, les ministères ont adopté des stratégies contractuelles très diverses, adaptées à leurs besoins respectifs. Les achats d'espaces publicitaires s'inscrivent, quant à eux, dans un marché coordonné, dont le bilan global est positif. L'utilité des autres dépenses (subventions, parrainages) est parfois sujette à caution.

Les prestations de conseil stratégique et de formation constituent une catégorie hétérogène. Au motif de leur particulière sensibilité elles s'écartent souvent du circuit normal de la commande publique.

De manière générale, les relations entre les administrations et ces prestataires externes ne sont pas toujours conformes aux règles de la commande publique. Les règles de mise en concurrence sont parfois méconnues, sur le fondement d'une interprétation discutable du code des marchés publics. L'exécution des marchés et le contrôle du service fait ne sont pas toujours correctement assurés. L'urgence et la confidentialité qui caractérisent une partie de ces prestations expliquent, sans les justifier, certaines des pratiques constatées.

La Cour recommande donc de :

- *renforcer la sensibilisation des agents chargés de la communication aux règles de la commande publique ;*
 - *respecter l'obligation de publicité et de mise en concurrence posée par le code des marchés publics dans tous les cas où aucune disposition ne permet d'y déroger ;*
 - *veiller à ce que le contrôle du service fait soit effectué conformément aux dispositions contractuelles et dans des conditions permettant au juge des comptes de s'en assurer ;*
 - *relancer le projet de mutualisation des études et sondages, ou à tout le moins recenser les montants consacrés par les ministères à ces prestations et les éventuelles divergences de tarification ;*
 - *refuser la prise en charge, sur deniers publics, de sondages portant sur des questions étrangères à l'exercice, par les ministres, de leurs fonctions ministérielles ;*
 - *limiter le recours aux marchés « boîte à outils » aux prestations urgentes ou ponctuelles et encourager, lorsque cela paraît pertinent, la conclusion d'accords-cadres ministériels voire interministériels ;*
 - *veiller à ce que tous les ministères respectent le caractère obligatoire du marché coordonné d'achat d'espaces et envisager son extension à d'autres opérateurs ;*
 - *formaliser les critères d'octroi des subventions, qui ne doivent pas se substituer à la commande publique.*
-

Conclusion générale

Les dépenses de communication de l'Etat sont mises en œuvre par une grande variété d'acteurs. Elles se caractérisent par deux traits principaux.

D'une part, aucun référentiel commun n'a été défini et les administrations éprouvent de ce fait des difficultés à les identifier et à en mesurer l'importance. Cette lacune fragilise toute tentative de comparaison, dans le temps ou entre ministères, et empêche une évaluation rigoureuse et exhaustive de l'efficacité de cette fonction.

D'autre part, elles sont engagées dans des conditions parfois peu conformes aux règles de la commande publique. Les caractéristiques de ces dépenses (urgence, confidentialité) ne sauraient, à elles seules, justifier ces pratiques.

Il est donc indispensable de préciser la nature des dépenses de communication et de mieux encadrer les conditions dans lesquelles elles sont engagées.

Au-delà, c'est toute la fonction « communication » de l'Etat qui devrait faire l'objet d'un effort d'analyse et de clarification. Une stratégie de communication suppose non seulement l'identification de thèmes prioritaires mais aussi la définition d'objectifs clairs, la détermination de cibles précises et le choix de moyens appropriés.

Les objectifs de la communication sont d'une grande diversité : informer les citoyens et usagers, faire évoluer les mentalités et les comportements, promouvoir les mesures gouvernementales, éclairer les décideurs, valoriser l'image des métiers de la fonction publique, gérer les crises... Ils devraient être recensés, distingués et précisés.

Enfin, quant à la mise en œuvre, les rôles respectifs des différents intervenants publics (SIG, services de communication des ministères, notamment cabinets ministériels, opérateurs) gagneraient à être mieux définis et rigoureusement formalisés. Le choix entre l'utilisation des compétences internes et le recours aux prestataires externes devrait obéir, lui aussi, à des logiques explicites et procéder d'une analyse précise du rapport coûts/avantages. Il conviendrait de tirer toutes les conséquences opérationnelles de ces choix stratégiques, qu'il s'agisse de la répartition des moyens, du partage des responsabilités ou de l'organisation des procédures.

Annexes

Annexe 1 – Lettre de saisine

ASSEMBLÉE NATIONALE
COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLIQUE KCC A1010007 CDC
LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président
n° 1080

PARIS, le 1^{er} décembre 2010

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

– Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

– Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

– Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

– Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

– Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

– Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

– Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

KCC A1010798 CDC
30/12/2010

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le

24 DEC. 2010
24 DEC. 2010

Monsieur le Premier Président,

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

.....

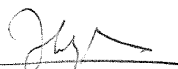
Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

.....

Enfin, la dernière réunion a porté sur *les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication – analyse de l'opinion et communication en direction des Français – du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)*. M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et initiateur du sujet, s'est entretenu avec le président Jean-Pierre Bayle, accompagné de MM. Gérard Ganser et Patrice Vermeulen, ainsi qu'avec le président Jean-Marie Bertrand, rapporteur général du rapport public et des programmes. M. Brard a indiqué que son attente concernait par priorité les dépenses d'analyse d'opinion et de campagnes de communication réalisées par les administrations centrales ou pour leur compte, à l'exclusion des dépenses de communication interne.

Il a été entendu, eu égard à l'étendue du champ ainsi couvert, que cette enquête privilégierait les principaux ministères concernés et le cas échéant, à l'appréciation de la Cour, leur opérateurs dans la mesure où ils interviennent dans leur politique de communication. Elle devrait porter sur les coûts de fonctionnement hors titre 2.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Annexe 2 : L'organisation de la fonction communication dans les administrations centrales

La structure en charge de la communication est généralement chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de communication du ministère. Mais il est rare qu'elle dispose, en la matière, d'un monopole. Dans la plupart des cas, la fonction communication fait intervenir, à des degrés divers, d'autres services du ministère, en amont (directions « métiers ») comme en aval (services achats) de la chaîne de la dépense. Les relations entre ces services et l'entité dédiée à la communication sont organisées de manière très différente d'un ministère à l'autre.

1 - Ministère des affaires étrangères

Dans le cadre de la réorganisation du ministère résultant du décret du 16 mars 2009, la fonction communication qui était jusqu'alors éclatée entre la DCI (direction de la coopération internationale), la DCCF (direction de la coopération culturelle et du français) et la DGCID (direction générale de la coopération internationale et du développement) a été regroupée au sein d'une direction de la communication et du porte-parolat (DCP).

Pour autant, la DRH (direction des ressources humaines), la DFAE (direction des Français à l'étranger) et le Centre de crise conservent des compétences résiduelles en matière de communication, qu'ils mettent en œuvre en étroite liaison avec la DCP. Par ailleurs, la DAF (Direction des affaires financières) gère les dépenses de communication du ministre chargé des affaires européennes.

2 - Ministère de la culture

La fonction communication est répartie entre le département de l'information et de la Communication (DIC), service rattaché au cabinet du ministre, d'une part, et les entités de communication spécialisée propres au secrétariat général et aux directions générales, d'autre part.

Le DIC « définit et met en œuvre la politique de communication du ministère et coordonne, dans ce domaine, l'action des autres services, notamment en matière de relations avec la presse, de publications et de diffusion sur tous supports, d'actions multimédias et d'événements » (art. 7 du décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009). Il assure cinq missions : relations extérieures avec la presse et les publics, veille et analyse médiatique, développement des outils multimédia et des sites Internet,

publications (revue mensuelle Culture Communication, Guide des festivals, etc.), information générale des publics (« Point Culture », expositions, salons).

Par ailleurs, chaque direction d'administration centrale, à l'exception de la direction générale des médias et des industries culturelles¹¹⁴, dispose d'une entité dédiée à la communication : département de la communication de la direction générale des patrimoines, mission de la communication de la direction générale de la création artistique, mission de la sensibilisation et du développement des publics de la délégation générale à la langue française et aux langues de la France, et « mission de la communication interne » du secrétariat général. Au total, les effectifs dédiés à la communication dans les différents services d'administration centrale (hors DIC) sont estimés 36 ETP, soit presque autant qu'au sein du DIC lui-même (45 ETP).

La quasi-totalité des dépenses de communication (hors communication interne) des différentes directions d'administration centrale, des DRAC et du cabinet sont ordonnancées et liquidées par le DIC. Ainsi, en 2010, sur un total d'environ 4 M€ de dépenses ordonnancées par le DIC, moins d'un tiers correspond à des dépenses du département ; le reste se répartit entre DGPAT (32 %), DGPAT (20 %), DGLFLF (3 %) et cabinet (11 %). Il convient d'ajouter à ce total les dépenses de communication interne, prises en charge par le secrétariat général (0,34 M€ en 2010).

3 - Ministère de la défense

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) a été créée par le décret n° 98-641 du 27 juillet 1998. Elle relève directement du ministre et que le délégué placé à sa tête exerce également les fonctions de porte-parole du ministère de la défense. Le décret confie à la DICOD la mission de proposer et conduire la politique générale d'information et de communication du ministère et consacre son rôle de coordination et d'animation de l'ensemble de la communication interne et externe de la défense.

Pour autant, les structures et les moyens de communication sont largement décentralisés, au sein de différents « *organismes d'information et de communication* » de la défense (OICD). Ces organismes sont chargés, d'une part, de développer la communication interne, d'autre part,

¹¹⁴ La DGMIC ne dispose d'aucune entité spécifiquement dédiée à la communication mais son département des affaires financières et générales comprend un centre de documentation dont une partie des missions relève de cette fonction (abonnements, revues de presse...).

de promouvoir l'image et de faire connaître les activités spécifiques de la structure à laquelle ils appartiennent. L'armée de terre, l'armée de l'air, la marine nationale et le SSA disposent ainsi de leur propre service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA). Le SGA, la DGA, le SSA et le SEA ont également mis en place des cellules de communication. Enfin, la DGSE s'est pour la première fois dotée d'un chargé de communication en septembre 2010. Quant aux opérations de communication liées au recrutement des armées, elles relèvent des services en charge des ressources humaines de chaque armée.

Par ailleurs, la communication opérationnelle, relative aux aspects proprement militaires des opérations extérieures, relève du porte-parole du chef d'Etat major des armées (CEMA)¹¹⁵, qui s'appuie à cette fin sur une cellule de communication. Les objectifs de cette communication opérationnelle sont d'informer l'opinion publique sur les opérations en cours, de favoriser l'adhésion à ces opérations, de maîtriser l'environnement médiatique et de contribuer au bon moral et à la visibilité des troupes.

Une note de la directrice des affaires juridiques au directeur de cabinet du ministre en date du 16 mars 2011 présente un projet de décret relatif à l'organisation de la DICOD et de la fonction communication au sein du ministère, dont l'objectif est de clarifier la répartition des rôles, en distinguant : la communication institutionnelle pilotée par la DICOD, la communication spécifique conduite par les OICD et la communication opérationnelle sous la responsabilité du CEMA. Il s'agit, pour l'essentiel, de confirmer la répartition des responsabilités actuellement en vigueur.

Au total, la DICOD ne représente que 15,8 % du total des effectifs de la fonction communication du ministère en 2010¹¹⁶. Par exemple, les moyens de communication de l'armée de terre représentaient, en 2010, 452 ETP, soit plus du double des effectifs de la DICOD : ce total regroupe les 50 agents du SIRPA Terre, les 89 agents répartis dans 6 centres de production d'images et les officiers de communication (OCI)

¹¹⁵ Plus précisément, l'article 3 du décret n°98-641 du 27 juillet 1998 dispose que « lorsque, pour faire face à une situation de crise, l'emploi opérationnel des forces est envisagé ou décidé, l'information relative à cet emploi est centralisée et conduite, selon les directives du ministre de la défense, par la délégation à l'information et à la communication de la défense. Dans le cadre de ces directives, le chef d'état-major des armées conçoit et conduit la communication de l'ensemble de la chaîne opérationnelle et donne des instructions à la délégation à l'information et à la communication de la défense ».

¹¹⁶ 192 ETP sur un total d'environ 1 219 (décompte déclaratif incluant les personnels des OICD dont le métier se rattache à la communication, les non-communicants des OICD – fonction soutien – et, hors OICD, les agents dont la communication est la mission principale, ainsi que les effectifs communicants de l'ECPAD – cf. *infra*).

placés auprès des états-majors, des régiments, des centres d'entraînement ou encore des écoles.

En termes de dépenses, sur la période 2006-2010, la DICOD représente environ 60 % des dépenses de communication totale (hors recrutement) du ministère, et seulement 35 % si l'on inclut les campagnes de recrutement. Si les dépenses liées aux revues, au site Internet, aux achats d'espace, aux sondages ou au conseil stratégique relèvent principalement, mais pas exclusivement, de la DICOD, les OICD dépensent des sommes importantes pour l'organisation d'événements publics ou internes.

La DICOD n'a aucune autorité hiérarchique sur les OICD mais assure à leur égard un rôle d'animation et de coordination. Elle propose au ministre un plan stratégique annuel de communication et s'assure, dans ce cadre, de la cohérence des actions des OICD. Le délégué préside chaque semaine le comité directeur de la fonction communication qui réunit les chefs d'OICD et assure la programmation, le pilotage et la coordination des actions communes ou menées par chacun¹¹⁷. La DICOD veille à l'harmonisation de la « signature de défense » au sein des sites Internet et, par l'intermédiaire du comité des publications, assure l'homogénéité des messages transmis via les publications. Elle est l'interlocuteur habituel du SIG et des médias.

Chaque acteur s'appuie sur son propre circuit de la dépense. La DICOD dispose de son propre service d'achats¹¹⁸, également compétent pour les dépenses de communication de la DGA et du SGA. Les SIRPA s'appuient, depuis le 1^{er} janvier 2011, sur la plateforme achats finances (PFAF) d'Ile-de-France du service du commissariat des armées. La DICOD s'efforce de mutualiser une partie des achats des OICD, notamment dans le domaine des sondages et études, du conseil en communication et de la publication des revues. La cellule de communication du CEMA, quant à elle, ne bénéficie pas de l'autonomie financière mais dispose d'une allocation annuelle d'environ 100 000 € sur le budget de la DICOD pour financer ses besoins. Elle fait appel, en tant que de besoin, aux communicants des différentes armées pour accompagner les unités déployées sur les théâtres extérieurs. Elle dispose

¹¹⁷ Par ailleurs, le délégué est chargé de l'orientation de la politique d'emploi des ressources humaines de la fonction communication du ministère et contribue à la définition de la politique de formation. A ce titre, il dirige le comité de pilotage « ressources humaines » de la fonction communication avec le sous-chef ressources humaines de l'état-major des armées.

¹¹⁸ Ce service met en œuvre les dépenses de la DICOD, sauf les dépenses de soutien qui sont effectuées par le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC).

ainsi d'un « droit de tirage » sur les moyens des SIRPA, qui passent sous son autorité fonctionnelle dès lors qu'ils sont projetés en opération.

4 - Ministère de l'écologie

La communication du MEDDTL, interne comme externe, est pilotée par la direction de la communication (DICOM), rattachée au secrétariat général du ministère. Cette direction a été créée en 2008 par fusion des directions ou services chargés de la communication préexistants dans les trois ministères alors rassemblés en un seul. La DICOM exerce à la fois une fonction stratégique de définition de la politique de communication du ministère et une fonction opérationnelle de prestataire de service pour la conception et la réalisation des supports et actions de communication.

Les directions générales du ministère qui interviennent dans la politique de communication le font sous la coordination étroite de la DICOM, dans le cadre d'une organisation originale adoptée en 2008 et caractérisée par une forme souple de centralisation.

En effet, la DICOM comprend un pôle des « correspondants communication », composé de 2 à 3 agents par direction générale (10 à 15 au total). Ces correspondants sont rattachés hiérarchiquement au directeur de la communication¹¹⁹ mais placés fonctionnellement au sein des directions générales, dont ils sont les correspondants en matière de communication et dont ils assurent la communication interne. Ils assurent l'interface entre les directions et la DICOM.

Cette organisation originale favorise la coordination et l'utilisation d'outils communs par les chargés de la communication, tout en assurant un lien fort avec les politiques opérationnelles portées par les directions générales. Elle présente néanmoins l'inconvénient de dissocier la gestion fonctionnelle et la gestion hiérarchique. Au demeurant, la mise en place de cette organisation a été plus difficile pour certaines directions¹²⁰.

En revanche, la communication relative à la sécurité routière relève non de la DICOM mais de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), ce qui s'explique notamment par la dimension interministérielle de cette politique ; la DSCR est en effet sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et de l'intérieur. Compte tenu

¹¹⁹ Ils participent d'ailleurs au comité de direction hebdomadaire de la DICOM.

¹²⁰ Elle est encore en cours au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), récemment créée (mi 2009), et de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui, étant dotée d'un budget annexe, présente un mode de fonctionnement différent.

du rôle essentiel de la communication dans la politique de sécurité routière, il a été jugé inopportun de retirer à la DSCR sa responsabilité en la matière. La DSCR comporte ainsi un département de la communication et de l'information qui regroupe 17 personnes, soit un peu moins de 20 % des effectifs dédiés à la communication au MEDDTL.

La politique de communication de la DSCR est totalement indépendante de celle de la DICOM, en dehors de quelques actions mutualisées (revue de presse, communication interne). Sans remettre en cause cette indépendance, la Cour estime que les outils et les marchés pourraient être davantage mis en commun.

5 - Ministères économiques et financiers

Les ministères économiques et financiers (soit, dans la configuration actuelle, le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ; et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) se sont dotés, depuis 1966, d'une structure centrale en charge de la communication, dont l'intitulé et le positionnement ont été à plusieurs reprises modifiés. Depuis 2003 (décret du 26 août 2003), cette structure a pris le nom de « service de la communication » (SIRCOM).

Le SIRCOM a pour mission de mettre en œuvre la communication ministérielle, d'en assurer la cohérence et de coordonner les actions avec les « directions métiers ». En 2009, il a été érigé en « agence de communication », interministérielle et inter-directionnelle, recentrée sur son « cœur de métier » : la communication stratégique. Depuis 2010, il est rattaché au nouveau secrétariat général des ministères économique et financier (cf. article 4 du décret du 30 avril 2010). Il dispose de crédits propres, qu'il met en œuvre sur sa propre initiative ou à la demande des cabinets ministériels, des directions ou des services.

La création d'un service dédié à la communication ministérielle n'a pas entraîné la disparition de la communication propre à chaque direction ou service (pour le ministère du budget et des comptes publics : DGFIP, DGDI, DGME, DB... ; pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : DGCIS, DG Trésor, DGCCRF, INSEE...), aux services communs (Médiateur, Tracfin, Agence du patrimoine immatériel de l'Etat) et aux autorités administratives indépendantes (ARJEL).

Ceux-ci financent eux-mêmes des dépenses de communication, sur leur propre budget de fonctionnement. Ils peuvent déléguer au SICOM la gestion de tout ou partie de ces crédits par la voie de « conventions de

délégation »¹²¹. La gestion déléguée, qui permet au SIRCOM de coordonner l'essentiel des dépenses et des marchés de communication des ministères, offre aux directions, en contrepartie, la possibilité de participer aux procédures et aux choix nécessaires au cours du processus de passation, d'exécution des commandes et des marchés, dans le champ d'action qui les intéresse. A titre d'exemple, les campagnes « modernisation de l'Etat » (DGME), « télé déclaration de l'impôt sur le revenu » (DGFIP) et « recensement » (INSEE), réalisées par le SIRCOM en gestion déléguée, ont été financées sur le budget des directions concernées.

En 2010, le SIRCOM représente moins de 30 % du total des effectifs dédiés à la communication (évalués à 442 ETP¹²² au total en 2010) et ne finance sur son budget propre que 40 % des dépenses de communication externe des ministères. Cependant, il gère plus de 80 % des crédits dédiés à la communication externe, si on ajoute à ses propres crédits ceux dont les directions lui ont délégué la gestion.

Les directions font appel au SIRCOM pour ses compétences générales d'agence de services de communication, notamment en matière de campagnes, de conception graphique, de marchés publics (études, conseil, événements). Le SIRCOM n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les équipes de communication constituées dans les directions et services centraux, mais il a suscité la création d'un « Club Com », qui réunit le réseau des chargés de communication, dont il assure l'animation et la coordination fonctionnelles.

6 - Ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche

La délégation à la communication (DELCOM), créée en juillet 2002, était à l'origine rattachée directement au ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. A partir de 2006 elle a été rattachée au secrétariat général du ministère, nouvellement créé. A compter de mai 2007, l'érection de l'enseignement supérieur et de la recherche en ministère de plein exercice a conduit à placer la DELCOM sous l'autorité conjointe des deux ministres en charge, d'une part, de l'éducation nationale et, d'autre part, de l'enseignement supérieur et de la recherche..

¹²¹ A ce jour, trois directions ont conclu une convention de délégation. D'autres conventions sont en cours d'élaboration (cf. annexe 1)

¹²² Dont 91 ETP au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et 205 ETP au sein du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

La reconnaissance du monopole de la DELCOM en matière d'élaboration et de coordination de la communication interne et externe ne s'est pas imposée sans heurts. Ce monopole, reconnu de fait dès le début des années 2000, a été réaffirmé par le décret du 17 mai 2006 de façon particulièrement simple et claire : « *La délégation à la communication élabore la politique d'information et de communication interne et externe du ministère et coordonne sa mise en œuvre aux niveaux central et déconcentré* » (art. 14).

La DELCOM dispose de l'intégralité des moyens humains et financiers pour conduire la politique de communication des deux ministères, mais, elle le fait, d'une part, sous l'impulsion des cabinets des ministres et en coordination avec eux, et, d'autre part, sous réserve du rôle spécifique sectoriel ou territorial des chargés de communication des directions de l'administration centrale, des académies et des organismes sous tutelle. Pour les questions relevant spécifiquement de sa responsabilité, chaque directeur d'administration centrale s'appuie sur un ou deux collaborateurs, qui relaient auprès de lui les axes de communication ministériels indiqués par la DELCOM et informent celle-ci des propres projets de communication de la direction.

En amont de la décision d'achat, la DELCOM joue avec ses commanditaires (cabinets ou directions) un rôle de pilote, de partenaire et de conseil. Elle est aussi une vigie sur les tendances de la communication publique les plus innovantes. En aval, pour la conclusion des marchés et le traitement des dépenses, la DELCOM s'appuie sur l'expertise du service de l'action administrative et de la modernisation de l'administration (SAAM), auquel elle est liée par une convention de service.

7 - Ministère de l'intérieur

La fonction communication au sein du ministère de l'intérieur relève d'une direction transversale, la délégation à l'information et à la communication (DICOM) qui rattachée au secrétaire général. La DICOM est chargée de concevoir et de mettre en œuvre dans le domaine institutionnel, en liaison avec les autres directions, la politique de communication interne et externe du ministère et d'assurer les relations avec les médias nationaux ou régionaux. Elle engage et réalise les actions transversales de communication : organisation de conférences, rencontres ou colloques, gestion et animation du site Internet et du portail intranet, veille média et Internet, coordination de la communication de crise, etc.

La fonction communication mobilise, en outre, 96 agents dans les différents « services opérationnels » d'administration centrale, soit un

effectif supérieur à celui de la DICOM (75 ETP), dont plus de la moitié au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)¹²³. Les actions de communication de ces services relèvent principalement de la communication interne ou institutionnelle.

Sur la période 2006-2010, les services opérationnels ont été à l'origine de près des trois quarts des dépenses de communication (dont les deux tiers pour la DGPN et la DGGN). A l'inverse, la DICOM, dont les dépenses cumulées s'élèvent, de 2006 à 2010, à environ 7,3 M€, ne représente qu'un peu plus du quart de la dépense de communication totale du ministère sur la même période (28,4 M€).

La DICOM anime et coordonne l'action des réseaux des communicants des services opérationnels, et agit pour leur compte en tant que prestataire de services (élaboration de supports de communication, soutien à l'organisation d'événements¹²⁴ ou de campagnes de communication...). Elle est l'interlocuteur privilégié du SIG, même s'il lui arrive d'associer les services opérationnels aux réunions thématiques organisées par ce service.

Les liens avec la DICOM, tant pour la programmation des actions de communication que pour l'emploi des crédits, sont plus ou moins étroits selon les services. Depuis sa création, la délégation générale à l'outre-mer a délégué la gestion de ses actions de communication à la DICOM. Cette dernière finance en outre les actions du service d'information et de communication de la police nationale (SICOP), créé par arrêté du 23 décembre 2005, qui n'a pas de budget autonome. Les services opérationnels de la DGPN, de la DGGN, de la DSC et de la DRH gèrent eux-mêmes les achats de fournitures ou de prestations nécessaires à leurs actions de communication. En revanche, les achats nécessaires aux actions de la DGCL sont effectués par l'intermédiaire de la DICOM.

8 - Ministère de la justice

La fonction communication a été réorganisée en 2008, dans le sens d'une moindre centralisation : le service central de l'information et de la communication (SCICOM), placé sous l'autorité du secrétariat général du ministère créé en 2005, a été remplacé par deux entités distinctes :

¹²³ La DGGN a été intégrée au ministère de l'intérieur en 2009. Sa communication est gérée par le service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA) – gendarmerie. Elle est largement décentralisée avec, à l'échelon régional, une cellule de communication, placée directement auprès du commandant de région.

¹²⁴ Par exemple, le salon des maires est co-organisé par la DICOM et la DGCL.

- le département de l'information et de la communication (DICOM), rattaché au secrétariat général, chargé d'élaborer la stratégie de communication du ministère, en liaison avec les directions et services. Il coordonne et anime les actions de communication externes et internes en liaison étroite avec les directions et services, et notamment leurs cellules de communication. Il organise la plupart des grandes manifestations du ministère et réalise les outils de la communication ministérielle ;
- le pôle presse, au sein du bureau du cabinet du ministre.

Alors que le SCICOM disposait de son propre service des marchés, les achats du DICOM et du pôle presse sont désormais gérés par le pôle achat du service de l'administration centrale (et, à compter de 2011, la cellule achat de la sous-direction de la synthèse budgétaire et comptable, sous l'autorité du responsable ministériel des achats). Le manque de rigueur dans la politique d'archivage des pièces dont a fait preuve le ministère à l'occasion de cette réorganisation explique que les pièces relatives à la passation de certains marchés n'aient pu être fournies à la Cour.

En outre, des structures spécialisées ont été créées au sein de chacune des directions de réseau. Ainsi, la direction des services judiciaires (DSJ) dispose d'un « pôle communication » intégré au cabinet de la directrice¹²⁵. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) est dotée d'un service de la communication et des relations internationales (SCERI). Enfin, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) comporte un service de la communication et des relations extérieures (SCoRE) placé directement sous l'autorité du directeur et de son cabinet.

Au total, dans les trois directions de réseau, 32 ETP sont dédiés à la communication (dont 18 au sein de la DAP), soit des effectifs supérieurs à ceux de la DICOM. En 2010, les dépenses de communication cumulées de ces trois directions s'élèvent à environ 4,4 M€, soit près du triple de celles de la DICOM et du bureau du cabinet. La DAP est à l'origine de plus de 40 % de la dépense de communication totale du ministère, notamment en raison du coût de ses campagnes de recrutements.

Il n'y a pas de relations financières entre le DICOM et les directions : chaque entité dispose de son propre budget et s'appuie sur son

¹²⁵ Ce pôle s'appuie sur le réseau des magistrats délégués à la communication au sein de l'ensemble des cours d'appel, soit actuellement soixante-cinq magistrats (siège et parquet).

propre circuit de la dépense (même si le ministère s'est récemment doté d'une mission « marchés publics », structure légère de coordination). Cependant, depuis 2011, l'action de ces différentes structures est coordonnée, dans le cadre d'un « plan de communication commun », et un comité de pilotage est chargé de coordonner la politique de communication du ministère. Le DICOM est l'interlocuteur privilégié du SIG mais la DAP entretient également des relations directes avec ce service, notamment pour l'agrément de ses campagnes.

9 - Ministères sociaux

La délégation à l'information et à la communication (DICOM) a été créée par un décret du 7 décembre 2006 par la fusion entre l'ancien « service de l'information et de la communication » (SICOM) de la Santé et l'ancienne « sous-direction de la communication » (SDCA) du ministère du Travail dans un objectif de rationalisation de la fonction de communication. Le délégué n'est pas hiérarchiquement rattaché au secrétaire général des ministères sociaux.

Malgré l'objectif initial consistant à rassembler tous les communicants dans une structure unique, chacune des grandes directions de l'administration centrale a conservé des effectifs dédiés, qui représentaient en 2009 un effectif total équivalent à celui de la DICOM (54 personnes dans les différentes directions – dont 10 à la DGAS, 11 à la DREES et 11 à la DARES -, auxquelles s'ajoutent les 17 agents du bureau de la communication Jeunesse et Sports)¹²⁶.

Si les effectifs de la DARES et de la DREES peuvent correspondre à des tâches spécifiques liées à leur production statistique et de recherche, et ceux des structures transversales comme le secrétariat général et l'IGAS à un besoin de coordination, le maintien des autres postes révèle en revanche l'absence d'unification de la fonction de communication, qui demeure largement dispersée au sein des ministères sociaux.

La Cour a estimé, dans son référé, que les ministères sociaux n'avaient pas clairement choisi entre les deux options, consistant soit à faire de la DICOM une direction de support pour l'organisation d'événements, la passation de marché, etc., soit à lui confier un rôle de veille, de coordination et d'arbitrage en matière de communication dans le champ sanitaire et social. Elle a estimé que les rôles respectifs de la DICOM et du secrétariat général restaient mal définis dans le domaine de la communication interne.

¹²⁶ Les mesures de la Révision générale des politiques publiques en phase II prévoyaient la fusion de ce bureau et de la DICOM.

Annexe 3 : Les dépenses de communication dans le budget de l'Etat

Cette annexe détaille la façon dont sont présentées les dépenses de communication des ministères concernés par l'enquête dans la loi de finances pour 2010 et les documents annexés. Elle se fonde sur la « nomenclature d'exécution pour 2010 » de la direction du budget.

1 - Ministère des affaires étrangères et européennes

Les dépenses de communication de la DCP sont imputées, pour leur majeure partie, sur l'action 1 (« Coordination de l'action diplomatique ») du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »), à laquelle sont également rattachées les dépenses du cabinet du ministre, de l'Hôtel du ministre et du service du protocole. Les crédits de communication ne font pas l'objet d'une sous-action dédiée.

La DCP dispose également de crédits, de montants plus réduits, sur les programmes 185 « Rayonnement culturel et scientifique »¹²⁷ et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ; ces crédits ne sont pas isolés mais regroupés avec ceux destinés à l'animation du réseau. Ils correspondent aux moyens du bureau de la communication de l'ex DGCID, fusionné au sein de la DCP en mars 2009.

Dans le cadre de la réorganisation du ministère (décret du 16 mars 2009) et de la création de la direction de la communication et du porte-parolat (DCP), les dépenses de communication correspondant à des dépenses récurrentes, liées pour la plupart à l'organisation d'événements, ont été transférées et centralisées sur le programme 105 en 2010. Seules subsistent sur les programmes 185 et 209 les dépenses de communication de la DGM destinées à des publications et des manifestations nouvelles ou exceptionnelles.

Enfin, il faut ajouter aux crédits de la DCP les dépenses du cabinet du ministre des affaires européennes, gérées par la DAF et imputées, sur l'action 2 « Action européenne » du programme 105, ainsi que les dépenses liées aux campagnes d'information des Français à l'étranger, imputées sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

¹²⁷ Le programme 185 est dénommé « Diplomatie culturelle et d'influence » en 2011 ;

2 - Ministère de la culture et de la communication

Toutes les dépenses de communication sont rattachées au programme support de la mission Culture (programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture », action 7 « Fonctions de soutien du ministère ». Elles font l'objet d'une sous-action dédiée (sous-action 7 « Fonctions de communication »), qui regroupe non seulement les crédits de communication de la DIC mais aussi ceux des autres directions d'administration centrale. Ces crédits n'incluent pas les dépenses de personnel, qui sont gérées par le bureau de l'emploi et de la rémunération du service des ressources humaines du ministère. Aux crédits ouverts en loi de finances s'ajoutent des fonds de concours issus du mécénat et destinés au financement des grandes manifestations (Journées du patrimoine, Rendez-vous aux Jardins, Nuit des musées...)¹²⁸.

Toutefois, certaines dépenses se rattachant plus ou moins directement à la fonction communication ne sont pas imputées sur cette sous-action. Ainsi, le département des programmes numériques du secrétariat général a passé en 2010 un marché pour la conception et la réalisation technique d'un blog « Culture et numérique » (88 017 € HT) ainsi qu'un marché de « conception, réalisation et stratégie de diffusion d'une application de visite virtuelle du ministère de la Culture pour smartphones et tablettes numériques » (26 500 € HT). Ces dépenses ne sont pas imputées sur la sous-action « fonctions de communication », à la différence d'autres dépenses de nature comparable (par exemple, celles relatives à d'autres sites Internet, dont Culture.fr).

3 - Ministère de la défense

Les dépenses de communication de la DICOD (titres 2, 3 et 5) sont imputées sur les crédits de la mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Action 9 « Communication » - Sous-action 90 « Communication ». Sur ce BOP figure également la subvention pour charges de service public versée à l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), opérateur de l'Etat dont la DICOD assure la tutelle.

En revanche, les dépenses de communication des autres entités (état major des armées, armée de terre, armée de l'air, marine, direction

¹²⁸ Ces fonds de concours, dont le montant diminue fortement, représentent en 2010 environ 8 % de la dépense de communication du ministère. Une partie est destinée à couvrir des dépenses effectuées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour valoriser les manifestations sur l'ensemble du territoire national : impression de brochures, routage, insertions publicitaires...

générale de l'armement...) relèvent de programmes différents. Les documents budgétaires isolent, pour chaque action, au sein des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, les moyens budgétaires affectés et consommés au titre des «frais de communication, documentation et relations publiques ». Le montant total de ces dépenses, pour l'ensemble de la mission, s'est élevé, en 2009, à près de 89 M€, soit un niveau sans commune mesure avec les chiffres des dépenses de communication présentés par la DICOD et les OICD cette même année (près de 19 M€). D'une part, le périmètre retenu pour cette catégorie de coût dépasse largement le seul cadre de la fonction communication, et d'autre part, les explications des responsables de programmes sont trop laconiques - voire inexistantes - pour qu'un quelconque enseignement soit tiré de ces données¹²⁹.

4 - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Les crédits de la direction de la communication sont rattachés au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer », action n°3 « politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement », sous-action n°6 « information et communication ».

Quant aux crédits de communication de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, ils sont imputés sur le programme 207 « sécurité et circulation routières », action n°2 « démarche interministérielle et communication », sous-action n°1 « communication nationale »

5 - Ministères économiques et financiers

Les crédits du service de la communication (SIRCOM) figurent dans le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière », qui regroupe les moyens des fonctions support, dont la communication fait partie. Jusqu'en 2009, le programme était placé sous la responsabilité du directeur des personnels et de l'adaptation de

¹²⁹ A titre d'illustration, dans le cadre du programme 178 « préparation et emploi des forces », l'action n°2 « préparation des forces terrestres » présente un montant 2009 consommé de 20,8 M€ de « frais de communication, documentations et relations publiques », soit très largement au-delà des dépenses du SIRPA Terre de l'exercice (602 k€). Aucun commentaire n'accompagne ces données chiffrées. Le chef du SIRPAT avance comme hypothèse que le montant pourrait englober les dépenses de campagnes de recrutement (autours de 8 M€) et les frais d'édition des documents de doctrines militaires (du type instructions) du centre de doctrine d'emploi des forces

l'environnement professionnel (DPAEP) ; à partir de 2010, il relève de celle du secrétaire général, qui supporte la gestion des services communs aux ministères économique et financier¹³⁰ et des cabinets ministériels. Le budget du SIRCOM constitue l'un des huit BOP du programme 218 ; ce BOP regroupe les crédits de fonctionnement (fonctionnement courant + recours aux prestataires externes) et les crédits de personnel du service. Il bénéficie de fonds de concours à hauteur de 1,55 M€¹³¹ en 2009 et de 1,50 M€ en 2010.

Les crédits consacrés à la communication par les autres directions ou services ne sont pas individualisés en tant que tels. Ces dépenses sont imputées sur le budget de fonctionnement de ces directions et services. Cependant, lorsque ces directions ou services délèguent au SIRCOM la gestion de leur crédit, dans le cadre d'une convention de délégation, les dépenses sont financées à partir d'une « unité opérationnelle » (UO) spécifique, alimentée au cas par cas par abondement et sur laquelle le SIRCOM dispose d'un « droit de tirage » (les crédits correspondants sont transférés sur le BOP du SIRCOM).

Au total, les dépenses de communication du ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi sont imputées sur 9 programmes et 36 actions. Celles du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont réparties entre 5 programmes et 11 actions.

6 - Ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

En 2006 et en 2007, la totalité des crédits de la DELCOM était imputée sur le programme 214. Depuis 2008, compte tenu de l'érection du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en ministère de plein exercice (mai 2007), la DELCOM gère des crédits de deux programmes relevant de deux missions distinctes : le programme 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale » (mission enseignement scolaire) et le programme 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (mission recherche et enseignement supérieur).

¹³⁰ DPAEP, DAI, SIRCOM

¹³¹ Sur le fonds de concours n° 072 « Participation de tiers à des campagnes de communication », les recettes du SIRCOM se sont élevées à 1,4 M€, correspondant principalement à deux subventions du Fonds social européen (FSE) dans le cadre de deux campagnes de communication conduites en 2008 sur l'emploi des seniors et sur l'utilisation des fonds structurels européens

Au sein du programme 214, les crédits de communication font l'objet d'une action dédiée (action 3 « communication »), tandis que dans le programme 172, ils sont mélangés, au sein de l'action 1 « pilotage et animation », sous-action 9 « support du programme », avec des dépenses d'autres natures.

Ces deux programmes, dont les crédits ne sont pas fongibles entre eux, supportent les dépenses de fonctionnement et d'intervention de la DELCOM, y compris celles mises en œuvre à l'initiative des autres directions ou des cabinets. Les crédits de personnel sont intégralement imputés sur une autre action du programme 214.

7 - Ministère de l'intérieur

Les dépenses de communication de la délégation à l'information et à la communication (DICOM) sont imputées sur l'action 1 « Etat-major » du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Elles font l'objet d'une sous-action dédiée (sous-action n°3 « DICOM »). Les dépenses de communication des cabinets sont imputées sur la même action, mais font l'objet d'une sous-action distincte (sous-action n°1).

Les dépenses de communication des services opérationnels sont rattachées à des programmes et actions distincts. Par exemple, celles de la DGGN relèvent du programme 152 « Gendarmerie nationale », action 4 « commandement, ressources humaines et logistiques ».

Pour mémoire, les dépenses de communication des préfetures sont, pour leur part, imputées sur le programme 307 « administration territoriale », action n°4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales », sous-action n°7 « communication et représentation de l'Etat ».

8 - Ministère de la justice et des libertés

Les dépenses de communication du département de l'information et de la communication (DICOM) et du bureau du cabinet (pôle presse) sont imputées sur le programme 310, sous l'action n°1 « Etat major » en 2007 et 2008 et, désormais, sous l'action n°4 « gestion de l'administration ». Elles font l'objet d'une sous-action dédiée (sous-action n°3).

En revanche les crédits de communication des directions de réseau (DAP, DPJJ et DSJ) sont dispersés dans trois programmes, sans qu'il existe d'action ou sous-action spécifiquement dédiée à la communication. Le ministère estime que le faible poids de leurs dépenses de communication (0,2 % des dépenses de fonctionnement pour la DSJ en

2010 ; 0,4 % pour la DAP ; moins de 0,1 % pour la DPJJ) ne paraissent pas justifier l'identification des crédits correspondants dans les documents budgétaires.

9 - Ministères sociaux

Les crédits de la DICOM relèvent de deux missions budgétaires différentes et sont régis par des règles de contrôle budgétaire complètement distinctes. D'une part, ses crédits sont ouverts au titre d'un budget opérationnel de programme (BOP) sur l'action n°1 « état-major de l'administration sanitaire et sociale » du programme 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». D'autre part, des crédits relèvent d'une unité opérationnelle (UO) d'un autre BOP, sur l'action n°5 « soutien » du programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », dans la mission « Travail et emploi ».

Le délégué à l'information et à la communication, ordonnateur secondaire délégué, est donc à la fois responsable de BOP et responsable d'une UO. La cartographie 2010 des BOP démontre bien la séparation, en termes de gestion, des deux enveloppes, qui relèvent au surplus de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels différents (CBCM Travail et CBCM Santé) et donc de règles, relatives au visa du contrôleur financier notamment, distinctes. La DICOM a certes développé l'usage des marchés à double imputation budgétaire pour quelques cas spécifiques (impression, routage, études et sondages), dans un souci d'économies d'échelle, sans pour autant que cela simplifie le suivi budgétaire de ses actions.

Les moyens consacrés par les directions d'administration centrale (DGAS, DARES, DREES...) à la communication, en revanche, ne font pas l'objet d'enveloppes budgétaires spécifiquement dédiées à cette fonction. Ils ne sont d'ailleurs pas connus des ministères sociaux.

10 - Service d'information du gouvernement (SIG)

Les crédits d'intervention du SIG sont retracés au sein de la mission « Direction de l'action gouvernementale », programme 129 (« coordination du travail gouvernemental »), action n°1 (« coordination du travail gouvernemental »). Elles font l'objet d'une sous-action dédiée (sous-action n°3 « SIG »), qui regroupe les crédits de personnel de fonctionnement du service.

Annexe 4 : L'évolution des dépenses de communication par ministère (2006-2010)

La présente annexe retrace l'évolution, entre 2006 et 2010, des dépenses de communication (hors dépenses de personnel) des ministères concernés par l'enquête, sur la base des données déclarées par ces derniers.

A titre préalable, il convient de souligner que les changements de périmètres ministériels se répercutent sur l'organisation de la fonction communication et rendent difficiles les comparaisons dans le temps. C'est notamment les cas :

- du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Ce ministère est issu du regroupement, en 2007 - 2008, des anciens ministères de l'équipement et de l'écologie, de la direction générale de l'énergie et des matières premières (rattachée auparavant à l'économie) et de l'ex-délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires ; en 2011, les transports et le logement lui ont été rattachés ;
- des ministères économiques et financiers¹³², dont la configuration ministérielle et administrative a changé en fonction des remaniements gouvernementaux, ce qui s'est traduit par des redéploiements de dépenses entre les différents services qui leurs sont rattachés ;
- du ministère de l'intérieur, qui s'est vu rattacher, les administrations jusqu'alors confiées à la responsabilité du ministre de l'outre mer¹³³, d'une part, et du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du

¹³² Soit, dans la configuration actuelle, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

¹³³ Le ministère de l'outre-mer, créé en 1989, a été budgétairement autonome en 2006 et 2007 (programme 160 *Intégration et valorisation de l'outre-mer*). A partir de 2008, les moyens de l'administration centrale de l'outre-mer ont été portés par le programme 216 *Conduite des politiques de l'intérieur*. La création de la délégation générale à l'outre mer (DéGéOM), à compter du 1^{er} septembre 2008, a emporté disparition du ministère de l'outre-mer. Cette délégation a été finalement intégrée dans le ministère de l'intérieur mi 2010. En raison de ces modifications successives, pour les années 2006 et 2007, la documentation des dépenses de communication de l'administration de l'outre-mer ou de celles engagées par le cabinet du ministre qui la dirigeait semble avoir disparu

codéveloppement¹³⁴, d'autre part. Ces transferts de responsabilités se sont accompagnés d'une perte regrettable d'informations¹³⁵ ;

- des ministères sociaux. La DICOM, compétente en matière de travail et de solidarité, d'une part, et de santé, d'autre part, agit, depuis 2006, pour le compte de ministères aux périmètres très fluctuants : travail, relations sociales et solidarité + santé, jeunesse et sports en 2007 ; travail, relations sociales, famille, solidarité et ville + santé et sports en 2009 ; travail, solidarité et fonction publique + santé et sports + jeunesse et solidarités actives en 2010. En 2007, le transfert de l'emploi au ministère des finances explique en grande partie la diminution de ses moyens.

1 - Ministère des affaires étrangères et européenne

<i>En euros</i>	Prog.	2007	2008	2009	2010	Evolution
Direction de la Communication et du porte-parolat (DCP)	105	5 037 292	4 532 936	3 960 612	4 073 803	- 19 %
	185	100 543	202 822	87 086	146 820	+ 46 %
	209	728 036	317 868	570 511	316 318	- 57 %
Sous-total DCP		5 865 871	5 053 626	4 618 209	4 536 941	- 23 %
Affaires Européennes	105	107 500	1 020 600	45 900	19 900	- 81 %
TOTAL		5 973 371	6 074 226	4 664 109	4 556 841	- 24 %

Source : DCP

¹³⁴ Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, qui avait été créé par décret du 26 décembre 2007, a disposé de crédits propres de 2008 à 2010. A la suite du remaniement ministériel du 24 novembre 2010, son administration centrale (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration) a été placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

¹³⁵ Pour les années 2006 et 2007, la documentation des dépenses de communication de l'administration de l'outre-mer ou de celles engagées par le cabinet du ministre qui la dirigeait semble avoir disparu. S'agissant de l'immigration et de l'identité nationale, les informations communiquées par le SGII ne sont pas exhaustives, car elles proviennent d'un archivage numérique incomplet ; le bureau du cabinet qui en avait la mémoire n'existe plus.

La quasi-totalité des dépenses de communication du ministère des affaires étrangères et européennes sont gérées par la direction de la communication et du porte-parolat (DCP). Après avoir augmenté entre 2007 et 2008, sous l'effet notamment de la présidence française de l'UE en 2008, les dépenses de communication du MAEE ont diminué de près de 25 % entre 2008 et 2010.

Ces chiffres n'incluent pas les dépenses de communication liées, en 2008, à la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), qui ont été supportées par le programme 306 (P 306) du budget de l'Etat intitulé « *Présidence française de l'Union européenne* ». Ces dépenses ont été analysées dans le rapport de la Cour des comptes effectué en 2009 dans le cadre d'une enquête demandée par la commission des finances du Sénat en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

2 - Ministère de la culture et de la communication

<i>En euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution.
DIC	5 233 478	5 311 857	5 361 624	4 383 284	4 047 217	-22,7 %
Secrétariat général	98 872	151 267	246 158	205 577	336 345	240,2 %
DGPAT	10 469	17 351	61 117	11 620	0	
DGMIC	0	0	0	74 115	80 103	
Total	5 342 819	5 480 475	5 668 899	4 674 596	4 463 665	-16,5 %

Source : Cour des comptes à partir des données MCC

NB : les dépenses de la DGMIC ont été prises en compte après son rattachement au ministère, en 2009.

Les dépenses liées à la présidence française de l'Union européenne n'ont pas été intégrées dans ce tableau. En particulier, l'organisation du colloque de clôture de l'année européenne du dialogue interculturel (AEDI) a entraîné une dépense de 208 425 € qui, bien que comptablement imputée sur la « *fonction de communication* », n'est pas prise en compte dans les dépenses retracées ci-dessus.

Les dépenses de communication (fonds de concours inclus) ont augmenté de 6 % entre 2006 et 2008, avant de diminuer de 21 % entre 2008 et 2010, et ce malgré l'intégration de la DGMIC en 2009.

Cette évolution globale masque deux tendances contradictoires :

- une forte diminution des dépenses de communication externe gérées par le DIC (-23 %) ¹³⁶, liée à la baisse des crédits budgétaires (-19 %) et à celle des fonds de concours provenant du mécénat (-49 %) ;
- une forte hausse des dépenses de la mission « communication interne » du secrétariat général (+240 %), dont le périmètre d'intervention s'est progressivement étendu.

3 - Ministère de la défense

CP (en M€)	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution
DICOD	8,61	8,41	8,91	12,49	8,82	2,4 %
EMA	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,0 %
DGA	1,90	1,43	1,26	1,83	1,86	-2,1 %
SGA	1,97	1,89	1,70	1,70	2,00	1,5 %
TERRE	0,51	0,43	0,44	0,60	0,19	-62,7 %
MARINE	0,48	0,39	0,37	0,32	0,34	-29,2 %
AIR	1,80	2,07	1,30	1,96	1,66	-7,8 %
Total (hors recrutement)	15,36	14,72	14,09	19,00	14,96	-2,6 %
DRH (recrutement)	9,07	9,47	9,60	15,73	13,30	46,6 %
Total	24,43	24,19	23,69	34,73	28,26	15,7 %

Source : DICOD, OICD et DRH

Si l'on se fonde sur les montants déclarés par la DICOD et par les différents OICD, la dépense de communication (hors campagnes de recrutement) est stable, autour de 15 M€ par an (sauf en 2009 : 19 M€). La DICOD représente en moyenne 60 % de cette dépense.

Les opérations de communication liées au recrutement pour les besoins en personnel des armées ne sont pas incluses dans les dépenses de communication du ministère, au motif que leurs finalités sont très différentes de la communication institutionnelle assurée par la DICOD et les OICD. Au demeurant, elles ne relèvent pas de la DICOD ou des SIRPA mais des services en charge des ressources humaines de chaque

¹³⁶ Campagnes de communication notamment : -36 % (arrêt de la manifestation « Vivre les villes » et baisses des dépenses liées aux expositions).

armée¹³⁷. Ces campagnes génèrent des dépenses importantes et croissantes, notamment en matière d'achat d'espaces publicitaires : en 2010, elles se sont élevées à environ 13,3 M€ (en hausse de 46 % par rapport à 2006)¹³⁸, soit presque autant que les dépenses de communication hors recrutement (14,9 M€).

Au total, les dépenses de communication du ministère de la défense, stables de 2006 à 2007 (environ 24 M€ par an) ont fortement augmenté en 2009 (près de 35 M€) avant de retrouver en 2010 un niveau plus proche, quoique supérieur, à celui des années antérieures (28 M€).

4 - Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

<i>AE ou CP (En M€)</i>	2006	2007	2008	2009	2010
MEDDTL hors DSCR (CP)	7,03*	7,83*	3,89	7,41	14,91
DSCR (AE) **	16,44	18,80	20,10	19,04	18,56
ADEME	14,91	16,72	21,63	45,56	42,01

* dépenses cumulées des ministères regroupés en 2008

** Les informations transmises par la DSCR sont exprimées en autorisations d'engagement, les données en crédits de paiement révélant des écarts selon les sources.

Source : *MEDDTL et DSCR*

¹³⁷ Toutefois, la DICOD « anime et coordonne, notamment en matière de recrutement et de reconversion, l'information et la communication conduite par les organismes du ministère de la défense qui l'informent de leurs activités » (décret n°98- 641 du 27 juillet 1998). Elle vérifie la cohérence du message d'ensemble et, notamment, l'absence de chevauchement des différentes campagnes dans les médias.

¹³⁸ L'armée de terre représente plus de 60 % de ces dépenses (contre 23 % pour la marine et 17 % pour l'armée de l'air). Toutefois, faute de référentiel commun, les comparaisons fondées sur les données déclarées par les DRH des trois armées doivent être maniées avec précaution. Ainsi, si l'armée de terre ne comptabilise que les achats d'espaces publicitaires et les travaux des agences de communication, l'armée de l'air ajoute les dépenses de communication réalisées pour les Centres d'Information et de Recrutement des Forces Armées – CIRFA, divers les supports de communication (objets promotionnels) ainsi que les opérations événementielles (foire, salons, forums) menées en parallèle.

Il est difficile de dégager une tendance quant à l'évolution des dépenses du ministère de l'écologie (hors sécurité routière). Si elles semblent se situer, en moyenne, entre 7 et 8 M€ par an, deux exercices font figure d'exception : l'année 2008, qui est celle de la mise en place du grand ministère et de la DICOM, et l'année 2010, qui a vu se dérouler des actions de grande envergure relatives au logement et à la biodiversité.

Le Grenelle de l'environnement, qui s'est accompagné de nombreuses actions de communication, représente un facteur structurel d'augmentation des dépenses. A l'inverse, le recours de plus en plus limité à des prestataires externes, le développement de la diffusion électronique et la réduction des participations aux salons grands publics sont des facteurs de réduction des dépenses.

Quant aux dépenses de communication de la DSCR, après avoir fortement augmenté entre 2006 et 2010, elles sont orientées à la baisse depuis 2009, notamment sous l'effet d'une réduction des dépenses liées aux campagnes de communication, qui représentent plus de 90 % de la dépense totale.

Les dépenses de communication de l'ADEME enregistrent également un très fort accroissement, puisqu'elles ont triplé entre 2006 et 2009, avant de diminuer légèrement en 2010 ; elles représentent, en 2010, près du triple des dépenses de communication du ministère (hors sécurité routière). C'est, pour l'essentiel, la traduction des actions de communication liées au Grenelle de l'environnement (78 M€ sur la période 2009-2011 d'après le contrat d'objectifs de l'agence). En 2010, les principaux postes de dépenses sont les campagnes de communication (60 %), les manifestations (salons, colloques, etc. : 13 %) et les soutiens et partenariats (11 %).

5 - Ministères économiques et financiers

<i>En euros</i>	2006	2007	2 008	2009	2010
SIRCOM crédits propres	12 041 330	10 915 873	16 535 928	17 283 734	8 669 605
Dépenses communes	NC	NC	NC	2 751 573	2 846 484
Budget comptes publics	NC	NC	NC	3 256 361	851 666
Economie finances	NC	NC	NC	11 957 139	5 627 795
SIRCOM gestion déléguée	3 649 975	3 310 347	6 292 559	5 402 639	8 097 335
Services communs		117 659			1 718 828
Budget comptes publics	3 431 540	2 895 492	3 812 760	3 877 848	4 408 462
Economie finances	218 435	297 196	2 479 799	1 524 791	1 970 045
Directions et services	7 702 087	6 243 187	5 363 401	5 795 346	3 864 603
Services communs	34 002	34 000	39 129	44 118	52 542
Budget comptes publics	4 792 715	4 581 195	4 408 364	4 202 827	2 231 047
Economie finances	2 875 370	1 627 992	915 908	1 548 401	1 581 014
TOTAL	23 393 392	20 469 407	28 191 888	28 481 719	20 631 543

Source : SIRCOM et administrations centrales, données retraitées.

NB : Les données mises à la disposition de la Cour sont complètes en ce qui concerne les dépenses propres au SIRCOM et celles qu'il a assurées avec le concours de crédits imputés sur le budget de fonctionnement des directions et services (ou des opérateurs de l'Etat) dans le cadre d'accords de délégation de gestion pour la période 2006-2010 ; les éléments transmis par les directions pour les dépenses réalisées directement par elles sur leur budget de fonctionnement peuvent être incomplets.

La dépense de communication des ministères économiques et financiers s'élève, en 2010, à environ 20,6 M€, soit un niveau inférieur à celui constaté en 2006 (23,4 M€). La réduction des dépenses consacrées à la promotion des mesures en faveur de l'emploi (2 M€ en 2010 contre 7 M€ en 2007) semble expliquer en partie cette diminution. La dépense est cependant marquée par d'importantes fluctuations annuelles. Les niveaux de dépenses les plus élevés ont été atteints en 2008 et en 2009 (plus de 28 M€).

Les dépenses du SIRCOM, qu'elles soient effectuées sur crédits propres ou en gestion déléguée, représentent, en 2010, plus de 80 % de la dépense totale. Elles ont augmenté d'environ 8 % entre 2006 et 2010, la diminution des dépenses propres (-28 %) ayant été compensé par une augmentation des dépenses en gestion déléguée (+40 %).

En effet, les directions et services ont progressivement délégué une part croissante de leurs crédits de communication. En 2006, les crédits gérés directement (7,7 M€) s'élevaient à plus du double des crédits délégués (3,6 M€). En 2010, la proportion s'est inversée, sous l'effet d'une forte diminution des dépenses directes (-50 %) et d'une forte hausse des crédits délégués (+120 %) : ceux-ci (8,1 M€) sont désormais plus de deux fois supérieurs aux crédits gérés directement par les directions et services (3,9 M€). Les directions et services ne financent directement aucune dépense d'études et sondages et pratiquement aucune dépense de conseil et accompagnement. Les seuls domaines dans lesquels elles conservent une part majoritaire de dépenses propres concernent (outre les prestations techniques associées à la communication) les événements spécialisés, colloques et salons, la presse, les supports éditoriaux et le multimédias/numérique, (les publications demeurent imprimées sous leur responsabilité, alors que le SIRCOM exerce une responsabilité éditoriale pour les portails et sites des ministères).

La dépense de communication globale des ministères économiques et financiers se répartit, en 2010, de la façon suivante :

- 45 % (9,2 M€) pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui dispose de crédits propres relativement limités mais qui est à l'origine (via les cabinets notamment) d'une grande partie des dépenses propres du SIRCOM ;
- 36 % (7,5 M€) pour le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, majoritairement sous forme de crédits délégués au SIRCOM ;
- 22 % (4,6 M€) pour les services communs (SIRCOM, secrétariat général, CODICE, ARJEL...).

6 - Ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

<i>CP (en euros)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution
Educ nat (prog 214)	5 243 764*	6 173 626*	7 034 931	5 205 297	6 102 408	+16 %
Ens sup (prog 172)	1 600 000	1 600 000	2 707 000	3 578 000	3 544 000	+122 %
Total	6 843 764	7 772 626	9 741 931	8 783 297	9 646 408	+ 41 %

** Les dépenses de communication des deux ministères ne sont formellement distinguées que depuis la loi de finances 2008. En 2006 et 2007, elles étaient regroupées au sein d'une enveloppe de crédits fongibles rattachée au programme 214. Toutefois, à cette époque, le ministère de l'enseignement supérieur bénéficiait, en gestion, d'un « droit de tirage » compris entre 1,5 et 1,7 M€, le solde restant à la disposition du ministère de l'éducation nationale. Ces chiffres ont été utilisés pour reconstituer, schématiquement, l'évolution des dépenses des deux ministères.*

Source : Ministère de l'éducation nationale

Les dépenses de communication des deux ministères ont augmenté de plus de 40 % entre 2006 et 2010 ; elles ont fortement cru entre 2006 et 2008 avant de se stabiliser à un peu moins de 10 M€ par an.

Cette augmentation générale masque des tendances sensiblement différentes.

Les dépenses de communication du ministère de l'éducation nationale sont relativement stables sur l'ensemble de la période, la hausse enregistrée entre 2006 et 2008 ayant été partiellement compensée par la diminution constatée entre 2008 et 2010.

Les dépenses du ministère de l'enseignement supérieur, en revanche, ont plus que doublé entre 2007 et 2009, avant de se stabiliser en 2010. Cette forte augmentation s'explique notamment par les actions de communication liées à la mise en œuvre de la loi LRU, du projet Campus et du Grand emprunt. Elle a nécessité, en 2008 et 2009, d'importants redéploiements de crédits au sein de la mission « recherche et enseignement supérieur » (1,6 M€ en 2008, 1,16 M€ en 2009).

7 - Ministère de l'intérieur

<i>En euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution
DICOM	1 218 774	1 794 306	1 251 072	1 764 608	1 272 238	4 %
DGPN	1 814 178	2 081 309	2 416 427	1 897 401	1 684 030	-7 %
DGGN	2 627 463	2 817 468	1 400 324	1 108 148	1 054 000	-60 %
DRH	184 712	189 855	147 164	268 943	108 395	-41 %
DSC	15 343	15 343	16 039	16 383	14 933	-3 %
DGCL	283 898	136 767	308 942	80 227	99 071	-65 %
Total directions	6 144 368	7 035 048	5 539 968	5 135 710	4 232 667	-31 %
Cabinets						
Intérieur	241 680	247 671	182 148	284 020	542 191	124 %
Outre-mer		60 830	575 031	1 834 755	522 894	
Total cabinets	241 680	308 501	757 179	2 118 775	1 065 085	337 %
Total général	6 386 048	7 343 549	6 297 147	7 254 485	5 297 752	-17 %

Source : ministère de l'intérieur

Les données relatives aux dépenses de communication des directions et des cabinets ne proviennent pas des restitutions budgétaires et comptables mais reposent sur une base déclarative. Certaines directions ont répondu de façon détaillée, d'autres n'ont répondu qu'avec un montant global de dépenses de « communication », sans autres précisions. Compte tenu de l'hétérogénéité des réponses reçues, la totalisation qui en est donnée ci-après ne peut être retenue que comme un ordre de grandeur et les tendances d'évolution ne peuvent être interprétées qu'avec prudence.

Sous cette réserve, il semble que les dépenses de communication de l'administration (DICOM et services opérationnels) soient orientées à la baisse depuis 2007. En 2010, elles s'élèvent à environ 4,23 M€, soit un montant inférieur de 31 % à la dépense 2006. Alors que les dépenses de la DICOM sont relativement stables sur l'ensemble de la période, celles des services opérationnels sont en forte baisse, notamment à la DGCL.

Les dépenses des cabinets, en revanche, semblent être en forte hausse. Celles des cabinets des ministres de l'intérieur et des collectivités territoriales ont plus que doublé entre 2006 et 2010, tandis que celles du cabinet du ministre de l'outre-mer sont beaucoup plus irrégulières.

Les dépenses des cabinets sont toutefois nettement inférieures à celles de l'administration. Au total, les dépenses de communication du ministère de l'intérieur ont donc diminué de 17 % environ entre 2006 et 2010.

A titre d'information, les dépenses de communication du ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement (dont les missions ont été rattachées au ministère de l'intérieur fin 2010) se sont élevées, en 2009, à 1 650 251 € et, en 2010, à 1 632 477. Ces dépenses sont imputables, à 90 %, au cabinet du ministre et, pour le reste, au secrétariat général de l'immigration et de l'identité nationale (SGII).

8 - Ministère de la justice et des libertés

<i>En euros</i>	2007	2008	2009	2010 (prév)	Evolution
Prog 213-310 (DICOM et Cab)	2 899 991	2 803 646	2 021 580	1 666 064	-42,5 %
Prog 107 (administration pénitentiaire)	1 867 353	2 944 195	2 319 418	2 534 500	35,7 %
Prog 166 (justice judiciaire)	2 217 005	2 279 771	1 990 884	1 668 761	-24,7 %
Prog 182 (protection judiciaire de la jeunesse)	284 334	219 359	255 706	230 198	-19,0 %
Total	7 268 683	8 246 971	6 587 588	6 099 523	-16,1 %

Source : ministère de la justice et des libertés (DICOM et directions)

Les dépenses de communication du ministère de la justice ont augmenté entre 2007 et 2008 (13 %) avant de s'inscrire à la baisse en 2009 et en 2010. Sur l'ensemble de la période, elles diminuent d'environ 16 %.

En particulier, le budget de communication du DICOM et du « pôle presse » a diminué de 43 %, en raison de la rationalisation des abonnements à des journaux en administration centrale et d'un moindre recours aux prestataires externes. Les dépenses de communication des directions de réseau ont également diminué, sauf celles de la DAP

(composées, pour l'essentiel, des campagnes de recrutement des personnels pénitentiaires), en forte augmentation (+36 %).

9 - Ministères sociaux

<i>CP (en euros)</i>		2006*	2007	2008	2009
Travail (prog 155)	prévisionnel	N.C.	N.C.	7 621 750	5 891 047
	exécuté	14 682 378	11 539 241	7 520 086	6 454 455
Santé (prog 124)	prévisionnel	9 540 672	7 962 926	8 713 991	7 764 383
	exécuté	13 409 505	12 403 133	9 668 243	9 519 318
Total	exécuté	28 091 883	23 942 374	17 188 329	15 973 773

(*) Pour mémoire, avant création de la DICOM

Source : Cour des comptes, d'après DICOM

Le budget de la DICOM (qui n'inclut pas les dépenses de communication directement engagées par les directions d'administration centrale) a décliné de 43 % en trois ans (-56 % pour le volet « Travail », -29 % pour le volet « Santé »).

Cette évolution est liée pour une part importante à la réorganisation ministérielle, notamment au départ de l'Emploi vers le ministère des Finances à compter de juin 2007, comme le fait apparaître la très sensible diminution en 2008 par rapport à 2007 des crédits imputés sur le programme 155. Mais la rationalisation recherchée par la fusion peut y avoir également contribué.

10 - Service d'information du gouvernement (SIG)

<i>CP consommés (en M€)</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Analyse et veille	3,086	3,028	3,437	3,733	3,330
dont études et sondages	2,521	2,271	2,791	2,094	2,380
dont analyse des médias	0,338	0,508	0,345	0,767	0,570
dont Veille média et revues de presse	0,227	0,249	0,164	0,860	0,290
dont Veille Internet		84 000	0,137	0,012	0,090
Actions de communication	0,924	0,434	4,365	15,804	12,970
Prestations web et diffusion	0,671	0,735	0,743	1,209	4,130
Communication de crise		0,303	0,301	0,129	0,220
Administration et relations extérieures	0,276	0,090	0,271	0,153	0,370
TOTAL	4,958	4,590	9,117	21,028	21,020

Source : SIG – rapports annuels de performances

Les dépenses de fonctionnement du SIG ont plus que quadruplé entre 2007 et 2009, avant de se stabiliser en 2010.

Les dépenses qui progressent le plus fortement sont celles qui découlent des actions de communication : elles ont été multipliées par 14 sur l'ensemble de la période et représentent, en 2010, près de 62 % de la dépense totale du SIG (contre moins de 19 % en 2006). Cette augmentation, intervenue en 2008 et en 2009, a été justifiée par la nécessité de donner au SIG les moyens de réaliser ou de cofinancer des campagnes de communication de dimension interministérielle, dans un souci de coordination, de cohérence et de rationalisation des coûts (cf. *infra*).

Les dépenses d'études et de sondages, en revanche, sont restées stables sur l'ensemble de la période. En conséquence, leur poids dans la dépense totale a été ramené de 51 % en 2006 à seulement 11 % en 2010.

Les dépenses de veille et d'analyse des médias ont presque doublé, sous l'effet d'une augmentation des dépenses propres du SIG (enrichissement des panoramas de presse, développement de la veille audiovisuelle et de la veille internet, réalisée en interne jusqu'en 2007) et d'un accroissement des dépenses effectuées pour le compte des ministères associés au baromètre d'impact médiatique.

Enfin, les dépenses liées aux prestations web ont été multipliées par cinq entre 2008 et 2010, sous l'effet notamment de la mise en place d'une plateforme vidéo interministérielle et de la conception du portail France.fr.

Annexe 5 : La structure des dépenses de communication par ministère (2010)

A partir des données fournies par chaque ministère, la Cour a reconstitué, selon sa propre nomenclature, le tableau ci-dessous, qui présente la structure des dépenses de communication. Compte tenu de l'hétérogénéité des modes de présentation de la dépense, de nombreux retraitements ont été nécessaires. Ces données sont donc purement indicatives et leur interprétation requiert la plus grande prudence.

	Culture	Défense	Economie et finances	Ecologie	Intérieur
Total 2010	4 455 744	8 822 456	20 631 542	14 913 435	1 272 238
campagnes de communication	46,9 %	4,5 %	54,6 %	78,5 %	13,8 %
sondages et études d'opinion	1,1 %	7,7 %	11,0 %	0,3 %	1,1 %
conseil et audit		1,7 %	5,2 %	0,3 %	
abonnements presse, documentation	3,6 %	7,9 %			2,4 %
Veille et analyse média	3,8 %				10,8 %
Événementiel, salons, colloques	13,0 %	11,9 %	5,9 %	10,3 %	31,5 %
Sites Internet et com multimédia	2,9 %	7,9 %	6,0 %	3,0 %	0,2 %
Edition, impression et routage	10,2 %	53,1 %	8,1 %		
Création graphique, production photo / audiovisuelle		2,5 %			
Relations presse	6,6 %	1,7 %	6,0 %	7,7 %	
Communication interne	7,5 %				40,3 %
Autres	4,4 %	1,0 %	3,2 %		

	Justice	Affaires étrangères	Education nationale	Enseignement supérieur	SIG
Total 2010	1 627 578	4 536 941	5 810 060	3 587 000	21 020 000
campagnes de communication	0,1 %		40,2 %	33,3 %	61,7 %
sondages et études d'opinion	25,5 %		11,5 %	2,9 %	11,3 %
conseil et audit		1,3 %		15,0 %	
abonnements presse, documentation			8,0 %	9,9 %	
Veille et analyse média				0,5 %	4,5 %
Événementiel, salons, colloques	8,8 %	12,6 %	15,2 %	11,3 %	
Sites Internet et com multimédia		5,0 %	18,5 %	14,5 %	19,6 %
Edition, impression et routage	7,9 %	10,1 %	21,0 %		
Création graphique, production photo / audiovisuelle	7,3 %	3,3 %			
Relations presse	50,4 %	25,8 %			
Communication interne		41,9 %			
Autres			4,5 %	12,6 %	2,9 %

Sources/Remarques :

Sauf indication contraire, les données figurant dans le présent tableau proviennent des chiffres fournis par les ministères et retraités par la Cour de manière à correspondre à une nomenclature unique.

- Affaires étrangères : les calculs de la Cour ont été effectués à partir de la ventilation fournie par la DCP et la DGM pour les programmes 105, 185 et 209. Les dépenses de la DF pour le compte du cabinet des affaires européennes ne sont pas prises en compte.

- Culture : Le poste « campagnes de communication » regroupe principalement les dépenses liées à l'organisation, à la coordination et à la communication des manifestations majeures du ministère (Journées du Patrimoine, Fête de la Musique, Nuit des musées, Rendez-vous aux Jardins et Semaine de la Langue Française), ainsi que quelques campagnes stricto sensu (gratuité dans les musées, carte Musique jeunes, création et Internet). La rubrique « édition, impression, routage » n'inclut qu'une partie limitée des dépenses d'impression (cartons d'invitation, affiches ou brochures), la plupart des travaux d'impression étant comptabilisés au sein des rubriques « campagnes de communication » ou « communication interne ». La rubrique « autres » correspond aux dépenses liées aux parrainages, aux partenariats médias et au mécénat.

- Défense : Chaque entité présente ses dépenses selon une nomenclature qui lui est propre, rendant presque impossible toute tentative de consolidation. Pour cette raison, les données figurant dans le présent tableau ne concernent que les dépenses de la DICOD, à l'exclusion de celles des OICD (armées, DGA, SSA...) et des campagnes de recrutement. La rubrique « autres » correspond aux formations externalisées et aux objets promotionnels divers.

- Ecologie : La ventilation par nature n'est disponible que pour les dépenses de communication hors sécurité routière. La rubrique « campagne de communication » inclut les dépenses liées à la promotion du Grenelle de l'environnement et au débat sur les nanotechnologies. La rubrique « événementiel » inclut les dépenses liées à certains sommets internationaux (Copenhague, bassins forestiers, nucléaire, récifs coralliens...). La distinction entre les dépenses de sondages et de conseil, regroupées au sein d'une même catégorie (« prestations de communication ») dans les données fournies par le ministère, résulte des calculs de la Cour.

- Economie et finances : les chiffres, communiqués par le SIRCOM, concernent l'ensemble des dépenses de communication, qu'elles aient été effectuées par le SIRCOM pour son compte propre ou en gestion déléguée ou par les autres directions et services. La rubrique

« autres » correspond à des prestations de logistiques ou de soutien (en forte diminution, compte tenu notamment du transfert au secrétariat général de toutes les dépenses de fonctionnement informatique et audiovisuel).

- Education nationale : Données exprimées en AE. Les créations graphiques et les éditions sont regroupées au sein d'une même catégorie. De même, la nomenclature utilisée par le ministère regroupe, au sein de la rubrique « documentation et presse », les achats d'ouvrages, les abonnements à la presse, les prestations de traitement de la presse écrite et audiovisuelle, les contrats d'accès aux dépêches ou bases de données, et la subvention au centre d'accueil de la presse étrangère.

- Enseignement supérieur : Données exprimées en AE. Les « dépenses de campagne » correspondent uniquement aux achats d'espaces et à la publicité en ligne –e-pub, bannières, référencement...). La rubrique « frais de production de supports et conseil stratégique », assimilée dans le présent tableau au « conseil », correspond en réalité au conseil stratégique, aux recommandations opérationnelles et aux frais de conception / réalisation de maquettes, graphismes, visuels, animations (dépenses qui sont, dans d'autres ministères, incluses dans les « campagnes »).

- Intérieur : La ventilation par nature n'est disponible que pour les dépenses de la DICOM, à l'exclusion de celles des autres directions et des cabinets, qui représentent ensemble les trois quarts des dépenses de communication totales.

- Justice : Les données, fournies par le ministère au cours de la phase de contradiction, concernent uniquement les dépenses du DICOM et du pôle presse du cabinet (programme 310). La répartition par nature des dépenses des directions à réseau n'est pas connue. Les dépenses de sondages sont incluses dans une rubrique plus globale intitulée « prestations de communication ».

- SIG : dans la présentation des dépenses du SIG, la rubrique « analyse et veille » regroupe les dépenses de veille média (y compris revues de presse), de veille Internet, d'analyse des médias ainsi que les « études et sondages ». Dans le présent tableau, ces dernières ont été isolées. La catégorie « campagnes de communication » correspond, dans la terminologie du SIG, aux « actions de communication ». Les dépenses liées à la communication de crise (environ 1 % des dépenses en 2010) figurent dans la rubrique « autres ».

Annexe 6 : Les investissements publicitaires (marché coordonné)

Achats d'espace par ministère / opérateur, 2006-2010

<i>En euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Eco Budget + INSEE	5 528 846	4 452 030	7 865 703	9 891 660	5 389 077
PME	2 199 693	829 167			
Tourisme	356 602				
Emploi	4 894 748	4 483 099	3 275 297		
Affaires étrangères	172 979	14 372	719 561		
Justice	2 564 762	1 982 250	2 263 363	1 838 943	1 790 941
Intérieur			298 447	1 490 782	463 544
Gendarmerie nat	684 598	716 832	55 752		
Défense	7 078 267	8 272 488	7 126 233	12 990 287	11 133 432
Travail		106 889	1 710 846	4 035 256	5 353 268
Santé	5 346 341	4 013 029	3 569 714	1 785 239	3 709 417
Agriculture	750 387	26 183	157 812	29 490	207 927
Education nationale	976 274	273 148	2 606 502	530 319	1 423 254
Jeunesse et sports	1 172 521	5 227	125 538	231 972	1 475 704
Enseignement sup	514 044	166 647	1 012 203	696 684	942 702
Dév durable	5 726 809	3 160 400	1 045 233	2 968 292	8 736 776
Sécurité routière	8 167 610	13 278 028	13 475 802	11 697 914	12 693 277
Premier ministre	902 566	2 000 108	1 764 733	4 215 312	1 963 854
S.I.G.	977 838	175 862	4 431 718	13 652 197	10 870 347
Total ministères	48 014 885	43 955 760	51 504 456	66 054 347	66 153 521
OSEO ANVAR	1 028 627	441 545	447 112	603 374	290 526
A.D.E.M.E.		2 632 013	8 319 601	27 717 595	22 942 223
A.N.S.P.		6 407 091	4 040 844	6 833 586	2 187 379
I.N.P.E.S.		29 415 728	42 341 836	37 186 353	37 715 206
INCa		7 222 319	7 217 989	6 298 443	5 971 211
Total organismes	1 028 627	46 118 696	62 367 382	78 639 351	69 106 545
Total	49 043 512	90 074 456	113 871 838	144 693 698	135 260 066

Source : SIG.

Montants TTC, nets des remises de fin d'ordre, honoraires inclus.

Achats d'espace par média, 2006-2010

<i>En euros</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Télévision	12 363 157	17 139 389	36 063 313	45 962 466	48 429 717	39 459 879
Presse	10 712 615	11 833 684	16 168 766	19 579 422	40 648 662	30 735 139
Radio	9 707 424	12 195 389	15 028 251	20 234 193	21 692 927	22 252 709
Internet	2 689 992	4 393 458	8 853 715	11 855 156	17 980 054	19 288 285
Affichage	1 371 334	2 348 134	3 681 332	3 430 559	4 532 182	7 849 125
Cinéma	75 416	31 679	1 791 967	2 042 119	1 042 513	2 011 851
Event sponsoring	392 563	1 101 780	8 357 854	10 767 923	10 126 372	12 342 619
Géomarketing études			129 259		168 076	1 247 264
Services					73 195	73 195
Total	37 312 500	49 043 512	90 074 456	113 871 838	144 693 698	135 260 066

Source : SIG.

Montants TTC, nets des remises de fin d'ordre, honoraires inclus.