

N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 15

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-CHRISTINE DALLOZ

Député

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017	5
I. LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR	5
A. UNE CONSOMMATION PORTANT UNIQUEMENT SUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT.....	5
1. Un calendrier de décaissement reporté sur la fin du quinquennat	5
2. L'avancée de la contractualisation.....	6
B. DES INTERROGATIONS QUI PERSISTENT.....	9
1. Améliorer le contrôle interne.....	9
2. Tenir compte des évaluations.....	9
3. Formaliser le traitement des retours sur investissement	10
II. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	11
A. LE PROGRAMME 129 COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	11
1. Les dépenses par titre.....	11
2. Des points à surveiller.....	13
B. LE PROGRAMME 333 MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	14
C. LE PROGRAMME 308 PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS.....	14
III. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	16
DEUXIÈME PARTIE : ÉVALUATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	19
I. DES AUTORITÉS DONT LA TAILLE ET L'ACTIVITÉ VARIENT FORTEMENT	20
A. DES DÉPENSES VARIABLES SELON LES AAI	20
B. UNE ACTIVITÉ EN FORTE CROISSANCE	21

II. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	24
A. LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES.....	24
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL À MAÎTRISER	25
C. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER.....	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	33

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017

I. LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

A. UNE CONSOMMATION PORTANT UNIQUEMENT SUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

1. Un calendrier de décaissement reporté sur la fin du quinquennat

La mission *Investissements d'avenir* constitue le troisième volet des programmes d'investissements d'avenir (PIA), engagés à compter de la loi de finances rectificative pour 2010 à la suite du rapport dit Juppé-Rocard.

Du point de vue de la comptabilité budgétaire, la totalité des crédits ouverts sur les programmes d'investissements d'avenir n° 1 (35 milliards d'euros) et n° 2 (12 milliards d'euros) a été consommé dès l'année du lancement du PIA. Il en résulte que les programmes d'origine ont disparu de la nomenclature budgétaire dès l'année suivante.

En revanche, pour les crédits du troisième programme d'investissements d'avenir, le Gouvernement a fait le choix de les inscrire au sein **d'une mission dédiée**. La loi de finances initiale pour 2017 a abondé le PIA 3 de 10 milliards d'euros mais **uniquement en autorisations d'engagement**. Sur ces 10 milliards d'euros ouverts, *seuls* 5,08 milliards ont été consommés en 2017.

RÉPARTITION DES AE DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements prévues en LFI 2017	Autorisations d'engagements consommées en 2017
Programme 421 <i>Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</i>	2 900	2 000
Programme 422 <i>Valorisation de la recherche</i>	3 000	880
Programme 423 <i>Accélération de la modernisation des entreprises</i>	4 100	2 200
Total mission Investissements d'avenir	10 000	5 080

Source : rapport annuel de performances.

Rappelons que les autorisations d'engagement « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* »⁽¹⁾, et non une garantie de financement en crédits de paiement pour les années suivantes. La consommation des autorisations d'engagement ne sanctuarise pas les crédits de paiement annoncés dont l'ouverture devra être autorisée annuellement par le Parlement.

Ce décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement peut **faire peser un risque sur le bon déroulement du PIA 3, notamment pour les dépenses ayant un impact maastrichtien** (subventions, dotations décennales et

(1) Article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

avances remboursables). L'absence de crédits de paiement peut également nuire à l'engagement des opérateurs dans la mise en œuvre d'actions concrètes. Votre Rapporteur spécial note ainsi que les documents budgétaires ne définissent pas clairement les contours de certaines actions, laissant ouverte la possibilité de réorienter les financements en fonction des priorités gouvernementales.

Le tableau prévisionnel suivant détermine la trajectoire des décaissements aux opérateurs prévue par le Gouvernement, à compter de 2018. Il fait apparaître un **rythme de décaissement des crédits de paiement essentiellement reporté sur la fin du quinquennat** et qui devrait vraisemblablement se poursuivre au-delà de la présente législature.

CONSOMMATION PRÉVISIONNELLE DES CP DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR
(en millions d'euros)

	AE - LFI 2017	CP 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021 et au-delà
Programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	2 900	0	142,5	212,5	355	2 190
Programme 422 Valorisation de la recherche	3 000	0	227	433	655	1 685
Programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises	4 100	0	710	404	870	2 116
Total mission Investissements d'avenir	10 000	0	1 079,5	1 049,5	1 880	5 991

Source : rapport annuel de performances.

Dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire 2017, la Cour des comptes recommande d'affiner l'échéancier des crédits de paiements, en décomposant notamment le détail des crédits au-delà de 2021.

En outre, le **PIA 3 est désormais intégré au grand plan d'investissement (GPI)** élaboré lors du projet de loi de finances pour 2018 par l'actuel Gouvernement. L'inscription du PIA 3 dans un plan d'investissement plus vaste n'en change pas la structure ni les modalités de gestion. Son suivi est assuré par le secrétariat général pour l'investissement⁽¹⁾, qui succède au commissariat général à l'investissement. M. Guillaume Boudy a été nommé secrétaire général pour l'investissement le 3 janvier 2018 et succède à M. Jean-Louis Schweitzer en tant que responsable des programmes de la mission.

2. L'avancée de la contractualisation

La mission *Investissements d'avenir* est composée de trois programmes placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'investissement :

– programme 421 : *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, avec 2,9 milliards d'euros en AE ;

(1) Créé par les décrets n° 2017-1705 et 2017-1706 du 18 décembre 2017.

– programme 422 : *Valorisation de la recherche*, avec 3 milliards d’euros en AE ;

– programme 423 : *Accélération de la modernisation des entreprises*, avec 4,1 milliards d’euros en AE.

Au sein du Grand plan d’investissement, les PIA continuent d’obéir à des modalités de gestion dérogatoires du droit budgétaire. Les crédits du budget général sont d’abord versés dans leur intégralité à des opérateurs. Puis, le financement effectif des projets, sélectionnés par des comités de pilotage, intervient postérieurement et en dehors du cadre budgétaire. D’après la présentation trimestrielle au Parlement, prévue par l’article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, sur les 44,4 milliards d’euros engagés dans les trois PIA depuis 2010, seuls 19,6 milliards ont été décaissés à ce jour.

La mise en œuvre du PIA 3 est assurée par quatre opérateurs que sont l’Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), liés à l’État par des conventions sur chaque action du PIA. Ces opérateurs participent à la rédaction des cahiers des charges des appels à projets, assurent le secrétariat des comités de pilotage, instruisent les projets soumis aux appels à projets, contractualisent avec les bénéficiaires sélectionnés et sont chargés du suivi opérationnel des projets.

Le tableau suivant fait apparaître l’état de l’avancement de la contractualisation entre l’État et les opérateurs sur les différentes actions du PIA 3.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR ACTION ET PAR NATURE DE DÉPENSE

(en millions d’euros)

Action	Opérateur	Convention	AE prévues	AE consommées
01 Nouveaux cursus à l’université	ANR	Convention du 14 février 2017	250	250
02 Programmes prioritaires de recherche	ANR	Convention du 21 septembre 2017	400	400
03 Équipements structurants de recherche	ANR	Convention du 22 décembre 2017	350	350
04 Soutien des grandes universités de recherche	ANR	Convention du 22 décembre 2017	700	700
05 Constitution d’écoles universitaires de recherche	ANR	Convention du 14 février 2017	30	300
06 Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques	CDC	Convention du 29 décembre 2017	400	-
07 Territoires d’innovation pédagogique	CDC	Convention du 29 décembre 2017	500	-
Programme 421 Soutien des progrès de l’enseignement et de la recherche			2 900	2 000
01 Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	CDC	<i>En attente</i>	150	-
02 Fonds national post-maturation « Frontier venture »	CDC	Convention du 28 décembre 2017	500	-

Action	Opérateur	Convention	AE prévues	AE consommées
03 <i>Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition</i>	ANR- CDC- ADEME	Convention du 10 mai 2017 (CDC) Convention du 29 décembre 2017 (ADEME) Convention du 29 décembre 2017 (ANR)	1 500	500
04 <i>Nouveaux écosystèmes d'innovation</i>	ANR- CDC- ADEME	Convention du 21 mars 2017 (ANR) Avenant du 27 décembre 2017 à la convention du 29 juillet 2010 (ANR)	230	230
05 <i>Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants</i>	ANR- CDC- ADEME	Convention du 29 décembre 2017 (CDC) Convention du 15 décembre 2017 (ADEME) Avenant n° 6 du 28 décembre 2017 à la convention du 29 juillet 2010 (ANR) Avenant n° 1 du 28 décembre 2017 à la convention du 22 décembre 2014 (CDC)	620	150
Programme 422 Valorisation de la recherche			3 000	880
01 <i>Soutien à l'innovation collaborative</i>	BPI	Affectation à l'action « Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité » par décision du Premier ministre du 2 mars 2017	550	550
02 <i>Accompagnement et transformation des filières</i>	BPI	Décision n°2017-PIAVE-29 du 27 décembre 2017 du Premier ministre – affectation des crédits à l'action « Projets industriels d'avenir (PIAVE) » Convention du 7 avril 2017	1 000	1 000
03 <i>Industrie du futur</i>	BPI	Convention du 29 décembre 2017	350	150
04 <i>Adaptation et qualification de la main d'œuvre</i>	CDC	Convention du 29 décembre 2017	100	-
05 <i>Concours d'innovation</i>	ADEME- BPI	Convention du 7 avril 2017 (BPI) Convention du 4 mai 2017 (Ademe)-	300	300
06 <i>Fonds national d'amorçage n° 2</i>	BPI	Convention du 28 décembre 2017	500	-
07 <i>Fonds à l'internationalisation des PME</i>	CDC	Convention du 29 novembre 2017	200	200
08 <i>Fonds de fonds « Multicap Croissance n° 2 »</i>	BPI	Convention du 28 décembre 2017	400	-
09 <i>Grands défis</i>	CDC	<i>Pas de convention</i>	700	-
Programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises			4 100	
Total			10 000	2 200

Les dates de signature des différentes conventions soulignent près de six mois de doute sur la pérennité de ce PIA 3 avec le changement de Gouvernement : rien n'a été fait entre mai et octobre. Le rapport préalable au débat d'orientation sur les finances publiques indiquait que « *les mesures décidées au cours de la mandature précédente sans financement identifié font actuellement l'objet d'une évaluation au regard de leur pertinence par rapport aux nouvelles priorités du Gouvernement et pourraient déboucher sur leur arrêt ou leur réorientation* ». Ce long suspense sur le maintien ou non du PIA 3 s'est conclu avec la remise du

rapport de M. Jean Pisani-Ferry, quelques jours avant la discussion du projet de loi de finances.

B. DES INTERROGATIONS QUI PERSISTENT

1. Améliorer le contrôle interne

Certaines conventions ayant été signées tardivement en 2017, les AE correspondants ont été reportés et seront consommées en 2018.

En matière de procédure comptable, la Cour des comptes relève quelques irrégularités sur l'exécution. Les conventions conclues en 2017, même en fin d'année, aurait dû donner lieu à une consommation des AE correspondantes. À l'inverse, certaines dates de consommation des crédits dans Chorus sont antérieures au visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), alors que ce visa doit intervenir avant la notification au bénéficiaire.

Pour la gestion des crédits, le SGPI s'appuie sur la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, mais il n'existe aucune procédure de contrôle interne. La Cour recommande donc de « *mettre en place un dispositif de contrôle interne formalisé et permanent sur le périmètre de la mission Investissements d'avenir* ».

2. Tenir compte des évaluations

Il est bien évidemment trop tôt pour évaluer la performance de cette mission, dont les indicateurs ne sont pas encore renseignés. Cependant, la Cour des comptes, dans son rapport sur *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique* ⁽¹⁾, dresse un bilan mitigé des résultats obtenus par les deux premiers PIA en matière de valorisation de la recherche.

Pour pallier le retard de la France, les PIA ont contribué à la création de nombreuses structures : 8 instituts de recherche technologiques (IRT), 14 sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), 6 consortiums de valorisation thématique (CVT). Or, la Cour souligne « *des injonctions contradictoires entre les ambitions d'excellence et les préoccupations de maillage territorial* » : l'abondance de financements a donc conduit à une prolifération des structures, allant à l'encontre de l'objectif de sélectivité.

La Cour recommande donc de resserrer le périmètre des dispositifs de valorisation de la recherche et de renforcer leur insertion dans l'écosystème de l'innovation. Il semble souhaitable de tirer les conséquences de cette première évaluation avant de poursuivre les nouveaux projets de financement du PIA 3.

(1) Rapport public thématique de la Cour des comptes, mars 2018.

3. Formaliser le traitement des retours sur investissement

Dans son rapport sur le budget de l'État pour 2017, la Cour des comptes souligne que le risque de débudgétisation en matière de PIA s'étend désormais aux recettes. Aucun retour chiffré n'a été fourni sur le PIA 3. Selon la Cour, les modalités de suivi de ces retours sont lacunaires, ce qui fait peser un risque sur leur comptabilisation mais aussi leur encaissement. Il semble qu'aucune coordination entre les différents intervenants du PIA n'ait été réalisée pour le traitement des retours financiers.

Votre Rapporteur spécial a interrogé sur ce point la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie lors de la commission d'évaluation des politiques publiques le 7 juin 2018 mais n'a pas reçu de réponse satisfaisante.

II. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe divers organismes placés auprès du Premier ministre en raison de leur positionnement interministériel (programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement*), des autorités administratives indépendantes et assimilées rattachées budgétairement (programme 308 *Protection des droits et libertés*) et les crédits de fonctionnement d'une partie des services déconcentrés de l'État (programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*).

La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait d'ouvrir 1 612,9 millions d'euros en AE et 1 465 millions d'euros en CP au titre de la mission, hors fonds de concours et attribution de produits. Conformément aux règles de mise en réserve et à des mouvements de crédits à la baisse, la consommation des crédits s'établit à 1 554,9 millions d'euros en AE et 1 365,4 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2017 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
129	AE	702,9	- 51,6	651,2	605,8	86,2%	93,0%
	CP	707,0	- 32,7	674,3	619,4	87,6%	91,9%
308	AE	101,2	- 4	97,2	84,8	83,8%	87,2%
	CP	95,6	- 3,2	92,3	90,1	94,2%	97,6%
333	AE	808,8	- 2,3	806,5	746,1	92,2%	92,5%
	CP	662,4	+ 1,1	663,5	655,9	99,0%	98,9%
Total	AE	1 612,9	- 58	1 554,9	1 436,7	89,1%	92,4%
	CP	1 465	- 34,9	1 430,1	1 365,4	93,2%	95,5%

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir du RAP 2017.

A. LE PROGRAMME 129 COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

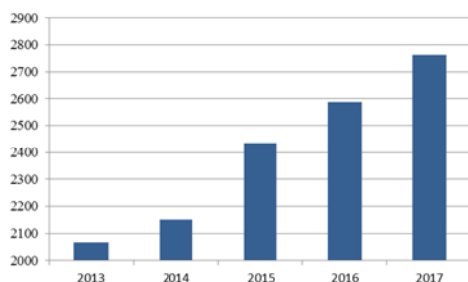
L'exécution 2017 atteint 605,8 millions d'euros en AE et 619,4 millions d'euros en CP sur le programme *Coordination du travail gouvernemental*, en nette augmentation par rapport à 2016 (+ 15 millions d'euros en AE, + 40 millions d'euros en CP).

1. Les dépenses par titre

En 2017 encore, les dépenses de personnel continuent d'augmenter (+ 18,6 millions d'euros par rapport à 2016). L'évolution des dépenses de personnel suit l'évolution de la courbe des effectifs, qui atteint 2 762 ETPT en 2017 pour le seul programme 129.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 129 DEPUIS 2013

(en ETPT)



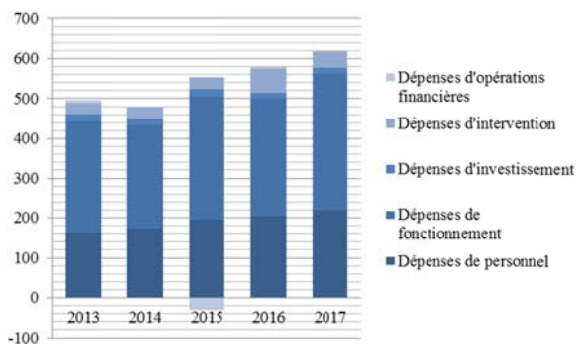
Source : d'après les données des documents budgétaires.

L'augmentation des effectifs est liée à la montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et à la prise en charge des personnels du groupement interministériel de contrôle (GIC), auparavant comptabilisés hors plafond. Les documents budgétaires font également apparaître une augmentation des effectifs de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (+ 27 ETPT par rapport à l'exécution 2016) regroupant 557 ETPT rémunérés sur l'action 10 *Soutien*.

En matière de dépenses de fonctionnement, les économies d'échelle tirées de la mutualisation des services sur le site Ségur-Fontenoy se font encore attendre. Alors qu'on observait en 2016 une diminution des dépenses de fonctionnement de 14,95 millions d'euros en CP par rapport à 2015, les dépenses de titre 3 augmentent fortement en 2017 (+ 46,7 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 129 PAR TITRE DEPUIS 2013

(en millions d'euros)



Source : d'après les données des documents budgétaires.

Les principales dépenses de fonctionnement concernent les dépenses immobilières. L'action 10 prend en charge les loyers budgétaires et privés de 10 immeubles domaniaux pour 13,6 millions d'euros en CP, ainsi que le loyer de

Ségur-Fontenoy pour 20,8 millions d’euros ⁽¹⁾. Certains loyers ne devraient donc plus peser sur le budget 2018, en raison du déménagement des entités sur le site de Ségur.

2. Des points à surveiller

Si, dans sa note sur l’analyse de l’exécution budgétaire, la Cour des comptes n’a formulé aucune recommandation au titre de la gestion 2017 de cette mission, votre Rapporteur spécial tient cependant à souligner quelques points qui ont retenu son attention.

Sur ce programme, **les restes à payer atteignent 445 millions d’euros**, ce que votre Rapporteur juge particulièrement élevé – même si l’essentiel provient de la prise à bail de l’ensemble immobilier Ségur-Fontenoy (361 millions d’euros). Le tableau suivant en retrace le détail.

RESTES À PAYER AU 31 DÉCEMBRE 2017

(en euros)

BOP	Total	Dont restes à payer sur tranche fonctionnelles
SOUTIEN	16 678 966	1 749 427
SEGUR	361 502 674	240 135
SIG	1 451 431	
SGAE	100 038	
SGDSN	37 560 203	450 201
MILDECA	10 436 713	1 444 102
SGMAP	15 545 084	
Total	445 152 810	3 883 865

Source : cour des comptes, d’après la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

La Cour des comptes critique aussi l’importance des transferts sortants de ce programme, qui « *peut altérer la sincérité budgétaire présentée lors du vote au Parlement* ». Il s’agit essentiellement des crédits d’investissements affectés en LFI au secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale (SGDSN), transférés en gestion vers les missions *Défense* – pour les projets interministériels – et *Sécurité* – pour la réalisation d’un data center de haute sécurité.

Votre Rapporteur spécial note pour conclure sur ce programme que, lors de l’examen du projet de loi de finances à l’Assemblée nationale, un **amendement de crédit avait été adopté afin d’inciter à la création d’une délégation interministérielle à la protection des majeurs**, telle que recommandée par la Cour des comptes dans son rapport sur la protection juridique des majeurs en 2016 ⁽²⁾. Il semble que ce vote du Parlement soit resté lettre morte, ce que votre Rapporteur spécial estime regrettable.

(1) Comprenant le loyer pour 2017 (15,9 millions d’euros) et les travaux modificatifs (4,9 millions d’euros).

(2) Cour des comptes, communication à la commission des finances de l’Assemblée nationale sur « La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante », septembre 2016.

B. LE PROGRAMME 333 MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le périmètre du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* évolue régulièrement, ce qui rend complexe l'évaluation de l'évolution des dépenses rattachées. L'enjeu, défini dans le rapport conjoint IGA/IGF de 2016 sur la « *mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets* », est de faciliter les mutualisations, y compris par l'utilisation partagée des sites, afin de réaliser des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement.

En 2016, les crédits des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ont été rattachés à ce programme. Les effectifs rattachés au programme 333 sont passés de 812 ETPT en 2015 à 1 910 ETPT en 2016, sous l'effet de ce changement de périmètre. Les dépenses de titre 2, inscrites sur l'action 3 du programme, atteignent 176,3 millions d'euros pour 2017, soit 1,3 million d'euros de plus qu'en 2016 pour 9 ETPT supplémentaires.

Pour 2017, le programme s'est élargi aux dépenses de fonctionnement courant des directions régionales sous l'autorité des préfets de région, doublant les dépenses de l'action 1, pourtant toujours intitulée *Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles*. Les dépenses de l'action 1 passent ainsi de 87,4 millions d'euros en CP pour 2016 à 156,9 millions d'euros en 2017.

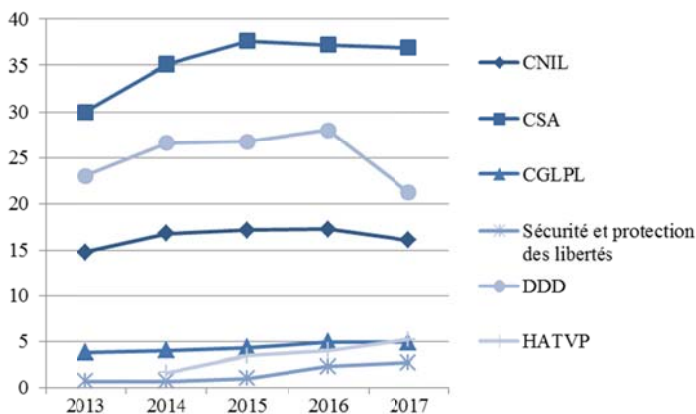
Les dépenses de l'action 2 *Loyers et charges immobilières* sont contenues, passant de 317,9 millions d'euros en 2016 à 322,7 millions d'euros en 2017.

C. LE PROGRAMME 308 PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le programme 308 regroupe des autorités administratives ou publiques indépendantes, garantes des droits et libertés, et rattachées budgétairement au Premier ministre. Le graphique suivant fait apparaître l'évolution des dotations des principales autorités administratives et publique indépendantes rattachées à ce programme depuis 2013.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES AAI DU PROGRAMME 308 DEPUIS 2013

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données des documents budgétaires

On observe notamment une forte diminution des dépenses du Défenseur des droits, mais également de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ces deux entités ont en effet emménagé dans le nouveau « Centre de Gouvernement » de Ségur-Fontenoy dès l'automne 2016. Par conséquent, les dépenses de fonctionnement (loyer, centre de documentation) ont été mutualisées sur le programme 129 par les services du Premier ministre.

Parallèlement, les dépenses de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique augmentent chaque année depuis sa création, pour atteindre 5,2 millions d'euros en 2017. L'augmentation des dépenses des autorités comprises dans l'action 7 *Sécurité et protection des libertés* correspond à des recrutements de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, à la suite de l'adoption de la loi sur le renseignement de 2015.

De manière générale, les autorités administratives indépendantes de ce programme se voient chaque année confier de nouvelles missions, sans bénéficier toujours d'une augmentation des crédits et des effectifs équivalents. Votre Rapporteur spécial considère cependant qu'une gestion plus efficace des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, pourrait permettre de mener à bien les missions qui leur sont dévolues. Elle y consacre à cette question la deuxième partie de ce rapport.

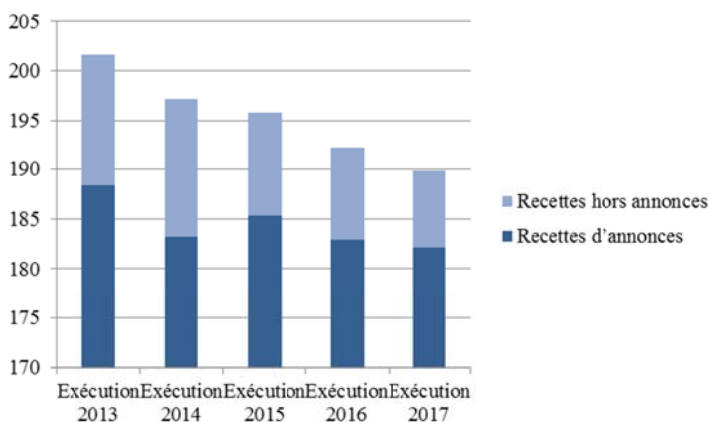
III. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* est géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), rattachée aux services du Premier ministre.

Cette année encore, l'érosion des recettes de la DILA se poursuit, aussi bien pour les recettes d'annonce que pour les recettes hors annonce. Le total des recettes atteint 189,9 millions d'euros, soit 2,2 millions d'euros de moins qu'en 2016.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires

En particulier, on note en 2017 la chute des ventes de publication de 37 % par rapport à 2016. La Cour des comptes en conclut que « *la baisse continue des recettes tend à montrer que le modèle économique de la DILA n'est pas nécessairement viable sur le long terme ; d'ici à quelques années, la suppression de ce budget annexe devra être envisagée* » ⁽¹⁾.

Pourtant, comme chaque année depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux recettes de la DILA. Les dépenses du budget annexe *Publications officielles et information administrative* se répartissent en deux programmes :

– le programme 623 *Edition et diffusion* recouvre les crédits nécessaires aux activités « métiers » de la DILA que sont la diffusion légale (le site *légifrance*,

(1) Cour des comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017 du budget annexe Publications officielles et information administrative.

le Journal officiel), l'information administrative (le site *service-public.fr*, le renseignement public « 3939 Allô Service public ») et l'édition publique ;

– le programme 624 *Pilotage et ressource humaines* comprend les dépenses de personnel de la DILA ainsi que celles de la société anonyme de composition et d'impression du Journal officiel (SACIJO), ainsi que le financement des caisses de retraite et des plans de départ volontaire des deux entités.

Sur le programme 623, l'exécution des dépenses s'établit à 42,1 millions d'euros en AE (contre 49,4 millions en 2016) et 43,03 millions d'euros en CP (contre 52,7 millions en 2016). Cette diminution des dépenses résulte de plusieurs mesures d'économie :

– l'arrêt de l'impression du *Journal officiel* depuis le 1^{er} janvier 2016 ;

– la fin du contrat liant la DILA et l'Office spécial de publicité grâce à une internalisation, permettant une diminution des dépenses de 4 millions d'euros en année pleine ;

– la réorganisation du numéro « 39-39 Allo service public », générant une baisse des dépenses de sous-traitance de 1,9 million d'euros.

Sur le programme 624, la consommation de crédits de paiement s'établit à 111,4 millions d'euros pour 2017, soit 2,75 millions d'euros de moins qu'en 2016, grâce à la poursuite de l'effort de réduction des effectifs. L'effectif réalisé s'élève à 653 ETPT contre 703 en 2016, soit une diminution de 50 ETPT. Cette baisse est deux fois supérieure à celle de 2016, et quatre fois supérieure à celle de 2015. Elle résulte principalement du dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA)⁽¹⁾, précédemment décrit par votre Rapporteur spécial⁽²⁾.

La principale source d'inquiétude en matière d'exécution budgétaire est **la soutenabilité du financement de la caisse de retraite du personnel de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO)**, l'imprimeur historique de la DILA. La SACI-JO est liée à l'État par une convention, il appartient à la DILA d'assurer la gestion administrative et sociale de ses salariés. Dans ce cadre, elle a dû verser 9,7 millions d'euros en 2017 pour combler le déficit de la caisse de retraite des personnels, compte tenu du décalage croissant entre cotisants et pensionnés. La baisse tendancielle du nombre de cotisants est, en outre, accrue par les plans de départs volontaires et la diminution des recrutements. Les ayants-droits ont bien conscience des menaces qui pèsent sur leur régime spécial et ont voté une hausse du taux de cotisation (de 5 à 5,5 %)

(1) Dispositif mis en place par le décret n° 2016-1143 du 24 août 2016. Il ouvre aux agents de droit privé placés sous le régime de la presse parisienne et nés avant 1964, la faculté de cesser leur activité sur la période 2016-2019. Les bénéficiaires percevront durant leur adhésion au dispositif - qui cessera au moment où ils bénéficieront d'une retraite à taux plein - d'un revenu de remplacement correspondant à 78 % de leur rémunération nette antérieure.

(2) Voir notamment le rapport spécial de Mme Dalloz, annexé au projet de loi de finances pour 2016.

et le gel de l'indexation des pensions. **Votre Rapporteur spécial considère que cette situation n'est pas viable sur un plus long terme**, puisque le corps de la SACI-JO est en voie d'extinction.

La contraction des dépenses permet à la DILA de dégager un excédent budgétaire de 35,4 millions d'euros en 2017. Il est encore supérieur à celui de l'année 2016 (23,6 millions d'euros). Cet excédent budgétaire étant positif depuis plusieurs exercices, **le compte de trésorerie de la DILA présente un solde créditeur de 529,94 millions d'euros**, selon les informations de la Cour des comptes.

DEUXIÈME PARTIE : ÉVALUATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Depuis les lois du 20 janvier 2017⁽¹⁾, on compte 18 autorités administratives indépendantes et 8 autorités publiques indépendantes. Parmi elles, dix sont rattachées budgétairement au Premier ministre sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* :

- le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) ;
- la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- le Défenseur des droits (DDD) ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ;
- la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) ;
- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité d’indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) ;
- la Commission du secret de la défense nationale (CSDN) ;
- l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Le comité consultatif national d’éthique et la commission nationale consultative des droits de l’homme, également financés sur cette mission, n’ont plus le statut d’autorité administrative indépendante.

Ces autorités ne sont pas des régulateurs économiques, elles interviennent principalement pour garantir le respect des droits et libertés. Elles ne bénéficient pas de taxes affectées, mais sont financées sur le budget de l’État, *via* le programme 308 *Protection des droits et des libertés*⁽²⁾ à l’exception du Comité d’indemnisation des victimes des essais nucléaires, dont la dotation est inscrite sur le programme 129 *Coordination de l’action du Gouvernement*. Le programme 308 est le seul programme budgétaire ayant pour objet de regrouper plusieurs autorités administratives indépendantes.

(1) Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes.

(2) L’une des neuf autorités administratives indépendantes de la mission Direction de l’action du Gouvernement n’est pas inscrite sur le programme 308 mais sur le programme 129. Il s’agit du Comité d’indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Ce rattachement aux services du Premier ministre, s'il n'était que budgétaire jusqu'à peu, devient désormais fonctionnel dans la mesure où de nombreuses autorités se sont installées sur le Ségur-Fontenoy du nouveau « Centre de Gouvernement ».

Compte tenu de la spécificité de ces entités, votre Rapporteur spécial a souhaité évaluer leurs dotations au regard de leur activité.

I. DES AUTORITÉS DONT LA TAILLE ET L'ACTIVITÉ VARIENT FORTEMENT

A. DES DÉPENSES VARIABLES SELON LES AAI

Le poids budgétaire des autorités administratives ou publiques indépendantes rattachées à la mission *Direction de l'action du Gouvernement* varie considérablement.

CONSOMMATION DES CP DES AUTORITÉS DE LA MISSION *DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT* DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Prévision 2018	Variation 2015-2017
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	37,62	36,61	36,93	37,61	- 1,83 %
Défenseur des droits (DDD)	26,74	28,01	21,25	22,45	- 20,53 %
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	17,18	17,30	16,06	17,65	- 6,52 %
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	0,22	2,50	4,73	9,53	+ 2050 %
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	3,45	3,99	5,22	6,41	+ 51,3 %
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4,30	4,93	4,89	5,28	+ 13,72 %
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	0,99	2,10	2,46	2,90	-
Commission du secret de la défense nationale		0,21	0,25	0,57	-
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	1,07	1,17	1,23	1,58	+ 14,95 %
Autorité de régulation de la distribution de la presse	SO	0,09	0,11	0,29	-

Source : documents budgétaires.

Trois des autorités de la mission ont un budget supérieur à 10 millions d'euros : le CSA, le Défenseur des droits et la CNIL. Le budget alloué au Conseil supérieur de l'audiovisuel est le plus important du programme 308 : sur les 37,5 millions d'euros de CP prévus en LFI pour 2017, 36,9 millions ont été consommés. Cette dotation a la particularité d'être entièrement inscrite en titre 6 (dépenses d'intervention), en raison du statut d'autorité publique indépendante. À l'Assemblée nationale, ce budget est traditionnellement évalué par le rapport de la mission *Médias, livres et industries culturelles*.

Quatre autorités ont quant à elles un budget inférieur à 3 millions d’euros par an : la CNCTR, la CADA, la commission du secret de la défense nationale et l’autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP). Le budget de l’ARDP est de 113 624 euros en CP pour 2017. En effet, cette autorité ne bénéficie pas de personnel affecté, mais de la mise à disposition gratuite d’un agent des services du Premier ministre. Elle ne paie pas de loyer. Ses dépenses correspondent essentiellement à des honoraires d’avocats en cas de litige.

Dans son rapport d’information au nom de la commission d’enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l’organisation, de l’activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, M. Jacques Mézard – alors sénateur – soulignait l’augmentation de 10 % des dépenses des autorités administratives en cinq ans (2010-2014).

Force est de constater que, depuis la parution de ce rapport, certaines autorités continuent de voir leurs dépenses augmenter, à l’instar la HATVP (consommation multipliée par quatre depuis 2014) ou du CGLPL (+ 23,5 % depuis 2014). D’autres, en revanche, subissent des diminutions conséquentes de leur budget propre, notamment la CNIL et le Défenseur des droits.

B. UNE ACTIVITÉ EN FORTE CROISSANCE

L’augmentation globale des dépenses consacrées aux AAI s’explique, d’une part, par la **création de plusieurs d’entre elles ces dernières années**, et, d’autre part, **par l’élargissement du champ des missions qui leur sont confiées**.

Ainsi, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a été créée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Elle doit veiller à ce que les techniques de recueil de renseignement soient légalement mises en œuvre sur le territoire national par les services de renseignement. Elle exerce un contrôle préalable de légalité sur chaque demande de mise en œuvre de technique de renseignement soumise à l’autorisation du Premier ministre et contrôle l’exécution des techniques autorisées. D’après son rapport d’activité pour 2017, le nombre de personnes ayant fait l’objet d’au moins une mesure de surveillance atteint 21 386, soit 5 % de plus qu’en 2016. En outre, la CNCTR a consolidé le contrôle *a posteriori* qu’elle exerce sur l’exécution des techniques autorisées, notamment à travers l’accroissement du nombre de vérifications effectuées sur pièces et sur place.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), créée en 2013 ⁽¹⁾, a vu ses missions complétées à deux reprises en 2016 ⁽²⁾, élargissant considérablement le champ des acteurs qu’elle contrôle. Une nouvelle mission lui

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) Par les lois n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

a également été confiée avec la création d'un registre numérique des représentants d'intérêts entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

D'autres autorités, installées de plus longue date, voient leur charge de travail s'accroître par de nouvelles missions.

Il en est ainsi de la CNIL, qui célèbre ses 40 ans d'existence en 2018. Sa mission générale de régulation de la protection des données personnelles a été complétée par le contrôle des dispositifs de vidéo-protection⁽¹⁾, la gestion des failles de sécurité opérées par les opérateurs de communications électroniques⁽²⁾ et le contrôle des dispositifs de blocage des sites internet dont le contenu présente un caractère pédopornographique ou font l'apologie du terrorisme⁽³⁾. En 2016, la loi pour une République numérique étend les missions de la CNIL à la promotion des technologies protectrices de la vie privée, la certification de la conformité des processus d'anonymisation des données personnelles, la réflexion sur les problèmes éthiques soulevés par l'évolution des technologies numériques et l'homologation de tiers de confiance chargés de conserver les « dernières volontés numériques ».

Cette année, les missions et pouvoirs de la CNIL vont de nouveau évoluer avec le règlement européen relatif à la protection des données personnelles, dit « RGDP » : le système européen passe d'un système de contrôle *a priori*, par le biais de déclarations et autorisations, à un contrôle *a posteriori* plus adapté aux évolutions technologiques. Le Règlement crée aussi de nouveaux droits pour les citoyens (portabilité des données), de nouveaux outils de conformité pour les organismes (désignation de délégués à la protection des données, tenue d'un registre, etc.) et de nouvelles obligations (notification des violations de données, etc.).

À la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) également, la charge de travail s'est alourdie. Pour l'année 2017, les documents budgétaires évoquent une « explosion » des saisines (près de 8 000) « qui devrait constituer un record depuis plus de 15 ans ».

Ainsi, l'augmentation des crédits dévolus à certaines AAI peut se justifier par l'accroissement de leur charge de travail et de leur champ d'intervention.

Votre Rapporteur spécial tient également à souligner le cas particulier du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), transformé en AAI en 2015⁽⁴⁾. L'augmentation considérable de ses dépenses n'est pas liée

(1) Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011.

(2) Depuis l'ordonnance du 24 août 2011 transposant en droit français le « Paquet télécom ».

(3) Loi du 13 novembre 2014 sur la confiance dans l'économie numérique.

(4) Article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire des années 2014 à 2019.

aux dépenses de fonctionnement mais aux dépenses d'intervention qu'elle reverse aux bénéficiaires.

Un risque de soutenabilité sur les dépenses du CIVEN

Autorité administrative indépendante depuis le 15 mars 2015, le CIVEN est compétente pour attribuer ou non des indemnités au titre de la loi du 5 janvier 2010, dite « loi Morin », aux personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre les années 1960 et 1998.

Cette loi prévoit qu'en principe, quand une personne souffre d'une maladie radio-induite alors qu'elle a séjourné, pendant des périodes déterminées, dans des zones situées en Polynésie française ou en Algérie, sa maladie est regardée comme ayant été causée par son exposition aux rayonnements ionisants dus aux effets nucléaires. Elle a alors droit à une indemnité du fait de la responsabilité de l'État.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a modifié le dispositif d'indemnité des victimes des essais nucléaires en faisant disparaître le principal verrou à l'indemnité : la possibilité de renverser la présomption de causalité (entre la maladie et l'exposition aux rayonnements) par la preuve du « risque négligeable ». Jusque-là, le CIVEN rejetait pour « risque négligeable » les demandes d'indemnité lorsque le taux de probabilité de lien avec les rayonnements dus aux essais nucléaires était inférieur à 1 %.

Dans un avis du 28 juin 2017, le Conseil d'État a précisé notamment que la loi était d'application immédiate et que la présomption de causalité ne pourrait être renversée que s'il était établi que le demandeur n'avait reçu aucun rayonnement. Le CIVEN n'a donc plus à rechercher la preuve que la maladie du demandeur est liée aux rayonnements, il ne peut que prouver que le demandeur n'a jamais été exposé aux rayonnements pour refuser l'indemnité.

Plus de 90 % des dépenses du CIVEN sont des crédits d'intervention qui comprennent les indemnités des victimes. Pour une année, l'indemnité moyenne atteint 60 000 euros par personne. Est en effet reconnu par la loi le droit à une indemnité intégrale afin de compenser au maximum les effets du dommage subi. Pour 2017, les dépenses d'intervention s'élèvent à 4,6 millions d'euros, à comparer aux 1,5 million d'euros consommés en 2016. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 8,9 millions d'euros à ce titre.

L'article 113 de la loi de 2017 précise qu'une demande d'indemnité qui a déjà fait l'objet d'une décision de rejet avant l'entrée en vigueur cette loi, peut être réexaminée par le CIVEN selon les nouvelles modalités. Le risque d'un afflux considérable de dossiers n'est pas à sous-estimer. Le taux de satisfaction des demandes – entre 10 et 15 % avant 2017 – pourrait atteindre près de 90 %.

Rares sont les autorités ayant atteint une « vitesse de croisière ». C'est le cas du contrôleur général des lieux de privation de libertés. Lors de son audition, M. André Ferragne, le secrétaire général du CGLPL, reconnaît que le programme annuel de visites de l'autorité s'inscrit dans l'objectif fixé par le projet annuel de performances (150 visites), sans chercher à le dépasser. Il semble que tous les besoins financiers de l'autorité soient couverts.

II. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes dispose que « *la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées n'est pas applicable à la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* » et consacre donc l'autonomie financière de ces autorités.

A. LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES

Pour de nombreuses autorités rattachées à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, les dépenses immobilières ont été largement rationalisées.

Ainsi, la CNIL et le Défenseur des droits font partie des premières entités installées sur l'ensemble immobilier « Ségur-Fontenoy ». Par conséquent, des crédits de fonctionnement qui leur étaient auparavant affectés, ont été inscrits sur le programme 129 dès la loi de finances pour 2017. Ces crédits correspondent à leurs dépenses immobilières qui sont désormais prises en charge directement par les services du Premier ministre. Ils s'élèvent à 4,7 millions d'euros en CP pour le Défenseur des droits et 2,1 millions d'euros en CP pour la CNIL.

Au premier trimestre 2018, la vente de l'Hôtel de Broglie à l'Assemblée nationale a engendré le déménagement de deux autres AAI : la CNCTR a déménagé à l'Hôtel de Cassini et la CADA s'est installée à Ségur-Fontenoy.

Votre Rapporteur spécial regrette que la CADA n'ait pas été installée dans le même immeuble que la CNIL : l'une est à Ségur quand l'autre est à Fontenoy. Elle considère que ce rapprochement au sein du même ensemble immobilier doit faciliter à terme l'inclusion des missions de la CADA au sein de la CNIL. Lors de leur entretien avec votre Rapporteur, les deux entités n'ont pas exprimé de réticence quant à un rapprochement éventuel, considérant l'une comme l'autre que le blocage viendrait de l'autre côté.

Certaines autorités administratives sont hébergées à titre gratuit, comme la CNCTR l'était à l'hôtel de Broglie. C'est également le cas du CIVEN dont le secrétariat est regroupé à Arcueil sur un site appartenant au ministère des Armées et qui tient ses réunions dans une salle mutualisée de la Tour Mirabeau, relevant des services du Premier ministre. Les services du Premier ministre mettent aussi un bureau à la disposition de l'ARDP à titre gratuit.

Votre Rapporteur note que, de son côté, la HATVP échappe à cette vague de déménagements, alors qu'elle recherche activement une nouvelle installation depuis près de deux ans. Elle est restée dans les locaux qu'occupait la Commission pour la transparence financière de la vie politique, à laquelle elle a succédé. Ces locaux du 98-102 rue de Richelieu appartiennent au Conseil d'État :

la HATVP rembourse le coût d'occupation auprès du Conseil d'État sur la base d'une convention d'occupation des locaux. Le loyer fixé par la convention s'élève à 398 euros hors taxes, hors charges/ m². La surface occupée par la HATVP s'est agrandie : de 382 m² en 2013 à 802 m² depuis 2015 (dont 560 m² de surface utile nette). La HATVP considère cependant que « *cette surface n'est désormais plus adaptée à la forte croissance des effectifs du service passés de 20 ETP en 2014 à 50 ETP en 2017* » et que « *le recrutement étant d'ailleurs d'ores et déjà entravé par l'impossibilité de loger les nouveaux agents* ». Un cabinet de conseil, le cabinet Segat, mandaté par France Domaine, assiste la HATVP dans sa recherche de nouveaux locaux sur la base d'une identification de besoins spécifiques, notamment en matière de sécurité au regard des données stockées. Après une vingtaine de visites, aucune ne s'est révélée concluante et les recherches sont toujours en cours. La perspective d'un rapprochement avec une autre autorité administrative indépendante, telle que la commission nationale des comptes de campagne, pourrait constituer une issue favorable.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL À MAÎTRISER

Le Parlement a introduit (pour la première fois dans la loi de finances pour 2012) un plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes (API) et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Cette disposition a été abrogée par la loi du 20 janvier 2017 et remplacée par la création d'une annexe générale en projet de loi de finances précisant les dépenses, les emplois rémunérés, le loyer et les rémunérations et avantages des présidents et membres des autorités ⁽¹⁾. Votre Rapporteur regrette que les annexes budgétaires soient publiées trop tardivement pour être utiles à l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale.

Afin de disposer d'une analyse comparée, votre Rapporteur spécial a souhaité que soit demandée à la Cour des comptes une étude sur les politiques et pratiques de rémunération des autorités administratives indépendantes, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Ce rapport, remis à la Commission des finances en février 2018, ne recoupe pas précisément le champ des autorités administratives et publiques indépendantes budgétairement rattachées au Premier ministre : certaines autorités n'y sont pas mentionnées, alors que d'autres autorités sont dans le champ de la Cour. L'étude permet cependant de déterminer des grandes lignes applicables à ces entités.

(1) Article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

La Cour dresse le constat d'une **augmentation générale de la masse salariale et des effectifs des AAI entre 2011 et 2016 qui s'explique principalement par l'extension du champ des missions** dévolues aux autorités et à la mise en place progressive des plus récentes d'entre elles. En moyenne, 65 % des dépenses des AAI et assimilées est consacrée aux rémunérations des agents.

Les AAI bénéficient de dérogations législatives et réglementaires permettant de recruter des contractuels, plutôt que des fonctionnaires titulaires, sur des emplois permanents. Cette possibilité, ouverte dès 1984, a été renforcé par la loi en 2017. La Cour observe un recours croissant aux intervenants extérieurs. D'ailleurs, même pour le recrutement de fonctionnaires, **les AAI privilégient souvent le détachement sur contrat, plutôt que la position normale d'activité**⁽¹⁾. Si cette dérogation permet une gestion plus souple des ressources humaines et d'attirer des compétences spécifiques, elle n'est pas sans coût dans la mesure où les contractuels ou les titulaires sur contrat obtiennent généralement des rémunérations supérieures aux rémunérations des fonctionnaires en position normale d'activité (gain de 10 % en moyenne).

C'est notamment le cas à la HATVP. Lors de son audition, M. Nadal, Président de la HATVP a tenu à préciser que la rémunération des agents correspond « *à une montée en puissance du travail colossale : la vague de déontologie s'est transformée en tsunami, passant de 11 000 à 19 000 déclarants* ». Le système de prime s'appuie sur une évaluation des agents par leur chef de pôle ; liée aux objectifs et aux résultats de chacun. Lorsque les objectifs ne sont pas atteints, les primes peuvent diminuer.

Le niveau moyen des rémunérations dans les AAI est particulièrement élevé, supérieur au niveau moyen des rémunérations dans la fonction publique d'État. Ce niveau s'explique en partie par la ventilation des emplois : la part de personnel assimilés catégorie A ou A + est supérieure à celle des services de l'État.

Au CGLPL, les 17 contrôleurs permanents sont détachés sur contrat. D'après le secrétaire général, ces contrats ont pour effet de faire passer du personnel A en A + de manière artificielle, car le contrat intègre les primes. Il explique que la masse salariale, de 4 millions d'euros pour 33 ETPT, s'explique « *par le niveau de séniorité* ». Les contrôleurs permanents – magistrats, médecins, administrateurs civils, sous-préfets, commissaires de police, contrôleur général des armées – ont tous plus de 55 ans. Le CGLPL a également recours à des contrôleurs extérieurs (350 000 euros, inscrits en titre 2), payés à la vacation (200 euros la journée).

(1) Créée en 2008, applicables aux AAI selon le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008.

La Cour de comptes décrit un système de règles souples concernant la rémunération des agents. Elle considère que **certains cadres de gestion élaborés par des autorités sont aujourd’hui trop anciens et inadaptés aux contraintes budgétaires actuelles**. La Cour déplore la **prise en compte insuffisante de la performance individuelle dans les compléments de rémunération des agents** des AAI notamment à cause d’un manque d’évaluation de la performance en interne.

Votre Rapporteur spécial regrette que le statut général des autorités, adopté l’an dernier, n’encadre pas les rémunérations des personnels et des membres des autorités indépendantes. La définition d’un cadre commun à ces autorités, suggéré par la Cour des comptes, pourrait être une piste en vue d’un meilleur pilotage de ces dépenses.

Rappel des recommandations de la Cour des comptes

- 1) étayer le suivi de la gestion des AAI par des indicateurs représentatifs de leur activité et de leur performance, afin de pouvoir justifier toute demande de ressources supplémentaires ;
- 2) mettre en place un pilotage de la masse salariale, en s’appuyant sur des instruments fournis par la direction du budget et adaptés aux besoins des autorités administratives indépendantes ;
- 3) pour chaque autorité indépendante, donner un fondement réglementaire à la rémunération du président et à l’indemnisation des membres ;
- 4) généraliser l’adoption par chaque autorité indépendante d’un cadre de gestion en matière de rémunérations ;
- 5) procéder à la présentation régulière, pour les autorités dotées d’un collège, d’un suivi détaillé de l’évolution des niveaux de rémunérations et de la masse salariale ;
- 6) utiliser plus largement les possibilités de modulation de la part variable de la rémunération liée à la performance individuelle, sur la base d’entretiens d’évaluation ;
- 7) formaliser dans une charte de gestion, quand elle n’existe pas, le dialogue avec le responsable de programme, particulièrement en matière de recrutement et de gestion prévisionnelle ;
- 8) amplifier la démarche de mutualisation des services et l’étendre au domaine des ressources humaines.

C. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* comprend onze indicateurs de performance.

Indicateurs de performance du programme 308

Objectif 1 : Défendre et protéger efficacement les droits et libertés

Indicateur 1.1- Nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par un ETP d'agent traitant

Indicateur 1.2 – Délai moyen d'instruction des dossiers

Indicateur 1.3 – Nombre de lieux contrôlés

Indicateur 1.4 – Taux d'effectivité du suivi des prises de position du Défenseur des droits

Indicateur 1.5 – Niveau de satisfaction des correspondants à la protection des données à caractère personnel relatif à la qualité de service rendu par la CNIL (supprimé en PLF 2018)

Objectif 2 : Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue

Indicateur 2.1 – Délai moyen de transmission d'un avis

Indicateur 2.2 – Contribution aux rapports gouvernementaux, aux projets de loi et au débat public

Objectif 3 : Optimiser la gestion des fonctions support

Indicateur 3.1 – Ratio d'efficacité bureaucratique

Indicateur 3.2 – Efficacité de la gestion immobilière

Indicateur 3.3 – Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines

Indicateur 3.4 – Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987

Source : rapport annuel de performance pour 2017.

Votre Rapporteur spécial observe que les indicateurs sont globalement complétés, à deux exceptions près :

– l'indicateur 1.5 sur le niveau de satisfaction des correspondants à la protection des données à caractère personnel relatif à la qualité du service rendu par la CNIL n'est pas rempli, ni en prévision actualisée, ni en réalisation. L'explication fournie est que l'enquête téléphonique permettant de compléter cet indicateur n'a pas été réalisée en 2017 car « la commande n'a pas pu être priorisée pour des raisons budgétaires ». Cet indicateur n'est pas reconduit pour 2018.

– l'indicateur 3.2 sur l'efficacité de la gestion immobilière, qui ne comprend pour 2017 que les données du CSA. L'absence de données pour la CNIL et le Défenseur des droits est justifiée par le déménagement de ces deux entités au cours de l'année.

Les indicateurs concourant à l'objectif 1 permettent de mesurer l'évolution de la charge de travail des autorités administratives indépendantes du programme, sur certaines de leurs missions. Selon les missions confiées aux autorités, ils mesurent l'efficacité dans le traitement des dossiers, le nombre de contrôles ou encore le taux de suivi des décisions.

Le suivi du nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par ETP d'agent traitant pour le Défenseur des droits, le CSA et la CADA fait apparaître une évolution très significative de la charge pour le Défenseur des droits (+ 17,3 % par rapport à 2015) et le CSA (+ 155 % par rapport à 2016). Pour la CNIL et le Défenseur des droits, le délai moyen d'instruction des dossiers est plus long que la cible fixée (70 jours de plus que la cible pour la CNIL), alors que la HATVP et le CGLPL sont parvenus à réduire considérablement leurs délais en 2017. L'indicateur relatif au nombre de contrôles témoigne de l'effort de la CNCTR pour accroître le nombre de contrôles *a posteriori* sur pièces et sur place : alors que la cible était fixée à 50, la CNCTR a pu effectuer 130 contrôles en 2017.

Le deuxième objectif mesure la qualité de service des autorités auprès du Gouvernement *via* un indicateur relatif au délai moyen de transmission d'un avis de la commission consultative du secret national et de la CNIL et un second indicateur relatif au nombre de contributions du CSA aux rapports gouvernementaux et au débat public.

Le troisième objectif fixé, relatif à l'optimisation de la gestion des fonctions support, comprend des indicateurs transversaux. Seuls sont concernés par ces indicateurs la CNIL, le CSA et le Défenseur des droits.

Votre Rapporteur spécial remarque que toutes les autorités ne sont pas soumises au même degré d'évaluation de leur performance. Le tableau suivant retrace le nombre d'indicateurs auquel est soumise chaque autorité.

NOMBRE D'INDICATEURS PAR AUTORITÉ

	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	X	X	XXXX
Défenseur des droits (DDD)	XXX		XXXX
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	X	X	XXXX
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	X		
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	XX		
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	XX		
Commission du secret de la défense nationale		X	
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	X		
Autorité de régulation de la distribution de la presse			

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Cette disparité entre le Défenseur des droits, évalué par sept indicateurs, et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dont un seul indicateur rend compte de sa performance, semble difficilement justifiable pour votre Rapporteur spécial.

Aussi, pour évaluer l'adéquation entre les ressources de ces autorités et leurs besoins spécifiques, votre Rapporteur souhaite que ces autorités rendent mieux compte de leur gestion par des indicateurs représentatifs de leur activité et de leur performance. **Elle a déposé en ce sens une proposition de résolution afin d'inviter le Gouvernement à définir des indicateurs de performance prenant en compte la qualité du service pour toutes les autorités administratives indépendantes. Elle recommande de s'appuyer sur ces résultats de performance pour définir le budget alloué à chacune de ces autorités.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures 30, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*
* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Présidente

M. Jean Lessi, Secrétaire général

M. Olivier Tournut, Directeur administratif et financier

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

M. Marc Dandelot, Président

Mme Christelle Guichard, secrétaire générale

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

M. André Ferragne, secrétaire général

Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

M. Alain Christnacht, Président

Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Jean-Louis Nadal, Président

Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale

Mme Kamila Smaïl, responsable du pôle administratif et financier

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

M. Francis Delon, Président

M. Samuel Manivel, conseiller auprès du Président