

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Missions *Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics ; Direction de l'action du Gouvernement ; Investissements d'avenir ; Budget annexe Publications officielles et information administrative* : audition de M. Christophe CASTANER, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement 2

– Présences en réunion 27

Jeudi

31 mai 2018

Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 98

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

**de M. Éric Woerth,
Président**

puis de

**Mme Émilie Cariou,
Vice-présidente**



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement sur les Missions Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics ; Direction de l'action du Gouvernement ; Investissements d'avenir ; Budget annexe Publications officielles et information administrative.

M. le président Éric Woerth. Nous tenons aujourd'hui la quatrième réunion d'évaluation des politiques publiques. Vous avez suivi de près, monsieur le ministre, les débats qui nous ont amenés à organiser ces discussions pré-budgétaires, au moment de la loi de règlement, sur l'évaluation des politiques publiques. Nous sommes là pour débattre avec vous sur les missions *Conseil et contrôle de l'État, Pouvoirs publics, Direction de l'action du Gouvernement* et sur le budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Le champ de mon rapport spécial comprend non seulement la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, mais également la mission *Investissements d'avenir*. Ce dernier point sera traité lors d'une deuxième commission d'évaluation des politiques publiques le 7 juin. Je rappelle à monsieur le ministre, qui parle ici au nom du Premier ministre, que les investissements d'avenir relèvent de ce dernier et non du ministre en charge de l'économie. Les décisions d'investissement sont celles du Premier ministre ; lui seul peut modifier la répartition des crédits en cours d'exercice. Voici donc l'objet de ma première question. Pourquoi le Premier ministre n'assume-t-il pas la responsabilité des programmes d'investissement d'avenir (PIA) ?

Je dirai également quelques mots du périmètre du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, qui retrace les activités de la direction de l'information légale et administrative (DILA). On observe depuis de nombreuses années une érosion importante des recettes de ce budget annexe, constitué essentiellement des recettes d'annonces publiées au Bulletin officiel. En contrepartie, les gestionnaires de la DILA ont multiplié les mesures d'économie, qu'il s'agisse des plans de départs volontaires ou de l'arrêt de la publication du *Journal officiel* (JO) – tant et si bien que les recettes même en baisse considérable sont largement supérieures aux dépenses. Pour 2017, la contraction des dépenses permet de dégager un excédent budgétaire de 35,4 millions d'euros. Cet excédent étant positif depuis quelques exercices, le compte de trésorerie de la DILA présente un solde créditeur d'environ 530 millions d'euros selon les informations publiées par la Cour des comptes. Le « trésor de guerre » de la DILA est-il voué à rester sur son compte à la Banque de France ? Plus largement, la suppression de ce budget annexe, évoquée par la Cour des comptes, est-elle à l'étude ? En outre, la principale source d'inquiétude reste la soutenabilité du financement de la caisse de retraite du personnel de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO). Cette dernière est liée à l'État par une convention et il appartient à la DILA d'assurer la gestion administrative et sociale de ses salariés. Dans ce cadre, la DILA 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, les ayants droit ont bien conscience des menaces qui pèsent sur leur régime spécial. Ils ont voté une hausse du taux de cotisation, qui passe ainsi de 5 à 5,5 %, et le gel de l'indexation des pensions. Cependant, la situation n'est pas soutenable à long terme. Qu'est-il envisagé pour garantir le versement des pensions de la SACIJO ?

J'en viens enfin à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. La consommation des crédits 2017 s'établit à 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Il ne s'agit pas là des dépenses du seul périmètre du Premier ministre, puisque cette mission se compose de trois programmes.

Le programme 129 porte, outre les cabinets du Premier ministre, du ministre chargé des Relations avec le Parlement et des autres secrétaires d'État rattachés au Premier ministre, sur différentes entités qui se caractérisent par un positionnement interministériel. La principale dépense concerne le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), que l'on ne peut que soutenir dans le contexte que nous connaissons.

Le programme 333 rassemble les moyens mutualisés des administrations déconcentrées. Il s'agit essentiellement de dépenses de personnels qui concourent à la réalisation de différentes politiques publiques sur les territoires, ainsi que les loyers des services administratifs et les achats mutualisés.

Le programme 308, quant à lui, regroupe différentes autorités administratives et publiques indépendantes dont l'activité principale n'est pas la régulation économique, mais la protection des droits et des libertés. À ce titre, elles ne sont pas rémunérées par des taxes affectées, mais uniquement sur des crédits budgétaires.

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, je tiens à souligner quelques points qui ont retenu mon attention. Sur le programme 129, les restes à payer atteignent 445 millions d'euros, ce qui me semble particulièrement élevé, même si, j'en ai bien conscience, l'essentiel provient de la prise à bail de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy pour 361 millions d'euros. Une réflexion sur les indicateurs de performance de la mission s'impose également. La Cour le dit – elle le dénonce clairement –, l'absence de lien entre performance et budgétisation est une réalité.

J'ai fait porter mes travaux d'évaluation sur les budgets des autorités administratives publiques indépendantes (AAI) rattachées à la mission. En effet, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* est la seule du budget de l'État qui rassemble un nombre considérable d'AAI, pour la plupart financées par le programme 308 *Protection des droits et des libertés*. L'une d'entre elles est toutefois financée par le programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement*. Il s'agit du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Celui-ci se prononce sur les demandes d'indemnisation de toute personne souffrant de maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français. La loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer a considérablement modifié les modalités d'examen par le CIVEN, en faisant disparaître le principal verrou qu'était le risque du lien négligeable entre la maladie et l'exposition aux rayonnements. Sans entrer dans le détail, la seule possibilité dont dispose désormais le CIVEN pour refuser une indemnisation est de prouver qu'une personne n'a jamais été exposée aux rayonnements ionisants, ce qui est quasiment impossible. Ainsi, une personne qui aurait passé trois jours de vacances en Polynésie française dans les années 1960 pourrait demander une indemnisation totale à l'État français si elle est atteinte de cancer, puisqu'on ne peut pas prouver que son cancer n'est pas dû aux essais nucléaires. La loi ajoute, en outre, que toutes les demandes d'indemnisation précédemment refusées peuvent être réexaminées au regard des nouvelles règles. Rappelons quand même que l'indemnisation moyenne des victimes reconnues est de 60 000 euros par an. Les dépenses d'intervention du CIVEN doublent d'année en année. Après 1,5 million d'euros en 2016, elles atteignent

4,6 millions en 2017 et sont prévues à hauteur de 8,9 millions d'euros en 2018. Que prévoyez-vous, monsieur le ministre, pour endiguer ce phénomène qui constitue un risque de dérapage budgétaire important pour les années à venir ?

J'avais demandé l'an dernier à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête sur la politique de rémunérations des AAT, compte tenu de l'augmentation de leur masse salariale, année après année et de leurs politiques salariales. Ce rapport a été remis début 2018 et présenté à la commission des finances en février. La Cour dresse le constat d'une augmentation générale de la masse salariale et des effectifs des AAI entre 2011 et 2016. J'ai rencontré la plupart des présidents des AAI rattachées à cette mission, je suis leurs crédits depuis plusieurs années et j'ai bien conscience que nombre d'autorités font face à une charge de travail considérable et en augmentation. Elles se voient régulièrement confier de nouvelles missions et l'on peut compter sur leurs personnels pour y faire face. En outre, ces dépenses s'inscrivent dans un cadre juridique bien particulier, la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes, qui rappelle le principe de leur indépendance budgétaire. Les AAI sont libres de décider de l'utilisation de leur budget. En outre, elles ne sont pas soumises au contrôle *a priori* du contrôleur budgétaire et financier. Elles bénéficient donc d'une marge de manœuvre supérieure à celle des services administratifs des ministères dans l'engagement de la dépense publique. Cette marge de manœuvre leur permet d'opter pour une politique salariale très attractive. Elles recrutent essentiellement des contractuels ou des fonctionnaires détachés sur contrat, qui bénéficient alors d'un gain salarial non négligeable. On observe ainsi que les dépenses de personnel augmentent plus rapidement que les effectifs, ce qui traduit un système généreux de primes dans certaines AAI. Ce qui ressort du rapport de la Cour des comptes, à mon sens, c'est l'absence de règles clairement définies. Le temps de travail, par exemple, même s'il peut être très important dans certaines AAI compte tenu de l'augmentation du nombre de missions, ne fait pas toujours l'objet d'un suivi. Parfois, c'est la rémunération du président de l'AAI qui ne repose sur aucune base juridique. Parmi les principales observations de la Cour, je partage l'idée de mettre en place un pilotage de la masse salariale de ces organismes et de généraliser l'adoption d'un cadre de gestion en matière de rémunération. Qu'est-il envisagé de faire en la matière et en suivi des préconisations de la Cour ?

Une autre source d'économie réside dans la mutualisation des services. L'emménagement sur le site Ségur-Fontenoy de plusieurs autorités – la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le Défenseur des droits – va dans le bon sens. Comment entendez-vous poursuivre ces mutualisations, monsieur le ministre ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je remercie la rapporteure spéciale d'avoir parlé des AAI. Leur programmation budgétaire n'est soumise à aucun objectif. Mme Dalloz a rappelé le contexte juridique particulier qui encadre ces autorités. Cela étant, l'absence totale d'indicateurs de performance en lien avec la budgétisation interroge. Actuellement, la dotation des AAI répond uniquement au principe des moyens nécessaires à leur fonctionnement, et en aucun cas à celui de l'atteinte d'objectifs, fussent-ils administratifs – que l'on pourrait, parfois, quantifier. N'est-il pas souhaitable que des indicateurs et des objectifs soient mis en place, notamment pour le programme 308, afin d'établir un lien entre budgétisation des crédits alloués et résultats ?

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je voudrais d'abord souligner que le fait même que la loi de règlement puisse être examinée quelques mois seulement après la fin de l'exercice budgétaire

est l'une des évolutions importantes introduites par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et participe à ce chaînage vertueux que l'initiative du « Printemps de l'évaluation », prise par votre Assemblée, contribue à renforcer. Permettez-moi de vous dire que dans le cadre du travail parlementaire, j'ai évoqué ce « Printemps de l'évaluation » auprès de mes collègues ministres, pour en dire toute l'importance ainsi que celle de leur mobilisation. Cette démarche s'accompagne de la production de rapports annuels de performances (RAP) pour chaque mission, qui rendent compte de façon détaillée de l'utilisation des crédits mis à disposition des différents ministères et de leurs opérateurs. Je crois que chacun sait qu'il s'agit d'une source précieuse d'information. Mais chacun sait aussi, et je tiens à le souligner, que cela représente un très gros volume de travail de la part des services. Je voulais les en remercier.

Je commencerai par répondre à la première question de Mme Dalloz, sur les investissements d'avenir, pour préciser qu'ils sont pilotés par le ministère de l'économie. Il nous semblait donc plus utile que les députés aient en face d'eux celui qui pilote, plutôt que celui qui pourrait être amené à lire une note rédigée par le pilote. C'est dans le souci d'aller plus en profondeur dans les échanges que nous avons fait ce choix. Je rappelle d'ailleurs que, les investissements d'avenir sont depuis toujours pilotés ainsi, même s'ils relèvent du Premier ministre. Je voudrais vous préciser, Mme Dalloz, que le Premier ministre assume de toute façon leur portage, comme d'ailleurs celui de l'ensemble des engagements publics pris dans le cadre de la loi de finances. C'est sa responsabilité de Premier ministre. Je voudrais aussi préciser que le Sénat n'a pas rattaché à la même discussion les investissements d'avenir.

J'en viens à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le montant total des crédits consommés s'élève à 1,365 milliard d'euros. Il est en progression de 110 millions d'euros par rapport à l'exécution budgétaire 2016, conformément aux orientations fixées au moment du vote du budget 2017. Je souhaite également souligner que la mission a contribué de façon significative à l'effort de maîtrise des dépenses et des déficits publics, avec 46 millions d'euros d'annulations de crédits. L'exécution des emplois sur le périmètre de la mission s'élève à 7 215 équivalents temps plein (ETP). C'est une progression d'une cinquantaine de postes par rapport à l'exécution 2016, conformément, là encore, aux mesures prévues dans le cadre du budget.

Vous m'avez questionné, Madame la rapporteure spéciale et Monsieur le rapporteur général, sur les indicateurs de performance. Je pense qu'il est effectivement nécessaire de les tenir d'actualité et, surtout, de les suivre et de veiller à ce qu'ils soient bien renseignés. Les budgets du Premier ministre recouvrent une grande variété d'entités, et tous ne peuvent pas faire l'objet du même suivi et des mêmes indicateurs. Le choix a été fait de retenir les indicateurs plus significatifs du point de vue du citoyen, notamment le taux d'application des lois – j'y reviendrai tout à l'heure. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour admet la légitimité et le sens de cette décision. Il n'empêche que si, dans le cadre des propositions que vous seriez amenés à faire, des indicateurs vous apparaissaient plus pertinents, nous pourrions parfaitement l'entendre et je pourrais le relayer auprès de l'administration pour qu'ils puissent être renseignés à l'occasion d'un prochain « Printemps de l'évaluation ». Si, d'ici là, vous jugez utile d'avoir des renseignements supplémentaires, nous ferions évidemment en sorte de vous les fournir.

L'année 2017 a d'abord été marquée, bien sûr, par l'installation du nouveau gouvernement. Cela peut avoir quelques conséquences sur l'organisation de nos services ainsi que des conséquences financières. Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer, lors du vote du budget 2018, la question de la réduction du nombre de ministres et du format des cabinets

ministériels, qui est retracée dans le jaune budgétaire « Personnels affectés dans les cabinets ministériels ». Un autre événement marquant de l'exercice – abordé par Mme Dalloz – aura été l'installation réussie des services du Premier ministre et des AAI du programme 308 sur le site Ségur-Fontenoy et dans d'autres immeubles situés dans le périmètre direct de Matignon, à la suite de la livraison du bâtiment Ségur, fin juin 2017, avec deux mois d'avance sur le calendrier. Les déménagements sont intervenus dans le calendrier initialement arrêté, conjointement entre la direction des services administratifs et financiers (DSAF) et les organismes. L'ensemble des sites libérés qui étaient en location ont pu être restitués aux différents propriétaires, dans de bonnes conditions et dans le calendrier prévu. Il en est de même pour les opérations de cession des biens libérés. Elles ont été engagées, et des visites sont en cours s'agissant de l'Hôtel de Vogüé et de l'immeuble historique du Commissariat général du plan. Quant à l'Hôtel de Broglie, il a été transféré à l'Assemblée nationale il y a quelques semaines. Sur le plan financier, l'opération Ségur a été réalisée conformément aux prévisions, avec des modifications liées notamment à la densification du site et au renforcement de la sécurité à la suite des attentats de 2015. L'enveloppe n'a pas excédé 5 % d'augmentation, et ces modifications ont pu être intégralement financées en gestion 2017.

La grande priorité du programme 129 est liée aux questions de sécurité – vous les avez abordées, Mme Dalloz. Elle se traduit par les moyens mis à disposition du SGDSN, de l'Agence nationale de la sécurité et des systèmes d'information (ANSSI), du Groupement interministériel de contrôle (GIC) et des services de renseignement, au moyen des fonds spéciaux, avec 245,5 millions d'euros exécutés en 2017, auxquels il faut ajouter 86,5 millions d'euros de crédits transférés au profit des ministères de l'intérieur, de la défense et de la santé, et près de 1 127 ETP prévus en loi de finances initiale (LFI). Les crédits correspondant représentent 47 % des crédits du programme. Nous connaissons tous les difficultés que l'ANSSI peut connaître pour trouver des profils de spécialistes de ces questions, qui sont aujourd'hui fortement demandés. L'année 2017 a néanmoins permis à l'Agence de croître conformément à la trajectoire prévue, avec le recrutement de 51,6 agents. Fin 2017, elle comptait ainsi 148 agents. Pour le GIC, la croissance prévue n'a pu être atteinte, même si 27 agents ont été recrutés sur les 37 initialement prévus. Le GIC poursuit sa montée en puissance, avec 192 agents. Je puis néanmoins vous confirmer, sans entrer dans les détails, qu'il a pu atteindre ses objectifs tant en matière de réponse aux sollicitations des différents services que dans le cadre de la modernisation de nos moyens d'interception. Dernier volet de cette action traduite par le programme 129, les fonds spéciaux. Avec plus de 86 millions d'euros de dépenses, ils ont à nouveau atteint en 2017 un niveau très élevé, signe indirect du maintien de la menace terroriste envers notre pays.

Madame Dalloz, vous m'avez interrogé sur le CIVEN. Selon la Cour des comptes, c'est peut-être le seul élément qui fait peser un risque sur la soutenabilité du programme. En effet, la loi de programmation pour l'égalité réelle outre-mer a supprimé le critère de risque négligeable, vous en avez fait la juste exégèse. Celui-ci limitait le droit à l'indemnisation et, de fait, l'on constate à la fois une hausse du montant moyen des indemnisations, qui a doublé entre 2015 et 2017, et une hausse prévisible du nombre de demandes qui recevront une suite favorable. En conséquence, les ressources financières ont quasiment doublé par rapport à 2017 et sont passées de 4,9 à 8,9 millions d'euros. Je voudrais préciser aux parlementaires que si les crédits s'avéraient insuffisants en fin d'année, ce qui n'est pas encore établi, nous avons encore un peu de marge pour terminer l'exercice et le responsable du programme mobiliserait les crédits nécessaires.

S'agissant des AAI, l'analyse 2017 a été marquée par une nouvelle croissance de leurs activités et de leurs moyens. Mme Dalloz en a fait une analyse juste. La Haute Autorité

pour la transparence de la vie publique, dont les effectifs sont passés à 50 agents avec 10 créations de postes cette année, a ainsi pu faire face au surcroît d'activité lié d'une part aux élections et à la mise place d'un nouveau gouvernement et de nouveaux députés, d'autre part à la mise en place de nouveaux registres des représentants d'intérêts. Se pose la question de la recherche d'un nouveau site, question difficile pour la Haute autorité, à la fois pour des raisons de marché et pour des raisons techniques et physiques liées aux archives de cette institution, par exemple – archives dont l'on imagine aisément le volume et donc le poids, ce qui complexifie la recherche.

La CNIL a vu son activité continuer à croître, avec notamment deux éléments : la préparation de la mise en œuvre du nouveau règlement européen de protection des données personnelles (RGPD), qui est entré en vigueur le 25 mai dernier, mais également la mise en œuvre du contrôle du dispositif de blocage administratif de sites Internet en lien avec le terrorisme et la pédopornographie. La CNIL a ainsi vu ses effectifs croître de 5 ETP en 2017, cet effort s'ajoutant aux 18 créations de postes depuis 2015. Pour le Défenseur des droits, la forte croissance du nombre de saisines de l'institution, en progression de 17 % en deux ans, a notamment pu être absorbée par la création de postes permise par la mutualisation des moyens des fonctions supports liée à l'installation sur le site de Fontenoy – le Défenseur des droits a d'ailleurs été l'un des premiers à s'installer sur ce site – et par la croissance du nombre de délégués territoriaux du Défenseur, qui sont passés de 396 à 475 en 2017, soit une augmentation de 20 %. Cette croissance des saisines des AAI se retrouve aussi pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), + 155 %, et pour la CADA.

Mme Dalloz, vous m'avez interrogé sur le rapport que la Cour des comptes a remis à la commission des finances sur la politique et la pratique des rémunérations des AAI – rapport dont vous êtes à l'origine. Je tiens à préciser que l'expression du Gouvernement ne peut qu'être mesurée, dès lors que nous nous trouvons en présence d'autorités indépendantes. Cette indépendance a d'ailleurs été démontrée par le vote de la loi du 20 janvier 2017 sur le statut général des AAI. Le Parlement a notamment confirmé l'exception aux règles de droit commun d'engagement des dépenses en dispensant les AAI de contrôle budgétaire, et a expressément écarté les règles de droit commun applicables en matière de cumul emploi-retraite dans le cas de recours à des agents contractuels. Toutefois, des propositions de mise en œuvre d'un simple avis du contrôleur budgétaire sur les actes de recrutement et sur les rémunérations paraissent une piste intéressante. Elles sont inspirées des modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur les dépenses de juridiction administrative et financière. Je pense qu'il faut aussi se féliciter des démarches qui pourraient être entreprises par les AAI elles-mêmes dans la mise en œuvre d'un cadre de gestion de la rémunération des contractuels. J'ajoute que l'installation de plusieurs AAI sur le site de Ségur offre aussi des perspectives de mutualisation intéressantes, dont certaines sont déjà engagées. Si je devais prendre un exemple, ce sont, pour le Défenseur des droits, 5 ETP qui ont été redéployés vers les fonctions métiers, ainsi que je l'évoquais tout à l'heure.

J'en viens maintenant aux moyens communs à nos services déconcentrés, regroupés dans le programme 333. L'exécution 2017 s'élève à 176,2 millions d'euros en dépenses de personnel et 479,7 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et d'investissement, contre 405,3 millions d'euros en 2016. Cette progression correspond à une importante extension de périmètre, avec le regroupement des crédits de fonctionnement courant des directions régionales qui est intervenu sans difficulté particulière. Au contraire, le regroupement de ces crédits a donné des moyens accrus pour faire face aux difficultés de gestion. Au final, le taux d'exécution des crédits du programme ressort à 98,8 %.

J'aborderai en quelques mots le budget annexe *Publications officielles et information administrative*. Pour contribuer à la réduction des dépenses publiques, la DILA poursuit ses efforts de maîtrise de ses effectifs et de ses dépenses de personnel. Ses effectifs ont été réduits de 50,9 ETP, pour atteindre 652,6 ETP en moyenne en 2017. La DILA s'est également employée depuis plusieurs années à réduire ses dépenses de fonctionnement, atteignant moins 8 % en 2017 en CP, contribuant ainsi à la maîtrise des dépenses publiques tout en maintenant, je crois, une capacité d'investissement suffisante pour la modernisation de ses différentes activités. La DILA a poursuivi, en effet, ses efforts de performance sur l'ensemble de ses missions, comme l'atteste d'ailleurs le maintien, en juin 2017, de la certification ISO 9001 pour les activités et prestations d'imprimerie. Elle poursuit ainsi sa modernisation, avec de nouveaux services et de nouveaux contenus, tout en veillant à la maîtrise de ses dépenses. Elle veille aussi à la stabilité de ses recettes encaissées, à 190 millions d'euros.

Dernier point, comme vous l'avez souligné, le déficit de la caisse des pensions s'accroît d'année en année, en raison de la croissance du nombre de retraités et d'une forte baisse du nombre de cotisants. Afin de contribuer à la maîtrise de ses déficits, l'assemblée de la caisse a accepté une hausse de 10 % des cotisations et une désindexation des pensions. L'actualisation d'une précédente étude sur les perspectives de la caisse indique que le déficit devrait se creuser jusqu'en 2030 avant de se résorber progressivement. Compte tenu de son coût, l'intégration du régime actuel dans le régime de droit commun AGIRC ou ARRCO est désormais abandonné, avec le sentiment que nous ne serions pas les bienvenus.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. Avec le vote de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le Président de la République a souhaité apporter une réponse forte à l'exigence de transparence qu'expriment chaque jour les Françaises et les Français avec force. Cette exigence concerne en premier lieu les élus du peuple que nous sommes, mais, pour que nous parvenions ensemble à une transformation en profondeur de notre société, elle doit s'appliquer à toute la sphère publique, à toutes celles et ceux qui représentent le peuple ou les institutions qui œuvrent en son nom. À cet égard, il appartient au rapporteur de la mission *Pouvoirs publics* de s'assurer que ces derniers se conforment à cette approche en rendant compte de façon détaillée et sincère de l'utilisation de leur budget. C'est pourquoi, avec ma collègue Lise Magnier, députée de la Marne, qui me succédera l'année prochaine et avec qui j'ai travaillé en étroite liaison, nous prenons tout particulièrement à cœur notre mission de rapporteurs spéciaux et avons exercé pleinement les pouvoirs qui nous sont reconnus par la loi organique. Nous avons commencé ensemble ce travail de contrôle et d'évaluation au début de la législature. Partout, nous avons rencontré des interlocuteurs soucieux de répondre à nos questions, attentifs aux remarques ou critiques que nous avons pu formuler, jamais réticents à nous apporter des précisions complémentaires. Partout sauf à l'Assemblée nationale, où nous nous sommes heurtés pour ainsi dire, à un mur ! Il ne s'agit pourtant pas d'une démarche inquisitoire ou opportune, mais simplement de participer à retisser le lien de confiance entre les institutions et les citoyennes et les citoyens de ce pays. Étant, par nature, peu enclin à renoncer, je consacrerai donc la plus grande partie de mon propos à cette situation pour le moins paradoxale.

Je procéderai auparavant à une brève analyse de l'exécution budgétaire des autres dotations de la mission – Présidence de la République, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République, Sénat et chaînes parlementaires. Les trois élections de l'année 2017 ont évidemment eu une incidence sur le fonctionnement et les dépenses des institutions concernées. Le Conseil constitutionnel, par exemple, avait fait passer sa dotation de 9,9 millions d'euros en 2016 à 13,7 millions en 2017, en prévision de surcoûts. Un budget annexe de l'ordre de 2 millions d'euros avait été prévu à cette fin. Il n'a été exécuté qu'à

hauteur de 1,5 million d'euros. D'autres postes de dépenses, pourtant beaucoup plus prévisibles, ont été largement sous-exécutés, notamment les dépenses de personnel, sensiblement inférieures aux prévisions avec 780 000 euros de moins, et les dépenses d'investissement, inférieures de 850 000 euros au budget initial. Le Conseil explique qu'en raison du contrôle électoral, un certain nombre de travaux n'a pas pu être réalisé. L'exécution fait apparaître un solde global de 2,1 millions d'euros, soit 15 % de la dotation initiale. J'appelle votre attention sur le fait que la dotation du Conseil votée pour 2018 s'élève à 11,7 millions d'euros, soit 1 million de plus que l'exécution 2016 qui doit être notre point de comparaison puisque, chacun l'a compris, l'année 2017 avait un caractère exceptionnel. De plus, les dépenses prévisionnelles d'investissement pour cette même année 2018 sont en hausse de 15 % par rapport à la prévision 2017. Dans ces conditions, il me paraît légitime, et nullement pénalisant pour le bon fonctionnement du Conseil constitutionnel, que l'excédent constaté en 2017 soit reversé au budget de l'État.

La Cour de justice de la République, pour sa part, procède systématiquement à un tel reversement. Sa dotation, inchangée depuis 2015, s'établit à 861 500 euros. Plus de la moitié de ce montant est consacrée au loyer de l'immeuble occupé par les services de la Cour. Il est prévu que celle-ci s'installe dans les anciens locaux du tribunal de grande instance (TGI) de Paris après l'emménagement de ce dernier dans la cité judiciaire des Batignolles. Monsieur le ministre, où en est la réalisation de ce projet ? Quand sera-t-il mis fin au bail du bâtiment de la rue de Constantine ? Enfin, il faudra anticiper la suppression de la Cour, prévue par la réforme constitutionnelle, en veillant à l'extinction de son budget.

Les trois autres institutions ont, en revanche, prélevé dans leurs réserves pour équilibrer leur budget de 2017. L'on pourrait se rassurer en observant que ces prélèvements n'atteignent pas les montants programmés dans les budgets initiaux. Mais le dispositif lui-même pose un réel problème de sincérité. Le gel des dotations, depuis plusieurs années, est un gel d'affichage. L'on peut tolérer que les disponibilités permettent des ajustements à la marge. Il n'est pas normal qu'elles deviennent un moyen de s'exonérer des règles budgétaires qui contraignent l'administration dans son ensemble.

Je voudrais saluer l'opération vérité menée par le Président de la République peu après son entrée en fonction. Porter à 103 millions d'euros la dotation de la présidence, contre 100 millions depuis 2014, n'est pas forcément populaire. C'est un acte de transparence, cohérent d'ailleurs avec ce qu'avait fait Nicolas Sarkozy en demandant la certification par la Cour des comptes et avec la décision de François Hollande de rendre 10 millions d'euros au budget de l'État. Je veux également souligner les efforts accomplis sur les logements de fonction à l'Élysée et le fait que mes recommandations aient été suivies sur les frais de maquillage. Enfin, dans un souci de transparence, je suggère que l'Élysée publie son budget en ligne.

Comme je l'ai souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, l'augmentation de la dotation de la présidence se justifie essentiellement par le relèvement des mesures de sécurité. Je vous demande de nous dire, monsieur le ministre, lesquelles de ces mesures ont été mises en œuvre dès 2017.

J'évoquerai rapidement La Chaîne parlementaire, dont les deux entités, Public Sénat et LCP-AN, ont reçu pour 2017 des dotations s'élevant à 18,2 et 16,6 millions d'euros. Je salue l'effort fourni par LCP-AN en matière de dépenses de fonctionnement. Mais il faudrait s'attacher à mutualiser notamment les coûts de maintenance entre ces deux chaînes et, à brève échéance j'espère, les fusionner. Le président-directeur général de Public Sénat a récemment

été reconduit et un successeur à Mme Marie-Ève Malouines a été désigné. Je les invite très vivement à établir un unique contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2019-2021, de façon à apporter l'information la plus large avec des moyens contenus.

J'en viens, enfin, au sujet de l'Assemblée nationale, où nous nous heurtons à une volonté d'obstruction parfaitement scandaleuse. Après les recommandations formulées dans mon rapport spécial sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, j'ai effectué le 17 janvier un contrôle sur pièces et sur place dans les locaux du 233 boulevard Saint Germain. Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'une démarche insolite, mais d'une démarche normale. J'ai fait de tels contrôles à maintes reprises sous la précédente mandature. Je l'ai fait au Conseil économique, social et environnemental (CESE) à la Cour des comptes. Mes demandes étaient simples. Elles concernaient la liste des 40 premiers traitements de fonctionnaires ou de contractuels, la liste des logements de fonction, les modalités de calcul des primes des fonctionnaires, leur régime de congés, leur temps de travail, la rémunération du déontologue de l'Assemblée nationale, la liste des dix voyages ou déplacements les plus coûteux, la liste des dix réceptions et événements les plus coûteux, la liste détaillée des appartements accordés aux questeurs et les modes de fonctionnement, la liste des dix premiers contrats de prestataires et, naturellement, des éléments sur l'Hôtel de Broglie – des éléments sur la négociation du prix d'achat et sur l'évaluation du prix des travaux. Il n'est pas normal que les parlementaires ne puissent pas avoir ces documents alors que ceux-ci se retrouvent bien souvent dans la presse.

Les réponses, si l'on peut parler de réponses, ne nous sont parvenues que plus d'un mois après, accompagnées d'une lettre des questeurs datée du 22 février dernier, avec une grande imprécision. J'ai envoyé le 13 mars au premier questeur, qui a systématiquement eu une oreille très attentive aux demandes que nous avons formulées, une nouvelle liste de questions plus détaillées. Notre demande, à ce jour, n'a pas reçu de réponse malgré une relance le 17 avril. Cela signifie, mes chers collègues, que notre commission se heurte à une obstruction délibérée. Que les responsables administratifs de l'Assemblée violent sciemment le texte organique, la LOLF, qui définit les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire, est me semblait inimaginable ! J'ai donc fait part de mon indignation à notre président Éric Woerth, qui a souligné dans sa réponse la faiblesse des moyens de contrainte effectifs dont nous disposons. J'attends toujours des explications de la part du président de Ruyg, à qui j'ai écrit.

Je tiens à préciser que je ne rencontre aucune difficulté à obtenir les informations demandées aux autres institutions ou structures de la mission *Pouvoirs publics*. Ce sont d'ailleurs des documents communiqués par le Sénat qui nous offrent, je crois, des pistes d'amélioration concernant l'Assemblée. Depuis 2008, la Haute Assemblée s'est engagée dans des réformes profondes et dans une politique d'économies substantielles dont l'Assemblée nationale ferait bien de s'inspirer. Ainsi s'agissant du personnel, le Sénat a ramené le nombre de ses directions de 21 à 12, quand l'Assemblée nationale en compte 18, et le grade de directeur a été transformé en fonction qui peut être retirée à tout moment. Les postes d'agents ont été mutualisés, la mobilité est généralisée et le temps de travail est comptabilisé de façon rigoureuse. La masse salariale des fonctionnaires a diminué de 10 % entre 2010 et 2017 sous l'effet de la réforme du congé spécial, de la diminution des effectifs et de la mise en extinction de plusieurs primes. Je rappelle que le Sénat avait supprimé dès 2008 le statut des anciens présidents et abaissé en 2009 l'indemnité de fonction particulière du président et celle des questeurs. L'Assemblée nationale possède encore douze appartements de fonction, contre deux au Sénat, pour une surface totale de plus de 1 000 mètres carrés. Le Sénat a vendu plus de 400 mètres carrés de locaux dès 2017. Il faut souligner, enfin, que les actifs des caisses de

retraite du Sénat permettent de ne pas recourir à l'argent public pour assurer l'équilibre du régime de retraite des parlementaires et des fonctionnaires. À l'inverse, l'Assemblée nationale a dû avoir recours à une subvention d'équilibre de plus de 43 millions d'euros à la Caisse de pensions des députés, contre 36 millions en 2016. Je salue d'ailleurs l'initiative prise par notre président François de Rugy pour aligner le régime de retraites des députés sur le régime commun, demande que j'avais formulée dès 2010 avec mes collègues Charles de Courson et Thierry Benoît.

Je veux enfin évoquer l'achat de l'Hôtel de Broglie, qui est la parfaite illustration du caractère erratique de la gouvernance. Pourquoi le Bureau de la précédente Assemblée a-t-il procédé à cette acquisition en toute fin de législature, pour un montant de 63 millions d'euros pris – là encore pris sur les réserves ? A-t-il seulement pris le temps d'effectuer le recensement préalable des espaces susceptibles d'être libérés dans les locaux existants ?

Mes chers collègues, pour conclure mon propos, je voudrais simplement interpeller le président de l'Assemblée nationale qui a annoncé qu'il prendrait des premières mesures pour réformer la fonction publique parlementaire d'ici un mois, notamment en favorisant un recours plus important aux contractuels. Ce n'est pas un bon chemin. D'autres tâches annexes peuvent sans doute être confiées à des contractuels ou déléguées au privé, mais cela ne peut en aucun cas concerner travail parlementaire, qui est au cœur de l'activité de l'Assemblée nationale. Nous mesurons chaque jour – et tous les week-ends, actuellement, monsieur le ministre – combien ces fonctionnaires sont indispensables. Ils sont la neutralité et l'indépendance. Il est indispensable qu'ils restent, pour cette maison, dans ce statut de fonctionnaire. C'est grâce à cela que notre assemblée sera plus forte et prouvera sa pleine utilité à nos concitoyens.

Vous l'aurez compris, monsieur le ministre, monsieur le président, en dépit de l'obstruction à laquelle je suis confronté, nous continuerons, avec ma collègue Lise Magnier qui me relaiera l'année prochaine, à poser ces questions et à nous battre pour l'indispensable mutation de notre Assemblée vers une gouvernance plus transparente et plus soucieuse de l'argent public, mais aussi plus utile aux Français.

M. Joël Giraud, rapporteur général. S'agissant des dépenses de l'Assemblée nationale, sur lequel l'accent est mis, je veux répéter que disposent de pouvoirs spéciaux le président de la commission des finances et le rapporteur général ainsi que, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, les rapporteurs spéciaux pour pouvoir mener toute investigation sur pièces et sur place. À ce titre, quand bien même il existerait des mesures d'autocontrôle, réalisées par un certain nombre d'organismes dont l'Assemblée nationale, celles-ci ne seraient exclusives du contrôle que doivent effectuer les rapporteurs spéciaux au titre de leurs pouvoirs.

Pour le reste, j'interroge les ministres sur le focus choisi par le rapporteur spécial. Dans la mesure où il s'agit ici d'un focus sur l'Assemblée nationale, et conformément au principe de séparation des pouvoirs, vous comprendrez que je n'interrogerai pas le ministre à ce sujet.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. Au nom de la séparation des pouvoirs, je n'ai naturellement pas interrogé le ministre, mais il me semblait indispensable d'expliquer devant lui la façon dont nous avons pu conduire notre mission. Je n'aurai d'ailleurs pas l'outrecuidance d'ajouter que j'ai été simplement destinataire d'un petit courriel avec deux ou trois éléments de réponse tout à l'heure, à 15 heures 11, soit trente minutes avant la

commission. Ce n'est pas raisonnable. L'on ne peut, d'un côté, pour les parlementaires, et c'est normal, exiger la transparence comme cela a été prévu par la loi et, de l'autre côté, opposer l'opacité.

Je tiens à dire, enfin, que c'est la première fois, ayant effectué des rapports spéciaux en tant que membre de la commission des finances depuis dix ans, que l'on m'oppose une telle obstruction. Et pourtant, j'ai fait des choses qui n'étaient pas faciles à faire. À chaque fois, lorsque nous faisons des contrôles sur pièces et sur place, nous disposons de tous les éléments à un instant T. Là, nous avons vraiment donné du temps et posé des questions. Je ferai des propositions, puisque René Dosière avait fait un travail important par le passé, pour associer les rapporteurs spéciaux de la commission des finances à l'évaluation des comptes de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Beaucoup d'éléments sont parus dans la presse. Nous avons été destinataires de moins d'éléments que certains journalistes qui ont fait des émissions à 20 heures 30 sur des grandes chaînes. Cela pose vraiment des difficultés, que je souhaitais soulever devant vous tous.

M. le président Éric Woerth. Vous n'êtes probablement pas le seul dans ce cas.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je rebondirai rapidement sur le fait que le Gouvernement doit faire usage d'une grande sobriété dans les commentaires qu'il peut faire sur les pouvoirs publics constitutionnels. Je m'abstiendrai donc de tout commentaire sur le budget des Assemblées, même si j'ai écouté avec intérêt les reproches du rapporteur spécial.

Je vais commencer par la Présidence de la République. Le Premier Président de la Cour des comptes a pu estimer, dans un précédent rapport, que l'Élysée était l'une des institutions de l'État les plus contrôlées, si ce n'est la plus contrôlée. Vous l'avez d'ailleurs confirmé dans votre analyse, monsieur Vigier. Je crois que les deux prédécesseurs de l'actuel président et le président actuel ont contribué à cette exigence de transparence. Cette transparence accrue l'a été aussi par l'effet des décisions prises par le président François Hollande en 2016, avec une entrée en vigueur en 2017. Ainsi, la connaissance des dépenses de l'Élysée est désormais plus fine. Celles-ci sont présentées comme pour le reste des administrations de l'État en CP et en AE, par nature et par destination. Vous l'avez rappelé, ces dépenses sont en légère augmentation entre 2016 et 2017, puisqu'elles passent de 101,7 à 103,2 millions d'euros pour les CP, soit une hausse de 1,6 %, et la Présidence de la République a financé elle-même l'écart entre le montant de sa dotation et celui de ses dépenses par un prélèvement sur réserves. Je ne rappellerai pas la discussion que nous avons eue, dans le cadre du vote de la loi de finances, sur l'essentiel de l'affectation de ces dépenses, qui porte sur le renforcement de la sécurité de la présidence de la République – avec une incidence forte en termes de dépenses de personnes et d'investissement. C'est une augmentation de 30 ETP, qui représentent pour l'essentiel les équipes de sécurité des biens et des personnes et de la sécurité informatique. Les dépenses d'investissement, elles, sont passées à 5,37 millions d'euros en CP, contre 4,7 millions d'euros en 2016. Si besoin, je peux vous présenter la liste des investissements qui ont été financés dans ce cadre. Les autres postes de dépenses demeurent maîtrisés, notamment les dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, il a strictement maîtrisé en 2017 la consommation du budget qui lui avait été dévolu. Il a intensifié au cours de cet exercice sa démarche interne de performance. La dotation budgétaire qui lui a été allouée pour l'exercice 2017 s'est élevée à 13,7 millions d'euros, et les dépenses arrêtées au 31 décembre 2017 se sont élevées à 11,6 millions d'euros. Ces dépenses relatives aux membres du Conseil –

traitements, frais de mission – sont inférieures de 6,5 % à la prévision budgétaire du fait, entre autres, du départ en juin d'un membre et de l'arrivée de son remplaçant fin octobre. Les dépenses de personnel sont également inférieures de 3,8 % à la prévision. Je pourrai aussi vous présenter plus tard des explications sur les évolutions de personnel qui ont permis cette baisse. Les dépenses de fonctionnement sont supérieures de 10,28 % à la dotation, du fait notamment de la mise en place du schéma directeur informatique qui a nécessité un accompagnement des équipes du Conseil sous forme d'audit et l'admission de droits d'accès à des bases de données étrangères qui n'avaient pas été prévus à ce niveau-là. Qui plus est, ce plan pluriannuel, pour 2018-2020, répond à l'objectif de prendre le tournant de la révolution numérique. L'année 2017 a également vu le lancement opérationnel de la refonte du site Internet dont la version en cours avait dix ans d'ancienneté. Dans le même temps, le Conseil constitutionnel poursuit sa démarche de développement stratégique d'achats publics afin de contribuer à l'efficacité de la commande publique et d'assurer la sécurité juridique des procédures de passation des contrats publics.

Monsieur le rapporteur spécial, je ne peux que prendre acte de votre proposition de restitution des réserves du Conseil à l'État. Puisqu'il s'agit d'un pouvoir constitutionnel, mon expression se limitera à cela.

Enfin, s'agissant de la Cour de justice de la République, le budget total annuel pour l'exercice 2017 était de 861 500 euros, dont 720 000 euros pour les frais de fonctionnement, 70 000 euros pour les frais de justice et 71 000 euros pour les frais de procès. Les économies réalisées sur les frais de fonctionnement ainsi qu'en raison de la quasi-absence de frais de justice et de l'absence de frais de tenue de procès se sont élevées à 181 706 euros. Cette somme a été intégralement reversée au budget de l'État. La question du déménagement éventuel de la Cour est actuellement en discussion. Il me semble que les arbitrages ne sont pas rendus quant à l'utilisation des locaux libérés dans l'île de la Cité, qui était l'une des destinations possibles. En outre, compte tenu de la réforme constitutionnelle à venir, qui pourrait être votée et qui prévoit la suppression de cette Cour, il me paraît préférable d'attendre. En tout état de cause, sachez que son bail actuel court jusqu'en 2022, étant précisé qu'il est possible au locataire de donner son congé à tout moment, avec un préavis de six mois.

Voilà, monsieur le président, avec la moitié du temps de parole utilisé par le rapporteur spécial.

M. le président Éric Woerth. Parce que, sur les trois quarts de ce qu'a développé le rapporteur spécial, vous vous êtes déclaré justement et légitimement incompétent.

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial. La mission *Conseil et contrôle de l'État* est composée de quatre programmes, qui ont trait à la Cour des comptes et autres juridictions financières, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Conseil d'État et autres juridictions administratives et le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Par rapport à 2016, les ressources allouées à l'ensemble de ces programmes connaissent une hausse sensible. Les AE ouvertes s'élèvent à 689 millions d'euros, soit une augmentation de 3,9 %, et les CP à 673 millions d'euros, soit une hausse de 3,3 %. Mon analyse budgétaire de la mission pour 2017 souligne néanmoins que les crédits accordés à la mission suivent, comme les années précédentes, une progression modérée et que la gestion des crédits et des emplois demeure maîtrisée. Toutefois, je note pour l'exécution 2017 une accélération nette des dépenses réalisées. Le taux d'engagement des crédits de paiement s'élève à 95,8 %, soit le plus haut niveau depuis 2013.

Concernant la Cour des comptes, les ressources du programme 164 représentent environ 33 % du budget total de la mission, soit 222 millions d'euros en crédits alloués et 215 millions en crédits consommés. Après 2015 et 2016, marquées par l'adaptation de l'organisation territoriale des juridictions financières à la nouvelle carte des régions métropolitaines, 2017 se présente comme un exercice de stabilisation. Par rapport à l'exercice précédent, je note que le montant des crédits ouverts diminue de l'ordre de 0,5 % en AE et que le montant des CP augmente de 3,7 %. Le taux de consommation atteint respectivement 96,3 et 96,9 %, soit des taux voisins ou supérieurs à ceux constatés en 2016.

Les dépenses de personnel réalisées représentent 88 % des crédits consommés en 2017. La consommation des crédits couvrant les dépenses de personnel progresse de 3,9 % pour s'élever à près de 99,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Paradoxalement, le plafond d'emploi autorisé par le Parlement, de 1 840 ETP, est sous-consommé, les effectifs étant de 1 763 ETP à fin 2017. Devant cet écart, je m'interroge sur les conditions d'application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui prévoit que le plafond des autorisations d'emploi ne peut excéder 1 % de la consommation d'emplois observée dans la dernière loi de règlement. J'en viens à ma première question. Compte tenu de l'accroissement des missions des juridictions financières, conviendrait-il de rebudgétiser le financement de leurs dépenses de personnel ?

Je souhaite rappeler ici la philosophie de notre action, inhérente au projet de révision constitutionnelle, à savoir que les acteurs doivent se montrer responsables des décisions qu'ils prennent et des politiques qu'ils mènent. Dans cette Assemblée, nous affichons une volonté de renforcer l'évaluation des politiques publiques.

(Mme Émilie Cariou, vice-présidente de la commission, remplace M Eric Woerth à la présidence)

Notre présence aujourd'hui, dans le cadre d'un nouvel exercice – le « Printemps de l'évaluation » – illustre cette volonté. Pour ce faire, comme souligné dans mon rapport dans le cadre du PLF 2018, la Cour des comptes a une mission d'assistance du Parlement. Il nous appartient, en tant que parlementaires, de nous saisir davantage des ressources en expertise que procurent ses travaux.

Concernant le HCFP, les ressources du programme 340 représentent moins de 1 % du budget total de la mission, soit 424 000 euros en crédits alloués et 362 000 euros en crédits consommés. À 85,8 %, ce taux de consommation est le plus bas de la mission. Je ne peux ici que réitérer les interrogations de mon prédécesseur et éminent collègue Philippe Vigier, et les miennes à l'automne, quant à l'utilité du maintien de ce programme spécifique. C'est un vieux combat !

Concernant le Conseil d'État, le programme 165 constitue le support budgétaire des ressources allouées au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs, et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette dernière est une juridiction administrative dont la mission consiste à statuer sur les recours formés par les demandeurs d'asile à l'encontre des décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). En 2017, la Cour disposait de 420 agents permanents, dont 17 magistrats et 191 rapporteurs. Les ressources du programme 165 représentent environ 61 % du budget total de la mission, soit 410 millions d'euros en crédits alloués et 388 millions en crédits consommés. Le programme 165 disposait en 2017 de moyens financiers sensiblement renforcés. Je note que le montant des crédits ouverts au titre de l'exercice 2017

augmente de 6,7 % en AE et de 5,8 % en CP. Je constate que ces chiffres illustrent une gestion qui apparaît rigoureuse des crédits et des emplois, et une bonne maîtrise de la dépense.

Les indicateurs de performance qui reposent aujourd’hui sur quatre principaux objectifs me semblent pertinents. Je voudrais attirer votre attention sur ce point. En particulier, je souhaite souligner l’évolution récente du délai moyen prévisible de jugement des affaires, qui était retenu, vers un délai moyen constaté. Cette démarche de performance est au cœur de la politique budgétaire du programme et il faut ici la saluer. Toutefois, des écarts avec les cibles de performance illustrent l’élévation croissante de la charge du contentieux, ce qui m’amène à poser la question de la capacité du programme à respecter ses objectifs de performance à moyen terme. Le Conseil d’État et les cours administratives d’appel voient par exemple le pourcentage d’affaires en stock depuis plus de deux ans augmenter. Le taux de consommation des crédits de paiement, quant à lui, atteint 94,7 %. Ce taux nettement plus élevé en 2017 s’explique par la croissance des dépenses de personnels. L’effort fourni visait pour l’essentiel à renforcer de 40 postes les effectifs de la CNDA, afin de permettre à la Cour de répondre aux nouvelles exigences que comporte la réforme du droit d’asile. Pour le reste du programme, la Cour des comptes souligne que le redressement de la capacité de jugement des juridictions administratives demeure fragile au regard de l’augmentation continue du contentieux, et estime qu’une augmentation des moyens humains s’avère nécessaire. En effet, la hausse continue du contentieux atteint un rythme annuel de 6 % pour les juridictions administratives suite à la montée en puissance des contentieux de masse, notamment les contentieux sociaux. Cela m’amène à ma deuxième question. Monsieur le ministre, pensez-vous que les hypothèses de progression des ressources inscrites dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 soient bien calibrées ?

Je souhaite également souligner que la CNDA, qui sera mon thème d’évaluation, a enregistré une augmentation de 34 % des recours qui lui étaient adressés en 2017. Cet alourdissement de sa charge de travail résulte de l’augmentation du nombre des décisions rendues par l’OFPRA dans le traitement des demandes de droit d’asile. Ma troisième question est donc la suivante. Pourriez-vous préciser les hypothèses formulées quant à l’activité de la Cour ayant déterminé l’octroi de personnels supplémentaires dans le cadre du programme 165 ?

Nous connaissons les efforts que le Gouvernement entreprend pour rendre le budget plus sincère. Pour la mission budgétaire *Immigration, Asile et Intégration*, les prévisions de dépenses ont été effectuées pour 2018 « en tenant compte d’une hausse de la demande d’asile estimée à 10 % ». J’en viens à ma quatrième question. Quel regard portez-vous sur ces prévisions, dans un souci d’ajustement dans le cadre du PLF 2019 ?

J’ai également une cinquième question. Quel jugement peut-on porter sur la qualité des échanges d’informations entre les ministères des affaires étrangères, de l’intérieur et le responsable du programme 165 ? Vous apparaît-il nécessaire de formaliser une procédure permettant de mieux ajuster les moyens dévolus à la CNDA au regard de l’évolution probable du nombre de demande d’asile ?

Par ailleurs, d’après le rapport d’activité 2017 de la CNDA, le taux de dématérialisation des correspondances relatives aux affaires portées devant la Cour atteint seulement 38,5 % du total des pièces de procédure. Le rapport de 2018 sur la mission souligne « l’incomplétude et le délai des transmissions des décisions de l’OFPRA et de la CNDA ». Ma sixième question est donc la suivante. Quels gains d’efficience supplémentaires la dématérialisation des procédures peut-elle encore apporter au fonctionnement de la CNDA ?

Même si, en 2017, la CNDA est parvenue à rajeunir son stock d'affaires, nous savons qu'en 2018 de nouveaux mouvements sociaux se sont déclenchés, faisant s'accumuler un stock d'affaires important. Les dispositions du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, notamment le raccourcissement des recours, ne manqueraient pas d'affecter les besoins en ressources de la CNDA. Les prévisions pour 2019 apparaissent donc complexes mais primordiales pour la bonne mise en œuvre de la réforme que nous avons entreprise, conformément aux engagements du Président de la République.

Enfin, concernant le CESE, les ressources du programme 126 représentent environ 6 % du budget total de la mission. Le montant des crédits consommés au terme de 2017 progresse de 1,75 %, soit un rythme inférieur à celui constaté en 2016. Le taux de consommation atteint 100 % des crédits alloués. L'article 14 du projet de loi constitutionnelle prévoit, comme annoncé par le Président de la République, une réforme de la transformation du CESE en Chambre de la société civile et une diminution de ses membres. Ma dernière question sera donc celle-là. Au regard de cette réforme à venir, avez-vous des hypothèses sur le nouveau périmètre budgétaire dans le cadre du PLF 2019 ? Cette réforme est peut-être l'occasion de s'interroger sur la définition de nouveaux critères de performance en lien avec la budgétisation, afin de mieux rendre compte de l'esprit de responsabilité des instances publiques face aux résultats, tout en assurant une meilleure lisibilité par nos citoyens du travail effectué par cette nouvelle Chambre.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe le budget du CESE, des juridictions administratives, des juridictions financières et du HCFP. Globalement, les taux d'exécution en AE comme en CP sont élevés : 95 % et 95,63 %. Cela est dû à la forte rigidité de la mission, composée à 85 % de dépenses de personnel. Chacun sait, dès lors, que les marges de manœuvre en termes d'évolution ou d'économies sont nécessairement compliquées – surtout quand des besoins nouveaux apparaissent, et vous en avez évoqué quelques-uns. Compte tenu de la spécificité du statut de juridiction ou d'assemblée constitutionnelle des institutions dont les crédits sont inscrits sur cette mission, celles-ci présentent des particularités. Les différents programmes sont ainsi dispensés de mise en réserve de crédits. Pour autant, ils contribuent au respect de la norme de dépense de l'État en acceptant des annulations en cours d'année.

S'agissant des juridictions administratives, il convient tout d'abord de relever l'amélioration des délais de jugement en dépit d'une progression continue du nombre de recours. Pour répondre à votre question, les hypothèses de progression des crédits de personnel étaient bien calibrées pour permettre le financement du socle de masse salariale des créations d'emplois inscrites dans le budget quinquennal 2018-2022. Mais, compte tenu de la progression du contentieux, notamment celui de l'asile et de la création d'une nouvelle voie de recours pour les tribunaux administratifs par le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif – pour obtenir le rétablissement de l'effet suspensif d'un recours devant la CNDA, ce qui concerne 20 000 personnes par an –, un ajustement des créations d'emplois et des crédits de personnel associés pourra et devra sûrement être opéré à compter du projet de loi de finances 2019. Je voudrais, par ailleurs, saluer l'effort par les juridictions administratives en matière de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, avec une recherche systématique d'économies obtenues notamment par la renégociation des baux, le rattachement à des marchés ministériels ou la motivation de marchés propres aux juridictions administratives. Cela mérite d'être souligné. La mise en exploitation de Télérecours a permis de réaliser des économies de frais de justice que la Cour des comptes salue dans sa note d'exécution budgétaire et a évaluées à environ 2 millions d'euros. Les

dépenses d'investissement ont représenté environ 6,4 millions d'euros en CP pour 2017. Je ne les aborde pas, je tiens à votre disposition le détail si vous le souhaitez. L'on constate un effort significatif entre les AE, entre l'exécution et la prévision, qui se justifie par la prise en charge par le programme 165 du financement de l'acquisition des nouveaux locaux du tribunal administratif de Marseille, pour un peu moins de 16 millions d'euros. J'apporte cette précision, car cela pourrait être lu comme une anomalie.

Vous m'avez, monsieur le rapporteur, interrogé de façon précise sur la CNDA. Tout d'abord, s'agissant des hypothèses retenues pour le calcul des effectifs octroyés à la Cour, la hausse des demandes d'asile n'a pas d'incidence directe, mais indirecte à travers l'activité de l'OFPRA. L'Office projetait une augmentation de ses décisions de 17 % hors mineurs accompagnants. Après application du taux de rejet de recours connu fin 2017, cela permet en fait d'envisager une hausse de 21 % pour 2018. Cette augmentation, qui fait suite à une progression de 34 % des entrées en 2017, nécessitera un renforcement de la capacité de jugement de la Cour dès le second semestre 2018, avec la création de deux chambres, soit 51 emplois qui seront mobilisés dans ce cadre.

S'agissant des échanges d'informations entre le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et le responsable du programme 165, ils existent et portent essentiellement sur les données statistiques permettant d'effectuer des projections d'activité. La Cour a accepté d'être présente en tant qu'observateur à un groupe de travail portant sur le système d'information de l'asile, dont elle n'est pas partie prenante mais auquel elle contribue à travers des échanges de données informatiques avec l'OFPRA.

Vous m'interrogez également sur l'opportunité de mettre en place une procédure plus formalisée permettant de mieux ajuster les moyens dévolus à la CNDA au regard de l'évolution probable du nombre de demandeurs d'asile. Des réunions et des échanges ont régulièrement lieu au plan statistique, et permettent un ajustement en fonction de l'évolution du nombre de recours, qui se caractérise par une grande versatilité. Une procédure formalisée, donc rigide, ne nous paraît pas opportune alors que nous avons ces rendez-vous réguliers qui permettent de piloter ce sujet plus directement.

En ce qui concerne la numérisation, la CNDA ne bénéficie pas de l'application Télérecours, contrairement au reste des juridictions administratives. Une solution technique alternative a été mise en place en 2015. Elle est toutefois asymétrique, en ce qu'elle ne permet que les échanges de la Cour vers les avocats. L'extension de Télérecours à la CNDA est donc prévue en 2020. Quant aux échanges dématérialisés avec les autres acteurs de la chaîne de traitement des demandes d'asile, l'autoroute numérique mise en place entre la CNDA et l'OFPRA fonctionne plutôt bien. Le développement de Télérecours et de Télérecours-citoyen pour les demandeurs sans avocat améliorera encore l'accessibilité des demandeurs d'asile à la juridiction.

J'aborde maintenant les juridictions financières. Le budget exécuté en 2017 s'inscrit dans les limites fixées par la LFI. Bien que contraint, il participe aux objectifs de maîtrise des finances publiques du Gouvernement par un effort de rationalisation de la dépense. En masse salariale et en emploi, l'exécution du budget 2017 traduit une rupture par rapport aux exercices antérieurs. Le taux d'exécution des crédits atteint, en effet, 99,3 % des crédits. C'est un taux extrêmement élevé, qui traduit un calibrage au plus juste de la masse salariale. Il convient tout particulièrement de relever l'évolution de la structure du personnel en cohérence avec l'élargissement des missions et la technicité accrue des métiers de juridiction financière, donc une évolution dans les catégories A+ et A, qui étaient déjà prépondérantes et qui ont

continué de progresser en 2017. J'apporte quelques précisions supplémentaires pour vous répondre sur le plafond d'emploi, qui est en fait à 1 840 ETP. Il a été fixé à ce niveau en 2009 et n'a pas évolué depuis. L'écart entre la consommation d'emplois et le plafond s'explique notamment par la nécessité de conserver un volant de sécurité pour assurer l'éventuelle réintégration des magistrats à l'extérieur des juridictions financières. Un tiers d'entre eux exerce actuellement hors la Cour.

Compte tenu des créations d'emplois arbitrées par le triennal, la marche sous le plafond, d'actuellement 4 %, sera réduite au fur et à mesure des recrutements effectués sur la période pour trouver les marges de manœuvre que vous avez évoquées. Les crédits budgétaires de fonctionnement et d'investissement alloués aux juridictions financières sont en baisse régulière significative depuis 2014. Il faut saluer les efforts des juridictions financières en la matière, qui explorent systématiquement tous les gisements d'économies possibles. De plus, aux crédits budgétaires s'ajoutent des ressources propres tirées des activités internationales des juridictions financières, que je souhaitais évoquer.

Vous m'avez interrogé sur l'existence d'un programme spécifique consacré au HCFP, qui résulte d'un amendement parlementaire de la loi organique de 2012 et qui fait l'objet d'interrogations récurrentes. Le Gouvernement ne serait pas défavorable à une fusion avec le programme 164, eu égard à la relation très étroite que le HCFP entretient avec la Cour des comptes et compte tenu du fait que les dispositions nationales sur l'autonomie financière des institutions de contrôle et de conseil budgétaire ne rendent nullement l'existence d'un programme distinct obligatoire.

L'exécution du programme 340 n'appelle pas, à mon sens, d'observation particulière.

Enfin, en ce qui concerne le CESE, je voudrais préciser que l'exécution 2017 est notamment marquée par l'entrée en vigueur du décret du 10 mai 2017 réformant son régime administratif et financier. Il s'agit de la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour des comptes, qui demandait la normalisation du régime budgétaire et comptable du CESE. Il convient aussi de noter le recrutement de deux personnes chargées de l'analyse interne et de la certification des comptes dans le cadre de la mise en place de ce nouveau décret. S'agissant des dépenses du titre 2, le taux de consommation des crédits est de 95,5 % pour les dépenses de personnel. Les montants non consommés ont pour une part été reversés en cours d'année au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, pour 563 000 euros, et pour une autre part utilisés en titres 3 et 5 grâce à la fongibilité asymétrique.

Monsieur le rapporteur spécial, vous m'avez interrogé sur la manière dont le CESE anticipe les évolutions de son rôle institutionnel. Déjà, je crois que dans les initiatives prises par son président mais aussi par le CESE dans son ensemble, cette anticipation pour ne pas subir les évolutions possibles et contribuer aux réflexions a été très proactive. Sachez aussi que cela a été anticipé en interne, pour renforcer le cœur de métier de cette administration. Quatre administrateurs ont été recrutés au sein de l'équipe pluridisciplinaire créée pour permettre d'instruire les avis demandant un traitement transversal et renforcer les sections permanentes. Un nouvel administrateur est également chargé du suivi des recommandations. Vingt-sept avis, résolutions ou études ont ainsi pu être publiés en 2017. Le CESE a également multiplié les auditions ou rencontres informelles avec les parlementaires afin de renforcer les liens entre les assemblées parlementaires qu'il aura vocation à éclairer dans le cadre d'une saisine plus systématique sur les projets de lois. Sachez également que, dans la perspective de la révision constitutionnelle, la vocation du CESE à animer et prendre en compte la parole citoyenne, ce dernier a mis en place un comité de veille sur les pétitions en ligne qui a abouti

l'année dernière à un premier avis sur les déserts médicaux, suivi au début 2018 par deux autres avis sur la fin de vie et sur la situation dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), qui s'intitulait *Viellir dans la dignité*. Le CESE renforce également ses capacités en informatique, mais aussi ses capacités métier, avec deux ingénieurs en informatique plus particulièrement chargés de travailler sur le suivi des préconisations, les plateformes participatives et les pétitions dématérialisées. Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 6,3 millions d'euros, soit une augmentation de 1 million d'euros par rapport à 2016. S'agissant de l'investissement, le CESE a poursuivi son programme de mise en accessibilité de ses locaux pour tous les publics, lequel devrait aboutir en 2019. Là encore, cela implique des investissements qui ont été portés à hauteur de 1,1 million d'euros.

Je conclurai sur le CESE en précisant que, comme chaque année, ce dernier a assuré sa politique de développement sur des ressources propres, grâce à la location de ses locaux. Il a perçu près de 2 millions d'euros dans ce cadre. C'est un montant stable par rapport aux années précédentes. Il a également commencé, fin 2017, à mettre en place une politique volontariste de développement du mécénat, notamment à l'occasion des quatre-vingts ans du Palais d'Iéna en présence de la ministre de la culture. Dernier point de satisfaction concernant le budget du CESE, la Cour des comptes se félicite, dans sa note d'exécution budgétaire, des progrès réalisés par ce dernier sur la question de la caisse des retraites, contribuant ainsi à la soutenabilité des programmes.

Mme Catherine Osson. Monsieur le ministre, quelles conséquences le Gouvernement entend-il tirer, dans la programmation des ressources accordées à la CNDA, de l'afflux des demandeurs d'asile en Europe, en particulier au regard des exigences que comporte le traitement des procédures du règlement de Dublin ? Un renforcement des effectifs supplémentaires prévus sur la période 2018-2022 – 10 ETP en 2019 et 10 ETP en 2020 – vous paraît-il nécessaire ?

Mme Sarah El Haïry. Ma question portera sur la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes évoque plutôt des indicateurs d'efficacité du Conseil d'État, notamment relatifs aux délais moyens de jugement. Parmi les pistes qu'elle envisage, on peut citer l'amélioration de l'efficacité et les arrêts du Conseil d'État, en créant une distinction entre les fonctions juridictionnelles et les fonctions de conseil, à la fois dans les faits et dans le budget. Ce qui nous intéresse ici, c'est plutôt de renvoyer la ligne « Contentieux » au budget de la Justice et de conserver la ligne « Conseil de l'État » dans cette mission. L'idée serait d'apporter une certaine indépendance non pas dans les faits, parce qu'elle existe, mais plutôt dans la forme, et de permettre une cohérence dans le budget de l'État.

Mme Lise Magnier. Monsieur le ministre, je ne reviendrai pas sur les propos de mon collègue Philippe Vigier, mais je veux dire mon grand étonnement sur l'attitude du président de l'Assemblée nationale et des trois questeurs, alors que la nouvelle majorité veut incarner transparence et confiance. Sachez que je souhaite sincèrement que nous obtenions les réponses à nos légitimes questions dans les meilleurs délais.

Je concentrerai mes propos sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Tout d'abord, sur les indicateurs d'application des lois et de transposition des directives européennes, nous partageons tous le constat d'un besoin majeur d'allègement des normes. Les 2 680 mesures d'application des lois doivent nous alerter sur l'ampleur du travail à fournir en termes de simplification, de qualité législative et d'assouplissement des contraintes

dans le fonctionnement de notre société. La création d'un indicateur de suppression de normes, tout comme un indicateur de sur-transposition, me semblerait tout à fait légitime pour permettre d'analyser les efforts consentis dans ce domaine, qui répond à un véritable enjeu et un besoin de notre société. Je souhaiterais avoir votre avis.

Je veux ensuite aborder le sujet de la responsabilité sociétale et de l'exemplarité des services de l'État, particulièrement ceux rattachés directement au Premier ministre. Je m'interroge sur la faible utilisation des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics. Sur 365 marchés passés, seuls 17 contenaient une clause sociale et 58 une clause environnementale. Envisagez-vous de rendre systématique l'utilisation de ces clauses dans l'ensemble des marchés publics de l'État ? Mais le vrai point d'alerte, ce qui m'étonne sincèrement, est le fait que la mission *Direction de l'action du Gouvernement* n'atteint pas l'objectif de 6 % d'emploi de personnes en situation de handicap. Avec un taux de seulement 3,82 %, il est urgent d'engager les efforts nécessaires. Quelle est votre stratégie sur le sujet ?

Pour conclure, j'aborde rapidement la sécurité des systèmes d'information, avec un indicateur de 2,7 sur 5. Si je comprends la nuance au sein de cet indicateur, entre les ministères régaliens et non régaliens, je crois que, dans le contexte d'insécurité informatique et de multiplication des affaires d'attaque ou d'espionnage d'États, il est urgent que vous preniez en compte l'effort nécessaire d'investissement pour assurer une sécurité informatique totale ; et ce d'autant plus que la libéralisation des données et la dématérialisation des procédures nécessitent, à notre sens, un renforcement accru de la sécurité de nos systèmes.

Mme Christine Pires Beaune. Ma question a trait à la CNIL. Nous pouvons constater une consommation peu ou prou normale, avec un taux d'exécution des CP de plus de 92 %. Cela ne doit pas cacher le sous-dimensionnement du budget de la commission, qui doit être signalé avec d'autant plus de vigueur que le contexte laisse prévoir un accroissement majeur de son activité, en lien d'une part, cela a été dit par monsieur le ministre, avec les nouvelles menaces pour nos libertés s'exprimant en ligne et, d'autre part, avec l'adoption de nouvelles normes de protection des utilisateurs. En 2017, les services de police et de gendarmerie ont adressé à la CNIL 35 110 demandes de retrait de contenus terroristes et pédopornographiques, soit une hausse impressionnante de plus de 1 000 %. La CNIL est en charge du contrôle de la légalité et des blocages administratifs de sites. Elle joue donc un rôle essentiel aux côtés de nos services de sécurité dans la lutte contre la criminalité en ligne, mais aussi contre le terrorisme.

Concernant la protection des utilisateurs, l'entrée en vigueur le 25 mai dernier du RGPD entraînera, je pense, une hausse importante du nombre de saisines de la CNIL. De manière globale, le nombre de plaintes a augmenté de 8,5 % en 2017 par rapport à 2016 et il est raisonnable d'attendre un même rythme d'augmentation pour 2018. Dans ce cadre d'activité intense, les crédits de paiement consommés sont supérieurs chaque année aux AE votées par le Parlement – en 2010, ils le sont de plus de 2 millions d'euros, traduisant une prévision imparfaite et, visiblement, une sous-évaluation des besoins. Le dépassement de la prévision des délais d'instruction des plaintes, qui est de 210 jours en moyenne alors que l'objectif était de 140 jours, en témoigne aussi. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer si le Gouvernement entend augmenter les crédits de la CNIL dans les années futures, afin de lui permettre d'assurer ses missions avec efficacité, et mettre fin à cette sous-budgétisation ? Je vous rappelle, par la même occasion, que votre collègue le ministre de l'action et des comptes publics s'est engagé, lors de la dernière session budgétaire, à faire la chasse aux sous-budgétisations de toute nature.

Je n'avais pas prévu d'en parler, mais les propos de mon collègue Vigier, qui malheureusement est parti, me font réagir. Il a évoqué les pensions des ex-parlementaires et des ex-salariés du Parlement, en présentant le Sénat comme le bon élève et l'Assemblée nationale comme le « vilain petit canard » qui serait contraint de faire appel au financement de l'État pour couvrir les dépenses de retraite. Peut-être aurait-il fallu ajouter, pour être complet, que si l'Assemblée nationale a accepté de rendre une partie de ses réserves, voire leur totalité, pour plus de 610 millions d'euros, le Sénat a, quant à lui, toujours refusé de rendre son « trésor de guerre » qui est supérieur à 1 milliard d'euros. Nul doute que l'Observatoire de l'éthique publique, qui est né aujourd'hui même et a été présenté il y a quelques heures à la presse, se penchera sur ces budgets. J'espère sincèrement qu'il sera plus persuasif pour obtenir les renseignements dont il aura besoin pour faire ses travaux que les parlementaires que nous sommes.

Mme Émilie Cariou, présidente. Merci, madame Pires Beaune, c'est la réponse du berger à la bergère !

M. Éric Coquerel. Monsieur le ministre, j'ai trois questions à vous poser concernant trois domaines. S'agissant de la mission *Pouvoirs publics*, à la rubrique « Réceptions hors activité diplomatique du président de la République », je m'interroge sur la somme de 2,3 millions d'euros au lieu du 1,7 million prévu, soit une hausse de 35 %. Les explications évoquent l'arbre de Noël ou les Journées du patrimoine. Je n'ai quand même pas l'impression que cela fasse le compte. Je m'inquiète, à l'avance, d'une nouvelle augmentation en 2018, notamment lorsque je vois la réception fastueuse des grands patrons de multinationales à Versailles le 23 janvier dernier. J'aimerais avoir des explications sur cette augmentation.

Ma deuxième question porte sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Les fonds spéciaux destinés à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ont été abondés à hauteur de 17 millions d'euros, soit un tiers en plus. Par rapport à ce qui était prévu dans la loi de finances initiale, c'est une multiplication par trois. J'aimerais, là aussi, avoir des explications sur le contenu de ces évolutions.

Enfin, je suis inquiet au sujet des AAI, qui sont théoriquement indépendantes mais qui voient les moyens affectés à leurs missions de contrôle mécaniquement amputés en raison de leur déménagement dans l'ensemble immobilier mutualisé Ségur-Fontenoy. C'est un partenariat public-privé qui, une fois de plus, coûtera cher à l'État, puisque 34 ans de location sont prévus. Il entraîne une rupture des baux privés des locaux occupés jusqu'ici, qui coûte de l'argent à ces AAI. Je rappelle que ces mêmes AAI ont vu leur budget soit diminué, soit juste stabilisé par la LFI pour 2018. Je suis donc inquiet. Il me semblerait normal que les frais de ce regroupement soient pris en charge par l'État et non par les AAI.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je souhaite mettre l'accent sur le Défenseur des droits. Alors que le nombre de saisines de ce dernier est en nette augmentation, alors que son activité et sa visibilité progressent, ses moyens humains et financiers sont mis sous tension. En 2017, le budget alloué au Défenseur des droits avait déjà connu une diminution. Vous avez confirmé cette tendance en rognant, même légèrement, une nouvelle fois sur ce budget en 2018. Ces réductions budgétaires interrogent, tant le rôle du Défenseur des droits est important, particulièrement dans la période que nous connaissons. À la lecture des documents budgétaires, il semblerait que vous acceptiez cette fatalité en révisant les objectifs à la baisse plutôt qu'en augmentant les moyens comme cela devrait être le cas. Monsieur le ministre, quelle place comptez-vous accorder au Défenseur des droits ? Comptez-vous infléchir cette politique d'économies de bouts de chandelle sur ses moyens ?

Mme Cendra Motin. Je souhaiterais moi aussi rebondir sur les propos de notre collègue Vigier, mais en tant que membre de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, puisque celle-ci s'est dotée de cet organe non pas pour remplacer, mais pour compléter le rôle du rapporteur spécial, dont les pouvoirs de contrôle sur place et sur pièces ne doivent pas être remis en cause, ainsi que l'a redit notre rapporteur général. L'intervention de notre collègue me conduit à me demander si, dans le sens que nous souhaitons donner à notre action et à la transparence de nos travaux, pour redonner à tous les concitoyens confiance dans leurs institutions, il ne serait pas intéressant de s'interroger sur l'apport – en méthodologie scientifique, en contrôle et en évaluation de la politique publique – de la Cour des comptes, qui nous aide par ses notes d'exécution budgétaire sur tous les autres rapports sauf celui dévolu à nos institutions. Aussi, monsieur le ministre, je souhaitais vous interroger sur la pertinence que vous pourriez voir à l'intervention de la Cour des comptes sur ce rapport, pour nous aider à avoir une analyse et une évaluation de l'ensemble des politiques publiques, y compris celle de nos institutions.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je souhaite vous poser, monsieur le ministre, une question sur la lutte contre les addictions et les drogues. Le Gouvernement aborde cette lutte de façon réaliste et pragmatique, et nous le soutenons aussi dans l'adoption de cette démarche aussi préventive et éducative que ferme et proportionnée. Le dernier rapport, en date de mai 2017, montrait que mon département était une fois encore en tête régionale pour la consommation de ce type de substances. La faiblesse de la réponse sanitaire en Nord meusien avait d'ailleurs été corrélée. Nous étudions, à l'occasion de cette commission d'évaluation des politiques publiques, l'action de la structure interministérielle compétente, en l'occurrence la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), d'où mon interrogation. Dans quelle mesure, monsieur le ministre, l'exécution budgétaire 2017 fait-elle figurer les efforts interministériels nécessaires pour lutter contre la consommation de drogues, notamment les opiacés ? Je souhaite savoir quels seront les différents éléments de la grille de lecture budgétaire qui nous permettront, à nous, parlementaires, d'évaluer qualitativement et quantitativement la progression via nos dépenses budgétaires de notre action à tous les niveaux, c'est-à-dire celui de la lutte contre les trafics mais aussi celui des actions de prévention.

Mme Nadia Hai. Monsieur le ministre, ma question porte sur la nécessité de pourvoir en effectifs suffisants une entité telle que la CNIL, dont les missions ont été considérablement élargies. Notre arsenal juridique vient en effet de se doter du RGPD. À cela s'ajoutent d'autres textes, à l'instar de la transposition de la directive européenne sur les services de paiement (DSP2). Comme vous le savez, la CNIL accompagne les professionnels dans leur mise en conformité et aide les particuliers à maîtriser leurs données personnelles et à exercer leurs droits. Elle analyse l'incidence des innovations technologiques et des usages émergents sur la vie privée et les libertés. Enfin, elle travaille en étroite collaboration avec ses homologues européens et internationaux pour élaborer une régulation harmonisée. Plus spécifiquement, la CNIL opère un contrôle à la fois sur place, sur pièces, sur audition ou en ligne, lui permettant de vérifier la mise en œuvre concrète de la loi. À cela s'ajoutent des missions d'information, d'accompagnement et d'anticipation, notamment en termes d'analyse des technologies ou des nouveaux usages pouvant avoir des conséquences importantes en matière de données personnelles. Au regard de ces éléments, la CNIL rencontre un problème important de moyens humains, à la fois pour accompagner les acteurs et faire fonctionner efficacement sa chaîne répressive. Elle se trouve ainsi dans une situation qui pose la question de sa possibilité d'exercer certaines de ses compétences facultatives, et de ses difficultés pour exercer ses compétences obligatoires. Cette exigence toujours plus grande et légitime de la protection des données met ainsi en relief les moyens relatifs de la CNIL face à l'immense

tâche qu'elle doit opérer. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer si une action pourrait être entreprise pour doter la CNIL d'effectifs supplémentaires.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je commencerai par répondre à Mme Osson sur les conséquences à tirer pour l'évolution des ressources de la CNDA de l'afflux des demandeurs d'asile. Le délai moyen de traitement constaté a poursuivi son amélioration en 2017 et s'élève ainsi à cinq mois et six jours fin 2017. Il a diminué de près de 60 % sur cette période. Pour autant, le délai cible retenu dans le PLF 2017 pour les procédures accélérées n'a pas été atteint. La CNDA a en effet connu en 2017 une hausse spectaculaire de ces entrées, avec 53 581 recours enregistrés, soit une hausse déjà évoquée de 34 %. Le renforcement des effectifs, avec la création de 40 postes en 2017, a permis de faire face à cette augmentation des recours, inattendue à un tel niveau. En 2018, la CNDA bénéficiera de 102 emplois supplémentaires. La moitié, soit 51, étaient inscrits en loi de finances initiale, 51 seront créés en gestion, dont quatre magistrats et 46 rapporteurs. L'extension des locaux de la Cour en 2017 visait également à adapter les conditions d'accueil des requérants et de travail des agents à la hausse continue de l'activité. Le renforcement de la capacité du jugement de la Cour sera poursuivi en 2019, afin de lui permettre l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés en termes de délai de jugement – cinq mois pour les procédures collégiales et cinq semaines pour les procédures accélérées. Et cela, malgré l'augmentation exceptionnellement élevée du nombre de contentieux de l'asile. Je voudrais, en évoquant les évolutions d'emplois qui sont créés en gestion 2018, rappeler que c'est un échange que nous avons déjà eu, avec les parlementaires. J'avais alors indiqué que le Gouvernement ferait face aux besoins. C'est le cas parce que c'est nécessaire en plus d'être juste.

Pour répondre à la question de Sarah El Haïry, je voudrais préciser que la justice administrative fait partie intégrante de la mission de contrôle de l'État quand son objet consiste à contrôler la régularité de l'action administrative. Les activités juridictionnelles du Conseil d'État et des tribunaux administratifs ont donc toute leur place dans ce programme 165. Je rappelle par ailleurs, même si on l'oublie, que c'est le Premier ministre qui préside le Conseil d'État. Celui qui fait fonction de président n'est que son premier vice-président.

Pour répondre à Mme Magnier sur l'allègement des normes et la lutte contre la sur-transposition, je commencerai par dire que l'ensemble de vos questions soulèvent de vraies ambitions et de vraies difficultés. L'allègement des normes et la lutte contre la sur-transposition doivent être un objectif permanent. Le Gouvernement, évidemment, le partage. Je voudrais préciser que la circulaire du 1^{er} juillet 2017 du Premier ministre relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prévoit ainsi que toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, quand c'est impossible, l'aménagement de deux normes existantes. Et toute présentation d'une mesure réglementaire nouvelle est désormais accompagnée d'une fiche relative à la maîtrise du flux de réglementation. Le secrétaire général du Gouvernement (SGG) – nous ne le lui répéterons pas – a apprécié cette circulaire et a veillé avec ses services à en faire le meilleur usage. Il n'a donc pas hésité à bloquer un certain nombre de textes qui n'affichaient pas cet objectif. Les résultats que nous pourrons vous communiquer sur ces sujets sont assez démonstratifs sur le « verrou du SGG » – nous allons inventer un nouveau verrou – qui a permis d'avancer sur ce sujet. Je pense que cela va dans le bon sens.

Il faudrait que nous soyons aussi performants – c'est un autre message pour le SGG – sur les clauses sociales et environnementales dans les marchés publics. Pour l'aspect social,

l'objectif national défini par la direction des achats de l'État pour l'année 2017 n'est que de 10 %. Les résultats pour le périmètre que vous avez évalué sont de 4,7 %. Cela fait moins de la moitié de l'objectif national. Il y a donc une forte progression d'une année sur l'autre lorsque l'on regarde l'antépénultième année, parce que ce taux était à 2,9 %. Souhaitons que nous poursuivions sur le même rythme, ce qui nous permettrait d'atteindre presque 10 % cette année. Pour l'axe environnemental, l'objectif national fixé par la direction des achats était de 15 %. Il a été atteint sur l'ensemble du périmètre.

Sur l'obligation d'emploi des personnes handicapées, 107 agents étaient bénéficiaires de l'obligation d'emploi en 2017, soit une hausse de 0,47 % par rapport à 2016 – soit un taux légèrement supérieur de 3,55 % que nous connaissions, en l'occurrence de 3,82 %. Vous avez rappelé que l'objectif initial était de 6 %. Il convient donc – votre question nous y invite et nos objectifs nous y contraignent – que le Gouvernement redouble d'efforts. Vous avez tout à fait raison de le souligner.

Sur la maturité globale en sécurité des systèmes d'information, l'indicateur est de 2,7 sur 5. Cela fait partie des efforts que le Gouvernement veut maintenir à un haut niveau pour garantir la sécurité informatique. 45,7 millions d'euros ont ainsi financé l'ANSSI en 2017. Celle-ci connaît depuis sa création une montée en puissance continue. Les schémas d'emploi successifs ont permis à l'Agence de passer de 122 ETP en 2016 à 540 ETP fin 2017, avec un plafond autorisé de 545 ETP. La progression de ses effectifs se poursuivra sur le quinquennat, avec un renforcement de 25 ETP par année prévu jusqu'en 2022, ce qui permettra d'avoir un plafond d'emploi de 685 personnes, car c'est un enjeu prioritaire – vous avez bien fait de l'évoquer.

En réponse à Mmes Pires Beaune et Hai, je rappelle que, comme l'essentiel des AAI, la CNIL voit son activité augmenter notamment du fait de la numérisation croissante de la société et de l'attention portée par les citoyens au respect de leurs droits. Ces derniers mois ont également été marqués, vous l'avez rappelé l'une et l'autre, par la préparation de l'entrée en vigueur du RGPD. Je l'avais évoqué dans mon propos liminaire, celui-ci est entré en vigueur il y a quelques jours seulement. L'année 2017 a aussi connu une forte augmentation de l'activité concernant le contrôle des mesures de blocage administratif de sites en lien avec le terrorisme et la pédopornographie prises par le ministère de l'Intérieur. Pour permettre à la CNIL d'absorber ces missions nouvelles, les effectifs sont déjà passés de 153 à 198 ETP entre 2011 et 2017. L'effort est poursuivi en 2018, mais à un rythme moindre compte tenu de l'effort général de maîtrise des dépenses publiques. La CNIL bénéficie ainsi d'un schéma d'emploi de 2 ETP supplémentaires pour porter ses effectifs à 199 ETP en 2018, ce qui représente quand même globalement, sur la période, une augmentation de 30 %. Pour 2019, et vous avez raison de souligner les tensions que la CNIL connaît, ses moyens devront être revus, compte tenu notamment de l'entrée en vigueur du RGPD, pour lui permettre de remplir ses missions tout en veillant à une égale répartition de l'effort de maîtrise des finances publiques au sein du programme de la mission.

Monsieur Coquerel, vous m'avez posé trois questions auxquelles je vais tenter de répondre. Sur la première, les frais de réception, nous pourrions peut-être vous communiquer plus d'éléments mais je veux préciser qu'ils s'élèvent globalement à moins de 3 % du budget de l'Élysée et que les 100 000 euros de frais de réceptions évoqués sont liés à des activités diplomatiques alors que 2,2 millions d'euros sont hors activités diplomatiques et portent sur les vœux, sur les Journées européennes du patrimoine et sur toute une série d'événements qui rythment la vie de la Présidence de la République – le tout, évidemment, dans la transparence et sous le contrôle de la Cour des comptes. Les frais de pure administration, d'ailleurs,

demeurent à 12 millions d'euros – ils concernent l'informatique, l'action sociale, la gestion immobilière et les moyens généraux. Vous avez raison d'appeler à l'exemplarité, et surtout à la transparence dans le contrôle. Comme je l'ai rappelé dans mon propos liminaire, cette maison – chacun a pu le saluer, et le rapporteur général en particulier – doit faire œuvre de transparence sur ce sujet. Les fonds spéciaux ont augmenté. J'ai évoqué tout à l'heure le contexte de lutte contre le terrorisme. J'ajouterai que cette répartition est classifiée. Cela ne veut pas dire que nous ne rendons pas compte devant le Parlement. Il existe une commission parlementaire des fonds spéciaux, qui a vocation à en vérifier le bon emploi et qui dispose davantage d'informations que celles que je pourrais avoir et que je pourrais vous communiquer.

Pour la question relative à Ségur, la baisse du budget n'est qu'apparente – je l'avais déjà dit lors de la présentation du budget 2018. Les sommes correspondent en fait aux fonctions mutualisées et elles sont transférées sur un autre programme de la même mission. Je voudrais globalement rappeler que de toute façon, qu'il s'agisse des crédits des AAI ou de l'État, ce sont dans les deux cas des crédits de l'État, donc du contribuable. L'objectif vise à adapter l'engagement financier aux besoins exprimés. Des discussions sont engagées chaque année avec les différents responsables des AAI, et il nous faut trouver ce point d'équilibre entre les objectifs de baisse des dépenses publiques et la prise en compte de l'évolution des fonctions, des besoins et des activités. C'est par exemple le cas pour le Défenseur des droits – c'était la question de M. Dufrègne. Il faut avoir en tête que si les transferts liés à Ségur peuvent apparaître comme des budgets en baisse, c'est parce qu'il a moins de dépenses. À l'inverse, je l'ai dit dans mon propos liminaire pour le Défenseur des droits, le nombre de délégués territoriaux a augmenté de 20 %. Ce qui n'est pas rien. La mutualisation des moyens généraux sur Ségur a directement permis un gain de 5 ETP sous l'autorité du Défenseur des droits.

Cendra Motin m'a interrogé sur les pouvoirs publics constitutionnels. Je rappellerai que le Gouvernement n'a pas à s'exprimer sur ce sujet. Toutefois, l'on peut noter que, comme je l'ai dit précédemment pour la Présidence de la République, le contrat annuel avec la Cour des comptes depuis 2016 permet d'apporter cet éclairage. Le Conseil constitutionnel se soumet lui aussi volontairement à la certification de ses comptes par un conseiller financier, président de la chambre honoraire de la Cour.

Pour terminer, j'apporterai une réponse à votre question, Madame la présidente, sur les conduites addictives en milieu rural. Les études récentes relatives à l'accessibilité des substances psychoactives indiquent une très large diffusion, vous l'avez dit, non seulement du tabac et de l'alcool, mais aussi d'une vaste gamme de produits stupéfiants sur l'ensemble du territoire français. La ruralité n'est pas protégée à cet égard, et je crois que l'on peut mettre en avant des spécificités de la consommation en milieu rural. La consommation régulière de tabac et d'alcool y est plus importante qu'en milieu urbain. Si l'accessibilité au cannabis est plus grande en zone urbaine, et si son expérimentation au cours de la vie plus importante, le développement récent de la cannabis culture tend à faire évoluer ce phénomène. Le cannabis est peut-être plus « bio », mais il se produit aussi plus facilement. La consommation d'autres drogues illicites, hors cannabis, au cours de l'année concernée porte pour 2,5 % des 15-64 ans pour les habitants de milieux urbains, et 1,2 % pour ceux résidant en milieu rural. Dans ce contexte, les actions portées par la MILDECA concernent l'ensemble du territoire. Ses représentants en région, que sont les préfets, en lien avec les partenaires de l'action interministérielle – les agences régionales de santé (ARS), les recteurs, les procureurs – sont ainsi chargés de la mise en œuvre de la politique de lutte contre les drogues et conduites addictives en fonction des priorités locales. C'est dans ce cadre qu'ils les définissent.

Disposant de fonds de 11 millions d'euros en loi de finances initiale, la MILDECA met chaque année à disposition de son réseau territorial près de 8,5 millions d'euros pour conduire des actions précises au plus près des territoires, dont près de 5,8 millions d'euros sont attribués aux territoires ruraux. Si l'on compte les crédits additionnels d'autres partenaires institutionnels, ce sont plus de 13,5 millions d'euros qui sont ainsi mobilisés. Par ailleurs, la MILDECA a lancé en 2018 un appel à projets destiné à soutenir les collectivités locales, quelle que soit leur taille, dans la mise en œuvre d'une politique locale globale et intégrée de lutte contre les drogues et les conduites addictives. Enfin, les actions pilotées au niveau national concourent à la lutte contre les drogues y compris dans les territoires ruraux.

Mme Émilie Cariou, présidente. Nous avons une petite spécificité, dans les zones frontalières proches des Pays-Bas, où se pose, au-delà de celui du cannabis, un important problème d'héroïne. J'ai demandé à toutes les autorités de l'État de se mobiliser très fortement sur ce sujet, qui est très préoccupant.

Monsieur le ministre, je vous remercie.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 31 mai 2018 à 15 heures 30

Présents. – Mme Émilie Cariou, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Paul Dufrène, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Joël Giraud, Mme Nadia Hai, M. Daniel Labaronne, Mme Lise Magnier, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, Mme Christine Pires Beaune, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. – M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

