



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE BRARD,

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I^{ER} : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE	13
I.– LA COORDINATION GÉNÉRALE	13
A.– LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS	13
1.– Les effectifs concernés	13
2.– Les crédits budgétaires	14
B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	14
1.– Les activités du SGG	15
2.– Les moyens budgétaires du Secrétariat général	16
3.– Les commissions rattachées au SGG	18
C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	19
1.– Les activités du SGAE	19
2.– Les moyens budgétaires du Secrétariat général	20
D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	20
1.– Les activités du SIG	20
2.– Les moyens budgétaires du Service	21
II.– LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	22
A.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE	22
1.– Les activités du SGDN	22
2.– Les moyens budgétaires du Secrétariat général	24
B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE	25
1.– Les activités de l'IHEDN	25
2.– Les moyens budgétaires de l'Institut	26

C.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE.....	27
1.– Les crédits des fonds spéciaux.....	27
2.– Le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux	29
a) <i>La Commission de vérification des fonds spéciaux</i>	29
b) <i>La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité</i>	30
III.– LA COORDINATION SECTORIELLE	31
A.– LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX SECTORIELS	32
1.– Le Secrétariat général de la mer.....	32
2.– Le Secrétariat général de l'administration.....	33
B.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	34
1.– L'activité de la MIVILUDES	34
2.– Les moyens budgétaires de la Mission.....	35
C.– LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE.....	36
1.– Le rôle de la direction des services administratifs et financiers.....	36
2.– L'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre.....	37
a) <i>L'évolution des crédits en 2005</i>	37
b) <i>L'évolution des crédits en 2006</i>	39
3.– Les crédits demandés pour 2007.....	40
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	41
I.– LA CRÉATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	41
A.– LA MISE EN PLACE DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	42
1.– Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique.....	42
2.– L'organisation interne du Centre d'analyse stratégique.....	43
a) <i>Les services sectoriels</i>	43
b) <i>Les services transversaux</i>	44
B.– LES PREMIERS TRAVAUX DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE.....	45
1.– Les études menées en 2006	45
2.– La nécessité d'une meilleure association du Parlement et des partenaires sociaux aux travaux du Centre.....	47
a) <i>Les relations du Centre avec le Parlement</i>	48
b) <i>L'ouverture du Centre sur la société civile</i>	48

II.- LES MOYENS DES DIFFÉRENTS ORGANISMES DE PROSPECTIVE	49
A.- LES MOYENS DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	49
1.- Les crédits demandés pour 2007	49
2.- La mise en œuvre de la LOLF	50
a) <i>Objectif et indicateurs de performance</i>	50
b) <i>La mutualisation des moyens</i>	50
B.- LES ORGANISMES RELEVANT DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	51
1.- Les organismes n'ayant pas de personnels budgétaires propres	51
a) <i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales</i>	51
b) <i>Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale</i>	52
2.- Les organismes ayant des personnels budgétaires propres	53
a) <i>Le Conseil d'analyse économique</i>	53
b) <i>Le Conseil d'orientation des retraites</i>	55
c) <i>Le Conseil d'analyse de la société</i>	57
d) <i>Le Conseil d'orientation pour l'emploi</i>	58
C.- LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS CHARGÉS DE LA PROSPECTIVE ET PLACÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	59
1.- L'Institut de recherches économiques et sociales	59
2.- La prospective internationale	60
a) <i>L'Institut français des relations internationales</i>	60
b) <i>L'Institut des relations internationales et stratégiques</i>	61
D.- LE COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS.....	62
1.- L'activité du CECRSP	62
2.- Les moyens budgétaires du Comité	63
 CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE	65
I.- LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF TÉLÉPHONIQUE	66
A.- L'EXTERNALISATION DES RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS PAR TÉLÉPHONE	66
1.- Les centres interministériels de renseignements administratifs	66
2.- Le centre d'appels 39 39	66
B.- LA RÉPARTITION DES MOYENS BUDGÉTAIRES	68
 II.- L'ÉDITION PUBLIQUE PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE	69
A.- UN RÔLE RENOUVELÉ, DES CONTOURS REDÉSSINÉS	70
1.- Le rôle et l'activité de la Documentation française	70
a) <i>La suppression du compte de commerce</i>	70
b) <i>Les productions et réalisations de la Documentation française</i>	71

2.- L'organisation interne de la direction.....	72
a) <i>La modernisation de la gestion</i>	72
b) <i>La baisse drastique des effectifs</i>	72
3.- Le rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels	73
B.- DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉS	74
1.- L'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française	74
2.- Les crédits demandés pour 2007	74
a) <i>L'évolution des dépenses de personnel</i>	75
b) <i>L'évolution des dépenses de fonctionnement</i>	75
c) <i>L'évolution des dépenses d'investissement</i>	75
III.- LES PUBLICATIONS ASSURÉES PAR LES JOURNAUX OFFICIELS	76
A.- LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES JOURNAUX OFFICIELS	76
1.- Les missions des Journaux officiels	76
a) <i>Les missions de service public des Journaux officiels</i>	76
b) <i>L'évolution des publications et des modes de diffusion</i>	77
2.- L'organisation du travail aux Journaux officiels	79
a) <i>L'organisation des modes de production et de diffusion</i>	79
b) <i>Les avancées récentes du dialogue social aux Journaux officiels</i>	80
3.- La nouvelle structure budgétaire des Journaux officiels	82
B.- LES MOYENS BUDGÉTAIRES PERMETTANT DE FINANCER LA MODERNISATION EN COURS	83
1.- L'évolution des recettes des Journaux officiels	83
2.- Les crédits demandés pour 2007	83
a) <i>L'évolution des dépenses de personnel</i>	84
b) <i>L'évolution des dépenses de fonctionnement</i>	84
c) <i>L'évolution des dépenses d'investissement</i>	85
CHAPITRE IV : LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE	87
I.- LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	89
A.- L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR	89
1.- La médiation individuelle	90
a) <i>Le traitement des réclamations</i>	90
b) <i>Une nouvelle mesure de la performance</i>	90

2.– L'action des délégués du Médiateur	91
a) <i>Un maillage de plus en plus serré du territoire</i>	91
b) <i>Un succès à consolider : la médiation en milieu carcéral</i>	92
c) <i>Un nouveau champ d'action : le handicap</i>	94
3.– Les propositions de réforme faites par le Médiateur	94
a) <i>Les nouvelles propositions de réforme</i>	94
b) <i>Le suivi et l'aboutissement des propositions de réforme</i>	96
B.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR	96
1.– La dotation prévue pour mener des actions nouvelles en 2007	96
2.– L'évolution des effectifs	97
II.– LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS	98
A.– LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	98
1.– L'activité de la CADA	98
2.– Les moyens budgétaires de la Commission.....	99
B.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	100
1.– L'activité de la CNDS	101
2.– Les moyens budgétaires de la Commission.....	102
III.– LES INSTANCES CONSULTATIVES	102
A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE	102
1.– L'activité du CCNE	102
2.– Les moyens budgétaires du Comité	103
B.– LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	103
1.– L'activité de la CNCDH	104
2.– Les moyens budgétaires de la Commission.....	104
C.– LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE	105
1.– Le rôle de la CCSDN	105
2.– Les moyens budgétaires de la Commission.....	106
EXAMEN EN COMMISSION	107
ANNEXE : LISTE DES CONTRÔLES ET DES AUDITIONS EFFECTUÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	109

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date limite, pour l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 78 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 92 % des réponses. Il déplore cependant l'attitude de certains services ou instances qui n'ont pas daigné répondre à son questionnaire, en particulier la direction du développement des médias, la Commission consultative du secret de la défense nationale, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, l'Institut des relations internationales et stratégiques, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

Le programme de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* examiné dans le présent rapport spécial est le programme *Coordination du travail gouvernemental*.

L'autre programme de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, le programme *Fonction publique*, fait l'objet du rapport spécial de M. Georges Tron (Doc. AN n° 3363, annexe n° 13). Le vote des crédits de cette mission par votre commission des Finances est retracé dans cette annexe.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial porte sur les crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, ainsi que sur ceux du budget annexe *Publications officielles et information administrative*. Ce dernier constitue une mission spécifique, conformément à l'article 18 de la LOLF, dont la création résulte de l'article 17 du présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET DES EMPLOIS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2006	Projet de loi de finances 2007	Évolution (en %)
Mission <i>Direction de l'action du Gouvernement</i>			
Programme <i>Coordination du travail gouvernemental</i>			
– autorisations d'engagement	398,1	383,7	- 3,6 %
– crédits de paiement	397,4	358,3	- 9,8 %
Mission <i>Publications officielles et information administrative</i>			
Programme <i>Accès au droit, publications officielles et annonces légales</i> (ex <i>Journaux officiels</i>)			
– autorisations d'engagement	170,4	142,0	- 16,6 %
– crédits de paiement	171,2	148,7	- 13,1 %
Programme <i>Édition publique et information administrative</i> (nouveau)			
– autorisations d'engagement	45,5	48,2	5,9 %
– crédits de paiement	45,5	48,2	5,9 %

(emplois budgétaires en nombre d'ETPT)

	Loi de finances initiale 2006	Projet de loi de finances 2007	Évolution
Mission <i>Direction de l'action du Gouvernement</i>			
Programme <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	2.954	2.531	- 423
Opérateur : IHEDN (hors plafond d'emplois)	73	75	+ 2
Mission <i>Publications officielles et information administrative</i>			
Programme <i>Accès au droit, publications officielles et annonces légales</i>	574	617	+ 43
Programme <i>Édition publique et information administrative</i>	424	415	- 9

Les services du Premier ministre gèrent aussi des crédits relevant d'autres programmes : le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (cf. annexe n° 13 par M. Georges Tron), deux des programmes (*Presse et Chaîne française d'information internationale*) de la mission interministérielle *Médias* (cf. annexe n° 19 par M. Patrice Martin-Lalande) et le programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission interministérielle *Politique des territoires* (cf. annexe n° 21 par M. Louis Giscard d'Estaing). En revanche, tous les emplois budgétaires figurent dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*. L'écart avec le plafond des autorisations d'emplois des services du Premier ministre figurant à l'article 38 du projet de loi de finances (7.442 ETPT) résulte du rattachement des emplois budgétaires de la mission *Conseil et contrôle de l'État* (avec le Conseil économique et social ainsi que les juridictions administratives et financières) à ces services (cf. annexe n° 23 par M. Pierre Bourguignon).

Globalement, les crédits qui sont analysés dans le présent rapport spécial s'élèvent à **555,2 millions d'euros** en crédits de paiement (contre 568,6 en 2006, soit une diminution de 2,4 %). C'est peu par rapport aux 269,6 milliards d'euros de dépenses nettes inscrites au budget général et aux budgets annexes, mais c'est plus, à titre d'exemple, que les crédits de la mission *Santé* (426,9 millions d'euros). Si les effectifs sont modestes (**3.563 ETPT**), ils sont presque aussi nombreux que les emplois budgétaires du ministère de l'Écologie et du développement durable (3.775).

Les services du Premier ministre constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions. Dans le cadre du programme *Coordination du travail gouvernemental* – dont le responsable dispose de certaines prérogatives d'un ministre puisque le secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes depuis le 3 octobre 2006, est destinataire de la lettre plafond adressée par le Premier ministre - et de la mission *Publications officielles et information administrative*, ils peuvent être regroupés autour des trois fonctions suivantes, qui seront suivies par votre Rapporteur spécial pour l'analyse des crédits car ce découpage est plus clair que la division artificielle en pas moins de onze actions du programme, sans compter le budget annexe :

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

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

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

Sont également rattachées au Premier ministre, en raison de leurs missions, un certain nombre d'**autorités administratives et instances indépendantes**. L'inscription de leurs crédits, de manière individualisée, au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* constitue l'une des garanties de leur indépendance.

L'étude strictement budgétaire de l'ensemble de ces crédits présente un intérêt relatif, s'agissant pour l'essentiel de dépenses de rémunération et de fonctionnement dont l'évolution est assez mécanique. Votre Rapporteur spécial ne se limitera donc pas à une telle analyse et entend examiner l'organisation et le rôle des multiples structures rattachées au Premier ministre. Même si l'organisation des services de l'exécutif relève traditionnellement de la seule compétence du pouvoir réglementaire, en vertu de l'article 37 de la Constitution, la discussion budgétaire est en effet l'occasion d'évaluer l'efficacité de l'action des différents services concernés, dont le Parlement vote les crédits.

INTRODUCTION

383,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 358,3 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés en 2007 au programme *Coordination du travail gouvernemental*. Compte tenu des changements de périmètre et des modifications de structure liés à la reconfiguration du budget annexe des Journaux officiels, ces moyens budgétaires sont globalement stables, s'agissant pour l'essentiel de crédits de fonctionnement destinés aux services rattachés au Premier ministre, lesquels représentent la continuité de l'État et dont les structures évoluent donc assez peu compte tenu de leurs fonctions principales.

Tout d'abord, le Premier ministre exerce une **fonction d'état-major** liée à la direction du Gouvernement. Le nouveau secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, est aussi le responsable du programme. La secrétaire générale des affaires européennes, Mme Pascale Andréani, a démontré la très grande efficacité de ce service assez méconnu. Cela amène à poser la question, dans la perspective d'une nouvelle composition ministérielle, du rattachement direct auprès du Premier ministre du ministre chargé des affaires européennes, car il s'agit d'un travail de coordination proprement interministériel qui ne concerne pas uniquement les affaires étrangères.

Ensuite, le Premier ministre joue un rôle de **coordination sectorielle**, et il dispose pour cela de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction du développement des médias. Sur ce point, votre commission des Finances a toujours considéré que les crédits de fonctionnement devraient plutôt être directement rattachés aux programmes correspondants, conformément à l'article 7 de la LOLF.

Le Premier ministre doit, en outre, disposer d'un véritable outil de **stratégie et prospective**, afin de l'aider techniquement à préparer les décisions gouvernementales sans dépendre uniquement de l'expertise des différents services ministériels, notamment du ministère des Finances. C'est pourquoi le Centre d'analyse stratégique a été créé en mars dernier, à la fois pour redynamiser le Commissariat général du Plan et pour mutualiser le fonctionnement des nombreuses instances qui gravitent autour de lui (Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation de l'emploi, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'analyse de la société). La directrice générale du Centre, Mme Sophie Boissard, est consciente de la nécessité de garantir l'indépendance intellectuelle des chercheurs et de tenir compte des demandes du Parlement. À ce titre, on doit déplorer l'absence de saisine du Centre par les présidents des deux assemblées, alors que cette saisine est rendue possible par les textes. Votre Commission pourrait prendre une initiative en ce sens auprès du Président de l'Assemblée nationale.

Figurent également dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* les crédits destinés aux **autorités administratives indépendantes** que le législateur a entendu rattacher budgétairement aux services du Premier ministre. Parmi elles, le Médiateur de la République a mis en œuvre, dans l'esprit de la LOLF, une démarche de rationalisation de la gestion et de mesure de la performance interne de ses services. Le Médiateur exploite jusqu'au bout les compétences que la loi lui confère, en usant même de son pouvoir d'injonction vis-à-vis des administrations. Votre commission des Finances gagnerait à être régulièrement en contact avec M. Jean-Paul Delevoye, car il peut soumettre un certain nombre de propositions de réformes qui répondent à nombre de difficultés administratives et iniquités que subissent nos concitoyens, par exemple en matière fiscale, en ce qui concerne la fiscalité des couples et des concubins.

À partir de 2007, les moyens consacrés aux actions d'information et de renseignement administratifs sont regroupés avec ceux de la direction des Journaux officiels dans un nouveau budget annexe, qui constitue la mission ***Publications officielles et information administrative***. Cette mission comprend deux programmes, comme votre Commission l'avait demandé l'an dernier, et elle sera dotée de 190,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 196,9 millions d'euros en crédits de paiement.

L'adaptation aux nouvelles technologies est le maître mot de la construction de ce budget annexe. Le rapprochement entre les deux directions doit permettre de garantir un niveau d'activités suffisant pour maintenir un service de qualité. Il faut à cet égard se féliciter des 15 millions d'euros d'investissement programmés pour poursuivre la mise à jour de l'outil de production, afin de l'adapter à la numérisation de la production de l'administration.

En ce qui concerne les personnels, un accord a été signé entre l'organisation syndicale et la direction des Journaux officiels au début du mois d'octobre, avec pour conséquence une réduction progressive des effectifs d'ici 2010 dans le cadre de départs volontaires en préretraite. Il convient de signaler les risques de départs dès cinquante ans, car cela peut avoir des conséquences humaines très lourdes, et les hommes n'ont pas à payer à ce prix le passage à l'ère numérique. Il faut espérer qu'un maximum d'accompagnement social et psychologique sera prévu pour ces personnes. Mais ce sacrifice volontaire, pour faire vivre l'outil d'excellence que sont les Journaux officiels et la Documentation française, doit permettre de préparer l'avenir et non de le fermer comme à l'Imprimerie nationale. C'est pourquoi le Gouvernement doit faire vivre avec le plus de dynamisme possible ces deux directions, en leur garantissant une activité à la mesure de leur très haut potentiel technique et éditorial.

Il faut souligner que votre commission des Finances a obtenu satisfaction sur un certain nombre – mais pas tous – de points qu'elle avait soulevés l'an dernier en ce qui concerne la nomenclature budgétaire interne, et que des progrès sensibles ont été réalisés cette année en termes de mesure de la performance.

CHAPITRE I^{ER} : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE

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

I.- LA COORDINATION GÉNÉRALE

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

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

Relèvent du programme *Coordination du travail gouvernemental*, outre le cabinet du Premier ministre, ceux des trois ministres rattachés budgétairement au Premier ministre, à savoir le ministre de la Fonction publique, le ministre délégué aux Relations avec le Parlement, et le ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances qui a succédé le 2 juin 2005 au secrétaire d'État à la réforme de l'État.

1.- Les effectifs concernés

Le plafond d'emplois affectés aux cabinets sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* est de **301 ETPT** pour 2007. La forte proportion d'agents de catégorie C dans ces emplois (60 %) est due à l'importance que revêtent les tâches matérielles de secrétariat pour assurer, quotidiennement, le travail très lourd et incessant de coordination interministérielle.

Les effectifs des cabinets sont, en revanche, beaucoup plus nombreux. En plus des personnels rémunérés par les services du Premier ministre, les membres des cabinets eux-mêmes sont pour la plupart mis à disposition gratuitement par d'autres ministères. Leur rémunération principale reste donc assurée par leur corps d'origine, le programme *Coordination du travail gouvernemental* ne prenant en charge que les indemnités pour sujétions particulières (7,1 millions d'euros de crédits étaient inscrits à ce titre en loi de finances initiale pour 2006).

Au total, le cabinet du Premier ministre comprenait, au 1^{er} juillet 2006, 67 membres et 422 personnels chargés des fonctions support (protection, secrétariat, intendance et logistique), soit 489 personnes en tout. Le cabinet du ministre de la Fonction publique comprenait 51 personnes au total, celui du

ministre délégué aux Relations avec le Parlement 44 personnes, et celui du ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances 34 personnes.

2.– Les crédits budgétaires

L'évolution des crédits de fonctionnement ouverts en 2005 et 2006 pour chacun des cabinets relevant du programme *Coordination du travail gouvernemental*, ainsi que leur consommation, figure dans le tableau ci-après :

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT AFFECTÉS AUX CABINETS RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

(en euros)

CABINET	2005		2006	
	crédits ouverts	consommation	crédits ouverts	consommation au 31 août
Premier ministre	3.049.223	2.803.313	3.346.790	1.648.841
Ministre de la Fonction publique	305.100	507.233	326.250	319.813
Ministre délégué aux Relations avec le Parlement	335.000	317.909	302.750	223.745
Ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances	121.229	191.730	256.000	194.915
TOTAL	3.810.552	3.820.185	4.231.790	2.387.314

Pour 2007, les crédits de fonctionnement destinés aux cabinets du Premier ministre et de ses ministres rattachés représentent 3 millions d'euros au sein de l'action *Coordination du travail gouvernemental*. Ils sont gérés à partir du budget opérationnel de programme (BOP) *Soutien* du programme.

Les dépenses de personnel, correspondant aux rémunérations des ministres eux-mêmes et des personnels de leurs cabinets relevant du plafond d'autorisations d'emplois des services du Premier ministre ainsi qu'aux indemnités pour sujétions particulières, sont suivies depuis 2006 par la direction des services administratifs et financiers à partir de l'exploitation des bulletins de salaire en provenance de la paierie générale du Trésor. Sur la base des dépenses constatées au cours du premier semestre de cette année, la consommation annuelle des crédits devrait atteindre 15,5 millions d'euros en 2006, tous cabinets confondus.

En revanche, le changement de Gouvernement qui interviendra, quoiqu'il advienne, en mai 2007 ne permet pas d'établir une projection de la consommation des crédits de rémunération pour 2007, laquelle dépendra fortement de la nouvelle structure gouvernementale. 17,8 millions d'euros sont demandés à ce titre dans le présent projet de loi de finances.

B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Complément administratif naturel du cabinet du Premier ministre, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) est le gardien de la République et de la continuité de l'État. Il est en quelque sorte la tour de contrôle du travail gouvernemental. Votre Rapporteur spécial tient à souligner la stabilité du poste de secrétaire général par-delà les alternances politiques et les changements de

gouvernement : il n'y a ainsi eu que dix secrétaires généraux depuis la Libération (successivement MM. Louis Joxe, André Segalat, Roger Belin, Jean Donnedieu de Vabres, Jacques Larché, Marceau Long, Jacques Fournier, Renaud Denoix de Saint Marc, Jean-Marc Sauvé et Serge Lasvignes).

1.– Les activités du SGG

Le Secrétariat général du Gouvernement est un organisme administratif permanent chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Il intervient à toutes les étapes de l'élaboration des décisions du Gouvernement : il convoque les réunions interministérielles, établit leurs comptes rendus qu'il conserve et diffuse, coordonne la phase de consultation du Conseil d'État pour les textes les plus importants, prépare matériellement les réunions du Conseil des ministres, suit l'ensemble de la procédure législative puis, le cas échéant, du contentieux devant le Conseil constitutionnel, et s'assure enfin de la publication des textes au *Journal officiel*. Après l'adoption d'une loi, le SGG veille à ce que les décrets d'application soient pris dans un délai raisonnable et en rend compte au Premier ministre.

Le Secrétariat général joue également un rôle de conseil juridique du Gouvernement. À ce titre, il examine la correction juridique et formelle des textes et peut être consulté par le Premier ministre, les ministres ou leurs cabinets sur certaines questions juridiques sur lesquelles ceux-ci souhaitent avoir l'avis d'un organe détenant une expertise horizontale. Il assure également la diffusion de la documentation juridique auprès des ministères et rédige notamment les circulaires du Premier ministre relatives à l'interprétation des textes.

Eu égard à la nature des attributions du SGG, l'approche de son activité en termes quantitatifs trouve vite ses limites. On peut néanmoins mentionner la tenue, en 2005, de 1.633 réunions interministérielles et 39 réunions de ministres et comités interministériels, chiffres en hausse par rapport à 2004. Le Secrétariat général a eu à connaître de 7.009 textes signés ou contresignés par le Premier ministre ou ses délégataires, dont 304 ont été soumis au Conseil des ministres.

Le Secrétariat général poursuit la mise en œuvre d'un projet de dématérialisation des procédures qui doit aboutir au déploiement opérationnel, début 2007, d'un système d'organisation en ligne des opérations normatives (**SOLON**). Ce projet a pour objet de doter le Premier ministre et le SGG d'un outil moderne de supervision de la production des textes normatifs et des mesures nominatives destinés à une publication au *Journal officiel* (soit plus de 30.000 textes chaque année). Cette application informatique accueillera les projets au moment correspondant soit à leur interministérialisation, soit à la saisine du Conseil d'État pour avis, soit au recueil des contreseings ministériels ; ainsi a-t-elle pour vocation de « notariser » les étapes formelles de validation des actes, depuis la « porte » des ministères jusqu'à leur publication au *Journal officiel*. Elle prendra en compte non seulement les actes proprement dits, dans leurs versions successives, mais aussi l'ensemble de la documentation qui leur est habituellement

annexée. SOLON sera accessible, au moyen d'un simple navigateur Internet, à 500 utilisateurs désignés et formés au sein des principales entités contribuant à la production normative : présidence de la République, cabinet du Premier ministre et Secrétariat général du Gouvernement, ministères, assemblées parlementaires et autorités administratives indépendantes.

Le SGG a aussi poursuivi les efforts déjà engagés dans le domaine de l'amélioration de la qualité de la réglementation. A ce titre, un guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, élaboré conjointement avec le Conseil d'État, a été mis en ligne et édité à la Documentation française. La panoplie des indicateurs interministériels de suivi de l'activité normative, qui comprenait le suivi des décrets d'application des lois et la transposition des directives communautaires, a été enrichie par la mesure de l'évolution du volume des codes ainsi que celle des textes non codifiés. **Votre Rapporteur spécial regrette que cet objectif d'amélioration de la qualité de la réglementation ne figure aucunement dans le projet annuel de performances de la mission Direction de l'action du Gouvernement.** Or il s'agit très clairement d'une des missions du Secrétariat général du Gouvernement, qui engage également l'autorité du Premier ministre en tant que chef du Gouvernement au regard des conditions de préparation des textes par les différents ministères. **Un indicateur de suivi des décrets d'application des lois pourrait très facilement être publié, car il existe déjà en interne. Ces résultats ne seraient-ils pas présentables au Parlement ?**

2.— Les moyens budgétaires du Secrétariat général

Les **crédits de fonctionnement** du Secrétariat général du Gouvernement sont globalisés dans l'action *Soutien* du programme. Ils ne seront donc déterminés qu'à l'issue de la réunion d'allocations de ressources qui se tiendra à la fin de l'année 2006. La dotation de fonctionnement allouée au SGG pour 2006 est de 406.200 euros (après réserve de précaution) ; la consommation de ces crédits constatée au 31 août 2006 est de 209.900 euros.

Les crédits de personnel sont inscrits sur l'action *Coordination du travail gouvernemental*, à hauteur de 5,8 millions d'euros afin de rémunérer les **99 ETPT** autorisés par le plafond d'emplois. Les effectifs augmentent de 2 ETPT en 2007 par rapport à 2006 compte tenu du transfert budgétaire de personnels mis à disposition à titre gratuit. Comme pour les cabinets ministériels, la forte proportion d'agents de catégorie C dans les effectifs permanents (46 %) est due à la lourdeur des tâches de secrétariat pour préparer les réunions interministérielles et le Conseil des ministres.

Les **crédits d'intervention** inscrits sur la même action pour 2007 sont de 9,8 millions d'euros, avant allocation de la réserve parlementaire. Ils sont destinés au versement de subventions aux fondations politiques et associations œuvrant en faveur des droits de l'Homme ou au développement de la citoyenneté. Le montant de cette dotation était de 11,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, dont 1,5 million d'euros de crédits provenant de la réserve parlementaire.

Les 62 organismes ayant bénéficié de subventions au 30 septembre 2006 figurent dans la liste suivante. Sans se prononcer sur l'opportunité de ces subventions, votre Rapporteur spécial estime nécessaire d'évaluer l'importance du travail accompli par ces organismes pour apprécier l'équité des montants alloués.

ASSOCIATIONS ET FONDATIONS SUBVENTIONNÉS EN 2006

(montant de la subvention en euros)

Fondation pour l'innovation politique	2.030.000
Fondation Jean Jaurès	1.675.000
Fondation Robert Schuman	1.600.000
Fondation Charles de Gaulle	1.150.000
Fondation Gabriel Péri	1.100.000
Fondation <i>Res Publica</i>	600.000
Fondation France libertés	500.000
Fondation Institut François Mitterrand	440.000
Fondation pour la recherche stratégique	300.000
EDS - France	200.000
Union des étudiants juifs de France	200.000
Association Georges Pompidou	170.000
Ensemble contre la peine de mort	120.000
Union nationale pour la défense des familles et de l'individu victimes des sectes	110.000
Association pour la démocratie en Europe	100.000
Comité français pour l'union paneuropéenne (PANEUROPE France)	100.000
Ligue des droits de l'Homme	100.000
Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)	90.000
Prix Droits de l'Homme (CNCDH)	75.000
Euro-Méditerranée, Science, Développement et Paix - FORUM DE PARIS	70.000
SOS Attentats	65.000
Club Concorde pour une refonte républicaine	60.000
Reporters sans frontières	60.000
Institut international des droits de l'homme	55.000
Fédération européenne des centres de recherche et d'information sur le sectarisme	50.000
Primo Lévi	45.000
Association pour les victimes de la répression en exil	40.000
Comité contre l'esclavage moderne	40.000
Institut kurde de Paris	40.000
Société internationale pour les droits de l'homme	40.000
Institut national d'aide aux victimes et de médiation	35.000
Centre Roger Ikor de documentation, d'éducation et d'action contre les manipulations mentales	30.000
Coalition française pour la diversité culturelle	30.000
Comité d'action pour la résistance	30.000
Fondation de la résistance	30.000
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)	30.000
SOS Racisme	30.000
Association France République	26.000
Droits d'urgence	25.000
Fondation internationale pour une histoire de la civilisation européenne	25.000
Information et réseaux	25.000
Avocats sans frontières	20.000
Centre de recherche et d'action pour la paix	20.000
Enfants du monde - Droits de l'homme	20.000
Les petits citoyens	20.000
Secours populaire français	15.000
Hier et Aujourd'hui	14.000
Association française pour la communauté atlantique	10.000
France Amérique latine	10.000
Institut pour la démocratie	10.000
Juristes solidarités	10.000
Maison de l'Europe	10.000
Observatoire international des prisons	10.000
Société d'encouragement au bien	10.000
Centre international d'initiation aux droits de l'Homme	7.500
Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)	6.000
Association nationale des médaillés de la Résistance	5.000
Droit et démocratie	5.000
Nouveaux droits de l'Homme	5.000
Parcours d'exil	5.000
LICRA Touraine	3.000
Association française des juristes démocrates	2.000
TOTAL	11.758.500

3.– Les commissions rattachées au SGG

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

Tout d'abord, la **Commission supérieure de codification**, créée par un décret du 12 septembre 1989, est chargée de l'élaboration à droit constant de nouveaux codes, afin de faciliter l'accès au droit. Cette Commission, qui comprend 20 membres permanents, a consacré en 2005 sept séances plénières et cinq séances de groupes restreints aux travaux suivants : élaboration des parties législatives des nouveaux codes de justice militaire, du sport ainsi que de l'artisanat et des métiers, examen du plan du nouveau code des transports, refonte du plan du code du travail, examen de la partie réglementaire du code de l'environnement et achèvement des parties réglementaires du code rural, du code du tourisme et du code de la santé publique. En 2006, elle a déjà pu achever la partie législative du code de l'organisation judiciaire et la partie réglementaire du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Pour assurer son fonctionnement, la Commission supérieure de codification a consommé 168.456 euros en 2005 afin d'assurer la rémunération de ses quatre membres permanents et de ses vingt-quatre rapporteurs particuliers. D'après les prévisions au 31 août 2006, 170.931 euros devraient être consommés pour l'année en cours, en raison de la charge accrue de travail des rapporteurs.

Ensuite, la **Commission des archives constitutionnelles de la V^e République** a été créée par un décret du 25 avril 2002 pour prendre la suite du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République dont les travaux étaient achevés. Elle assure la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958. Cette Commission a tenu sa cinquième réunion plénière depuis sa création le 26 octobre 2005, une nouvelle réunion étant prévue d'ici la fin de l'année 2006. Le premier volume des archives, couvrant la période du 4 octobre 1958 au 7 janvier 1959, devrait être publié dans les premiers mois de l'année 2007 ; sa composition et son impression seront effectuées par la direction des Journaux officiels et son édition par la Documentation française.

La Commission ne dispose d'aucune enveloppe de crédits spécifique, la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre assurant le paiement de ses factures sur une enveloppe de crédits globale. En 2005, elle a consommé 25.216 euros pour les remboursements des frais de déplacement des quatre personnes mises à sa disposition, et 4.409 euros de frais de représentation. À l'issue du troisième trimestre 2006, les consommations de la Commission sont de 10.705 euros pour les frais de déplacement et de 1.924 euros pour les frais de représentation.

C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est devenu, en vertu d'un décret du 17 octobre 2005, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

L'organisation interne du Secrétariat général repose sur vingt secteurs opérationnels, correspondant aux différentes compétences de l'Union européenne, et un secteur en charge de coordonner les aspects logistiques. Le SGAE est dirigé, depuis mai 2002, par Mme Pascale Andréani, par ailleurs conseillère au cabinet du Premier ministre pour les affaires européennes. Elle est assistée par trois secrétaires généraux adjoints.

1.– Les activités du SGAE

Créé en 1948, le SGCI était alors chargé de préparer les décisions du Gouvernement français dans le cadre de la reconstruction économique de l'Europe après la seconde guerre mondiale. Il devait assurer la coordination interministérielle concernant l'aide du plan Marshall, dont la mise en œuvre s'effectuait par le canal de l'Organisation européenne de coopération économique, première organisation de coopération économique européenne devenue depuis lors Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le rôle du SGCI s'est ensuite adapté et renforcé à chaque étape de la construction européenne, avec pour tâches principales l'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires et la coordination des liaisons entre les autorités administratives et gouvernementales françaises et les institutions issues du traité de Rome en 1957. Dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, le Secrétariat général s'assure également que tout projet d'acte de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative fasse l'objet d'un examen préalable par le Parlement français avant son adoption par le Conseil de l'Union ; pour cela, il doit veiller à la cohérence entre le calendrier des travaux parlementaires et le calendrier d'adoption des textes européens.

Administration de mission placée sous l'autorité directe du Premier ministre, le Secrétariat général couvre l'ensemble des domaines définis par le traité sur l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune qui reste de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères. Il est aussi chargé du secrétariat du Comité interministériel sur l'Europe, créé en octobre 2005 et que le Premier ministre préside en personne une fois par mois.

Le SGAE est également compétent pour les questions traitées dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres institutions ou organisations internationales, lorsqu'elles relèvent de la compétence communautaire et font, à ce titre, l'objet d'une coordination communautaire (Organisation mondiale du commerce, CNUCED).

Votre Rapporteur spécial estime qu'un indicateur du suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne permettrait de mesurer, même sur un seul aspect de son activité, la performance du SGAE.

2.– Les moyens budgétaires du Secrétariat général

Les crédits du Secrétariat général des affaires européennes sont regroupés sous l'action *Coordination de la politique européenne* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Cette action est dotée de 10,8 millions d'euros pour 2007, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits sont constitués pour l'essentiel de dépenses de personnel (8,5 millions d'euros), afin de rémunérer les **143 ETPT** autorisés par le plafond d'emplois pour 2007. L'augmentation de 6 ETPT par rapport à 2006 correspond à une création de poste (catégorie A+) et à des transferts budgétaires de personnels mis à disposition du SGAE (1 agent de catégorie A et 4 de catégorie C). Compte tenu de l'interministérialité marquée des questions traitées par le Secrétariat général, une plus grande diversification de l'origine de ses agents serait souhaitable, afin qu'ils ne proviennent pas majoritairement du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Les dépenses de fonctionnement sont prévues à hauteur de 2,4 millions d'euros en 2007, afin d'assurer le fonctionnement courant du Secrétariat général, notamment la prise en charge des frais de déplacement, de préparer la prochaine présidence française de l'Union européenne (au deuxième semestre 2008), avec notamment la mise en place d'un site Internet dédié, et de verser la contribution financière de la France à l'Union européenne pour les frais d'interprétariat des réunions du Conseil.

Le SGAE dispose d'un BOP, qui fait l'objet d'une délégation de gestion avec le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, car il s'agissait du ministère de rattachement du Secrétariat général depuis sa création et il lui versait sa dotation de fonctionnement jusqu'en 2006.

D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

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

1.– Les activités du SIG

Les douze départements du Service d'information du Gouvernement sont chargés d'informer le Gouvernement sur l'état de l'opinion et sur les médias (pour cela, quelque 2.600 notes d'analyses de presse, de sondages, des médias et d'argumentaires sont réalisées par an), de transmettre aux élus et aux citoyens des informations sur l'action du Gouvernement, et d'apporter leur expertise technique

et leur assistance à l'ensemble des administrations dans le domaine des sondages d'opinion, des campagnes de publicité et des relations avec la presse. Le Service publie *La e-Lettre du Gouvernement* (deux fois par mois en moyenne, sur format électronique), gère le site Internet du Premier ministre et coordonne les actions de communication gouvernementale.

Le département Multimédia s'attache au développement de sites Internet interministériels (par exemple, le site interministériel de préparation à un risque de pandémie grippale ou le portail de la société de l'information). Le département Études et sondages travaille essentiellement à partir des informations produites par quatre organismes (CSA, BVA, SOFRES et IPSOS) pour « suivre » l'état de l'opinion et établir le « baromètre SIG », permettant de mesurer le taux de pénétration des campagnes de communication gouvernementales.

Les abonnements à certaines études régulières et aux quelque 500 sondages publiés autorisent l'exploitation d'une masse considérable d'informations par des personnels venant pour la plupart d'instituts de sondage. *Sociosig* est une publication établie à partir de cette exploitation. Par ailleurs, des thèmes de question sont lancés en fin de chaque semaine par le cabinet du Premier ministre pour servir à des sondages téléphoniques, durant le week-end, afin que le Premier ministre soit informé de l'état de l'opinion dès le lundi matin.

Le département Publications produit essentiellement *La Lettre du Gouvernement*. Le département Édition-diffusion est essentiellement chargé de la confection de *La Lettre du Gouvernement*. Enfin, le département Campagnes de communication coordonne et met en œuvre des campagnes d'information gouvernementales et des communications de crise. En 2006 a ainsi été réalisée une campagne nationale d'information relative à l'exercice de la citoyenneté, à la fraternité et à l'égalité des chances, et la communication gouvernementale sur l'emploi et sur l'Europe a été développée.

2.— Les moyens budgétaires du Service

Les crédits du SIG sont individualisés au sein de l'action *Coordination du travail gouvernemental*. Le Service dispose d'un BOP pour ses crédits de fonctionnement hors personnel, sur lesquels il a toujours bénéficié d'une capacité de gestion autonome. De plus, il bénéficie en gestion d'une partie des crédits de l'action *Soutien*, notamment pour son fonctionnement courant.

Il est prévu une dotation de **6 millions d'euros** de crédits de fonctionnement pour mener l'ensemble des actions de communication du Service en 2007, alors que le SIG doit bénéficier de 6,6 millions d'euros en 2006. Les dépenses de personnel permettront de rémunérer, à hauteur de 5,9 millions d'euros, les **109 ETPT** autorisés par le plafond d'emplois, soit trois emplois de plus par rapport à 2006 compte tenu de la régularisation de trois mises à disposition dont bénéficiait le Service à titre gratuit. Votre Rapporteur spécial

déplore la part trop importante des contractuels et vacataires dans les effectifs du SIG, 57 personnes au 30 juin 2006, soit 52,8 %.

En termes de mesure de la performance du Service d'information du Gouvernement, l'indicateur de la visibilité des campagnes de communication gouvernementales est beaucoup trop autocentré sur le Service car il cible les campagnes d'information coordonnées par le SIG, alors que le grand public se contente d'identifier le Gouvernement dans son ensemble, et non tel service en particulier. De plus, de telles campagnes sont très souvent conditionnées par l'actualité.

II.- LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Au sein de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, une sous-action concerne le Secrétariat général de la défense nationale, avec l'Institut des hautes études de défense nationale comme opérateur rattaché, et une autre les fonds spéciaux. Votre Rapporteur spécial se félicite que, pour 2007, les crédits destinés à l'IFRI et à l'IRIS ne soient plus imputés sur cette action mais sur l'action *Stratégie et prospective*, comme il l'avait demandé l'an dernier.

A.- LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

Créé sous sa forme actuelle en 1962, le **Secrétariat général de la défense nationale (SGDN)** fait partie, avec le Secrétariat général du gouvernement et le Secrétariat général des affaires européennes, des trois principaux secrétariats généraux sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour l'animation et la coordination interministérielles de l'action du Gouvernement. Par-delà la permanence de ses missions fondamentales, le SGDN a connu un élargissement sensible de son champ d'action vers les enjeux de sécurité nationale au sens le plus large : il se situe aujourd'hui au point de convergence de l'ensemble des dossiers intéressant la sécurité intérieure et extérieure de la France.

1.- Les activités du SGDN

Travaillant en liaison étroite avec la présidence de la République, le SGDN assiste le chef du Gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationales. À ce titre, il assure le secrétariat des instances de haut niveau en matière de défense et de sécurité présidées par le Président de la République (notamment le Conseil de sécurité intérieure) ou le Premier ministre, et prend en charge des responsabilités horizontales d'animation et d'expertise interministérielles en matière de défense et de sécurité. Il a ainsi organisé 131 réunions interministérielles en 2005 et publié deux directives interministérielles, sur l'action des pouvoirs publics en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique (7 avril 2005) et sur la réalisation et le traitement des mesures de radioactivité dans l'environnement en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique (29 novembre 2005).

À la suite des attentats du 11 septembre 2001 et dans le cadre de sa mission de préparation et de suivi des crises, le SGDN a progressivement mis en place une capacité permanente de veille, d'alerte et de synthèse de l'information de source ouverte ou fermée (en provenance notamment des services de renseignement), dans les domaines de la défense et de la sécurité nationales. La mise en place, en 2003, d'une cellule de veille et d'alerte (CVA), directement rattachée au secrétaire général, a répondu à cette demande en matière de suivi de l'information. De même, la création, dans le cadre des plans de vigilance et d'intervention face aux menaces terroristes, d'un centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information (COSSI) relève de la prévention et de la gestion des crises. Ce centre est chargé d'assurer la veille et l'alerte face aux attaques visant les réseaux et systèmes d'information, de coordonner l'action des différents ministères en cas de mise en œuvre des volets sécurité des systèmes d'information des plans de vigilance et d'intervention, de fournir des synthèses de situation aux autorités gouvernementales et de définir les mesures à prendre.

Les attentats commis à Londres en juillet 2005, après ceux de Madrid en mars 2004, ont amené le Secrétariat général à faire évoluer la planification globale de la sécurité nationale. L'actualisation des mesures des **plans d'intervention** (VIGIPIRATE, PIRATAIR-INTRUSAIR, PIRATE-MER, PIRATOME, PIRATOX, BIOTOX, PIRANET et PIRATE-EXT) a été poursuivie. Les plans de sécurité de la RATP et de la SNCF ont été validés. Les processus d'alerte et de décision des plans de vigilance, de prévention, de protection et de lutte contre le terrorisme, ainsi que leur mise en œuvre partielle, ont été testés lors de plusieurs **exercices** : *Blue Channel 05*, à Londres le 25 janvier 2005, premier exercice bilatéral de niveau gouvernemental ; *Pirate-mer / Armor 05* avec la préfecture maritime de l'Atlantique et la préfecture du Finistère du 16 au 18 mai 2005 ; *Pandémie grippale 05* le 30 juin 2005, puis *Pandémie grippale 06* les 24 et 25 avril 2006, ce dernier testant le plan gouvernemental PANDÉMIE GRIPPALÉ actualisé en janvier 2006 ; *Piranet 05* les 15 et 16 novembre 2005 ; *Hadès 06*, les 21 et 22 juin 2006, exercice international qui s'inscrivait dans le cadre de l'initiative de sécurité contre la prolifération.

Le SGDN a aussi été chargé de l'élaboration du **livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme**, commande passée en mai 2005 par le Premier ministre. Ce livre blanc a été approuvé en réunion de ministres en mars 2006. Il expose la doctrine du Gouvernement en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Ce document de référence, sans précédent, orientera pour les années à venir l'action de tous ceux qui sont engagés dans la lutte contre le terrorisme, notamment les services de renseignement.

Plus globalement, les efforts du SGDN en 2005 et 2006 ont porté en priorité sur l'amélioration de la posture nationale de sécurité, les infrastructures vitales et la continuité de la vie de la nation, la sécurisation des systèmes d'information de l'administration et des services publics, la surveillance des technologies et transferts sensibles, le suivi des crises internationales et la coordination des actions d'intelligence économique.

Le Secrétariat général héberge et dirige également le **Centre de transmissions gouvernemental**, chargé de la sécurisation des échanges entre les plus hautes autorités françaises, tant sur le territoire national qu'à l'étranger lors des voyages officiels. En 2005, il a participé à 91 déplacements présidentiels (dont 23 à l'étranger) et à 60 déplacements du Premier ministre (dont 12 à l'étranger). La production d'éléments sécurisés au profit de tous les ministères s'est maintenue au niveau moyen de 18.500 documents classifiés gérés annuellement.

Au niveau matériel, le Centre a procédé à la mise en place, en octobre 2005, d'une nouvelle messagerie électronique (MAGDA v2) homologuée confidentiel défense. Il prépare également le déploiement, d'ici 2008, d'un **réseau Intranet Sécurisé Interministériel pour la Synergie gouvernementale (ISIS)**, moyen sécurisé d'échange à haut débit et en temps réel d'informations classifiées de défense. Ses axes d'efforts porteront en 2007 notamment sur la mise à niveau du centre de secours à Suresnes, sur la réalisation d'un nouveau **Système Interministériel de Messagerie Sécurisé (SIMS)** compatible avec les systèmes en cours de développement au sein de certains ministères, et sur la poursuite de la modernisation et de la sécurisation des moyens de communication du Président de la République lors de ses déplacements ainsi que l'accès à ces mêmes services au profit du Premier ministre.

2.— Les moyens budgétaires du Secrétariat général

Les crédits du SGDN sont regroupés au sein d'un BOP, le secrétaire général ayant le statut d'ordonnateur principal. La spécificité de son activité ainsi que celle des projets financés conduisent en effet le SGDN à conserver la maîtrise totale de la définition des projets et des moyens financiers associés. Par ailleurs, la gestion des personnels militaires a été déléguée au ministère de la Défense. Les 180 agents du Centre de transmissions gouvernemental relèvent aussi directement du ministère de la Défense qui les rémunère.

La dotation budgétaire du Secrétariat général pour 2007 atteindrait globalement **72 millions d'euros**, non compris la subvention versée à l'IHEDN.

25,9 millions d'euros de dépenses de personnel permettront de financer les **362,5 ETPT** autorisés par le plafond d'emplois, soit quatre de plus qu'en 2006 (deux de catégorie A+, deux de catégorie A et un contractuel, gagés par une suppression d'un emploi de catégorie C), en raison de l'intégration budgétaire de personnels mis à disposition par d'autres ministères. Outre la prise en compte de la masse salariale des personnels du SGDN, ces crédits permettront de rembourser à différents ministères (principalement le ministère de la Défense) le coût d'agents mis à disposition, en très nette diminution (6 à 7 à partir du 1^{er} janvier 2007, après 8 en 2006, 12 en 2005, 50 en 2004 et 68 en 2003).

En matière de **dépenses de fonctionnement**, 16,2 millions d'euros en crédits de paiement doivent permettre de faire face aux charges suivantes : fonctionnement courant et action sociale pour le personnel, frais immobiliers liés à

l'entretien de 9.582 m² de locaux dans des monuments classés, serveurs et matériels informatiques, fonctionnement de réseaux sécurisés spécifiques (RIMBAUD, SATCOM-NATOWIDE, ISIS) et financement d'études dans le domaine de la défense et de la sécurité.

En ce qui concerne les **dépenses d'investissement** du SGDN, le présent projet de loi de finances propose un montant de 53 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 28 millions d'euros en crédits de paiement. Ils doivent permettre d'assurer le financement de projets de recherche et de développement dans la prévention des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, ainsi que dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information. Ils permettront également la poursuite des projets SIMS et ISIS dans le domaine des transmissions sécurisées. Un programme interministériel de développement de produits de sécurité informatique sera également engagé.

Enfin, 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévu pour des **dépenses d'intervention** en faveur des PME. Il s'agit de financer des projets dans le cadre du soutien à l'innovation dans le domaine de la sécurité informatique et de l'intelligence économique, ainsi que dans le domaine nucléaire, radiologique, biologique et chimique. Une subvention sera versée dans ce cadre à OSEO-ANVAR pour le soutien à l'innovation dans les PME en ce qui concerne la sécurité des systèmes d'information (716.000 euros).

Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que le SGDN présente cette année, à l'appui du projet annuel de performances, un indicateur de la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État. Il s'agit du suivi d'une politique à vocation interministérielle coordonnée par le Secrétariat général. Pour autant, la note globale attribuée au travers de cet indicateur semble assez abstraite, car aucun élément de construction n'est présenté ; cela peut toutefois se comprendre s'agissant de données classifiées touchant à la sûreté de l'État.

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

Le seul opérateur de l'État relevant du programme *Coordination du travail gouvernemental* est l'**Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)**. Héritier du Collège des hautes études de défense nationale créé en 1936, l'Institut est un établissement public administratif chargé d'aider les cadres de la nation à se forger une perception de la défense, à développer une sensibilité à ses enjeux et à acquérir une culture de défense.

1.– Les activités de l'IHEDN

Structure mixte, à la fois civile et militaire, l'Institut a pour mission de donner à des hauts fonctionnaires, des officiers supérieurs des armées et des cadres de tous les secteurs d'activité de la nation une connaissance approfondie en matière de défense globale. À ce titre, il apporte son concours à la promotion des enseignements universitaires de défense et mène des études concernant la défense.

L'Institut a mis en place, depuis plus de cinquante ans, un accès à une véritable pédagogie fondée sur le débat, les échanges et les confrontations d'idées. Une abondante documentation est mise à la disposition des stagiaires et auditeurs, qui bénéficient également de conférences prononcées par des experts dans le domaine de la défense et des relations internationales. Ils peuvent se rendre compte des réalités, grâce à des visites sur site d'installations militaires, scientifiques, économiques ou administratives et grâce à des voyages d'étude à l'étranger, pour une approche comparée des situations et des institutions.

Une session comprend environ 90 auditeurs âgés de trente-cinq à cinquante ans, dont certains sont issus d'autres États membres de l'Union européenne et des États-Unis ; il s'agit de militaires, de hauts fonctionnaires civils et de personnalités du secteur privé exerçant des responsabilités importantes dans les différents secteurs d'activité économique, social, scientifique, juridique, culturel ainsi que dans la presse écrite et audiovisuelle. Au total, plus de 20.000 personnes ont suivi l'une des formations de l'Institut ; elles constituent un véritable réseau d'expertise. L'effort de réflexion se poursuit au sein des différentes associations d'anciens auditeurs pour relayer la culture de défense.

Les actions nouvelles envisagées par l'Institut en 2007 résultent des objectifs stratégiques présentés à son conseil d'administration : poursuite de l'ouverture de ses activités internationales et contribution à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

2.- Les moyens budgétaires de l'Institut

La subvention pour charges de service public destinée à l'IHEDN est versée par le Secrétariat général de la défense nationale. Elle doit s'élever en 2007 à **6,3 millions d'euros**, contre 6,2 millions d'euros en 2006, et représente l'essentiel des ressources de l'opérateur, comme le récapitule le tableau suivant :

BUDGET PRÉVISIONNEL DE L'IHEDN POUR 2007

(en millions d'euros)

Recettes	Montants prévisionnels	Dépenses	Montants prévisionnels
Dotation de l'État	6,29	Activités :	1,84
		dont : Session nationale	0,45
		Sessions en région	0,35
		Sessions internationales	0,82
Prestations de services	1,40	Autres séminaires et stages	0,22
Taxe d'apprentissage	0,04	Fonctionnement de la structure	5,89
		dont : Fonctionnement courant	0,75
		Rémunérations et charges sociales	5,14
TOTAL	7,73	TOTAL	7,73

Les emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois des services du Premier ministre seront de **75 ETPT** en 2007, soit 38 militaires et 37 civils, dont 29 titulaires et 8 contractuels. La variation des effectifs entre 2006 et 2007 correspond à la régularisation d'un transfert de deux emplois jusqu'alors mis à disposition par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Pour autant, 10 ETPT travailleront encore en 2007 auprès de l'IHEDN dans le cadre de mises à disposition non remboursées.

Votre Rapporteur spécial se félicite que l'élaboration d'un **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens** entre l'État et l'Institut soit enfin envisagée pour l'année 2007. Ce contrat pourra s'appuyer sur les quatre objectifs stratégiques adoptés en conseil d'administration d'octobre 2005 (rechercher l'excellence dans toutes les formations, accroître l'ouverture européenne et internationale, développer l'attractivité des formations, au sein du secteur privé, et mesurer l'impact de l'IHEDN au sein de la société). Ces objectifs doivent en effet permettre de structurer le dispositif de pilotage par la performance de l'opérateur.

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

1.– Les crédits des fonds spéciaux

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 définit le régime juridique des crédits des fonds spéciaux, exclusivement destinés à financer des dépenses liées à la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Ils concernent principalement la **direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)**, dont ils viennent compléter les crédits inscrits à la mission *Défense*, pour financer des opérations devant rester secrètes ou rémunérer des informateurs dont le nom doit évidemment demeurer secret. Ils sont aussi destinés à financer, dans une faible proportion, les dépenses du **Groupeement interministériel de contrôle (GIC)**, créé au sein des services du Premier ministre pour exécuter les interceptions de sécurité autorisées, ainsi qu'à la direction des renseignements militaires (DRM), à la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), à la direction de la surveillance du territoire (DST) et au ministère des Affaires étrangères (MAE).

Les fonds spéciaux constituent une sous-action individualisée au sein de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. En exécution, ils sont intégrés au BOP *Soutien*, dont le responsable est le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, lequel est chargé d'assurer l'ordonnancement des crédits ouverts.

Les versements sont effectués aux services bénéficiaires, sur la base d'un échéancier transmis en début d'année, dans les premiers jours de chaque mois par douzième. Pour la DGSE et le GIC, il est versé en janvier un montant correspondant à 2/12^e de la dotation ouverte en loi de finances, le dernier versement intervenant donc au début du mois de novembre. En ce qui concerne les

crédits ouverts par décret de dépenses accidentelles ou par arrêté de transfert, la liquidation est effectuée dès la mise en place des crédits. La paierie générale du Trésor, dès réception des dossiers de liquidation, assure immédiatement le versement des crédits correspondants sur un compte bancaire ouvert au nom de chacun des bénéficiaires à la Banque de France.

Les mouvements de crédits en 2005 et 2006, ainsi que la répartition prévisionnelle pour 2007, sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES CRÉDITS DES FONDS SPÉCIAUX

(en euros)

	2005	2006	2007
Dotation initiale	37.766.714	42.426.714	41.693.000
Abondements en gestion	20.786.660	1.059.944	-
Total des crédits ouverts	58.553.374	43.486.658 *	-
Répartition des crédits :			
DGSE	53.777.012	33.819.056	36.000.000
GIC	4.776.362	9.667.602	5.190.000
MAE	201.760	142.500	
DST	185.000	142.500	
DRM	70.000	66.500	
DPSD	70.000	66.500	

* au 11 septembre 2006.

Le présent projet de loi de finances prévoit une stabilité des crédits des fonds spéciaux, déduction faite du transfert au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie d'un montant de 810.000 euros correspondant au versement de la part fixe due par le GIC au titre des interceptions de mobiles par les opérateurs (lesquels doivent bénéficier d'une « juste rémunération » à ce titre en vertu de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques).

Votre Rapporteur spécial se félicite qu'à partir de 2007 seules les dépenses à caractère sensible effectuées par le GIC (rémunération d'une trentaine de vacataires chargés de travaux de technique ou de traduction de certaines communications, dont l'identité doit être protégée pour leur sécurité, ainsi que les dépenses spécifiques de fonctionnement et d'investissement) soient imputées sur les fonds spéciaux, les dépenses à caractère non sensible (à savoir les salaires de 70 agents contractuels⁽¹⁾ et les dépenses de fonctionnement non couvertes par le secret de la défense nationale) de cet organisme étant désormais assurées selon les modalités de droit commun.

Ce changement conduit à limiter à 0,6 million d'euros, sur un budget total de 5,2 millions d'euros, le recours aux fonds spéciaux pour le financement des activités du GIC. Il s'agit d'une mesure de transparence, conforme à la LOLF, qui circonscrit au maximum le régime dérogatoire que constituent les fonds spéciaux.

(1) Étant entendu que le GIC dispose par ailleurs d'une centaine de personnels civils et militaires mis à sa disposition gratuitement par le ministère de la Défense, et que des personnels habilités, appartenant à l'ensemble des services des trois ministères autorisés à pratiquer des écoutes, les exploitent également.

2.– Le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux

Si votre Rapporteur spécial est pleinement compétent pour examiner le montant des fonds spéciaux autorisés en loi de finances par le Parlement, il ne lui revient pas en revanche d'en suivre l'utilisation, le caractère secret des opérations financées justifiant des mécanismes spécifiques de contrôle des dépenses engagées.

a) La Commission de vérification des fonds spéciaux

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

– deux députés, dont le président de la Commission, désignés par le Président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat (MM. René Galy-Dejean, président, et Paul Quilès, depuis le 16 février 2006) ;

– deux sénateurs, désignés par le Président du Sénat après chaque renouvellement triennal (MM. Jean-Pierre Fourcade et François Marc) ;

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

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

L'article 136 de la loi de finances pour 2004 a prévu que les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux sont inscrits au budget des services du Premier ministre. Il a en outre été précisé, à l'occasion du débat parlementaire et à l'initiative des questeurs de l'Assemblée nationale, que le président de la Commission est lui-même ordonnateur des dépenses de la Commission, à la place du directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, et sans contrôle des dépenses engagées, ce qui a pour effet de conférer la qualité d'autorité administrative indépendante à la Commission. Celle-ci dispose donc de son propre BOP.

La Commission de vérification des fonds spéciaux bénéficie à ce titre d'une dotation budgétaire de **25.000 euros pour 2007**, inscrite sur une sous-action spécifique de l'action *Instances indépendantes* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Par ailleurs, la Commission a recours aux services d'un fonctionnaire de l'Assemblée nationale, mis à sa disposition gratuitement.

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

dépenses sont préalablement réglées par la DGSE sur fonds spéciaux, pour des raisons évidentes de discrétion, puis sont remboursées à la direction au moyen des crédits de la Commission, par abondement des crédits de fonds spéciaux dont la DGSE est attributaire. Les dépenses se sont élevées à 23.574 euros en 2005, au titre de déplacements à New York, Washington et Alger. Sa dotation pour 2006, soit 28.506 euros, devrait lui permettre d'accomplir des déplacements à Athènes et Kiev.

b) La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques a institué une **Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)**, qui a le statut d'autorité administrative indépendante. À ce titre, les crédits nécessaires à la Commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre et son président est ordonnateur des dépenses de la Commission. Celle-ci dispose de son propre BOP.

La Commission est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation. Depuis le 1^{er} octobre 2003, il s'agit de M. Jean-Louis Dewost, président de section au Conseil d'État. La Commission comprend, en outre, un député désigné pour la durée de la législature par le Président de l'Assemblée nationale (M. Bernard Derosier) et un sénateur désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le Président du Sénat (M. Jacques Baudot depuis octobre 2004).

Le contrôle qui est confié à la Commission a un triple objet :

– vérifier que toutes les interceptions ont été régulièrement demandées par l'un des ministres compétents (défense, intérieur, douanes) et autorisées par le Premier ministre dans la limite des contingents préalablement fixés ;

– vérifier que les motifs invoqués pour justifier les interceptions entrent dans le cadre prévu par la loi (sécurité nationale, prévention du terrorisme, ...) ;

– vérifier le respect des exigences légales en matière d'enregistrement et de transcription des interceptions.

Ce contrôle s'exerce de manière systématique et *a priori* sur toute demande d'interception ou de renouvellement, ainsi que, le cas échéant, de manière plus spécifique à l'initiative de la Commission ou sur réclamation individuelle. La Commission remet chaque année un rapport public sur les conditions d'exercice de son contrôle et les résultats de son activité.

Ainsi, en 2005, 5.882 interceptions de sécurité ont été demandées, soit une hausse de 3 % par rapport à 2004. 854 (soit + 35 %) l'ont été selon la procédure

d'urgence absolue, la Commission devant alors rendre son avis dans l'heure. Les motifs invoqués pour les demandes initiales et les renouvellements sont, dans 39,5 % des cas, la prévention du terrorisme, devançant de peu la criminalité et la délinquance organisées. 10,6 % des demandes ont donné lieu à des observations de la part de la Commission, dont 102 avis négatifs, qui ont tous été suivis par le Premier ministre à une exception près. Enfin, la Commission a été saisie de 41 réclamations de particuliers.

La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a confié une nouvelle compétence à la Commission, le contrôle des opérations de communication par les opérateurs aux services de police et de gendarmerie concernés des données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications. Cette nouvelle compétence se traduira, quand les décrets d'application auront été publiés, par des contrôles portant sur des volumes plus importants que ceux strictement liés aux interceptions de sécurité, nécessitant une adéquation des moyens de la CNCIS.

Les crédits demandés pour 2007, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action *Défense et protection des libertés*, sont de **570.000 euros**, dont 490.000 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération des **6 ETPT** autorisés et payer l'indemnité attribuée au président, et 80.000 euros de dépenses de fonctionnement (pour les charges locatives liées à l'hébergement de la Commission dans les locaux du Premier ministre, les télécommunications, l'entretien du véhicule de service, les frais d'impression du rapport public dont le tirage est revu à la baisse et l'organisation de visites de services utilisateurs d'interceptions ainsi que d'opérateurs de téléphone mobile).

III.- LA COORDINATION SECTORIELLE

La coordination sectorielle regroupe l'ensemble des services et organismes chargés, auprès du Premier ministre, d'assurer la coordination du travail gouvernemental dans certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques ou à dimension interministérielle marquée. Certains services et commissions ont en effet été intégrés par le Gouvernement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*, même si les crédits qu'ils gèrent figurent dans d'autres programmes ou dans d'autres missions, en raison de la taille critique suffisante qui est à son avis nécessaire pour mettre en œuvre la fongibilité des crédits que permet la LOLF, et ainsi mutualiser les moyens et optimiser la gestion.

Pour autant, votre commission des Finances estime que la présentation cohérente d'une politique publique nécessite, conformément à l'article 7 de la LOLF, de regrouper à la fois les dépenses de fonctionnement ou de soutien et les dépenses d'intervention. C'est pourquoi les crédits de la direction générale de

l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction du développement des médias (DDM) sont présentés respectivement dans les rapports spéciaux de M. Georges Tron sur le programme *Fonction publique* (cf. Doc. AN n° 3363, annexe n° 13) et de M. Patrice Martin-Lalande sur la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 3363, annexe n° 19). De même, les crédits de fonctionnement de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) sont commentés dans le rapport spécial de M. Jean-Claude Mathis sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* (cf. Doc. AN n° 3363, annexe n° 6).

Ne seront donc présentés dans le présent rapport spécial que les crédits de deux secrétariats généraux « sectoriels », de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) et de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

A.– LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX SECTORIELS

1.– Le Secrétariat général de la mer

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

Cet effectif restreint permet d'assurer les différentes missions du SGMer : préparation des délibérations du comité interministériel de la mer et suivi de l'exécution des décisions prises, animation et coordination des travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime, suivi des actions de l'État en mer et gestion de crise (sécurité maritime, pollution marine, lutte contre les activités illicites), sûreté maritime, action littorale et prospective, suivi des organisations régionales de pêche et de la protection de l'environnement, préservation de la biodiversité, suivi des textes législatifs et réglementaires en relation avec la mer et relations avec l'organisation maritime internationale.

L'activité du Secrétariat général en 2005 et 2006 s'est concentrée sur le renforcement des actions de lutte contre les stupéfiants en haute mer, principalement dans les Caraïbes et en Atlantique visant principalement le trafic de cocaïne mais aussi en Méditerranée contre le trafic de cannabis. La lutte contre l'immigration clandestine, en priorité outremer (Mayotte et Guadeloupe) a été poursuivie, de même que la surveillance des zones sous juridiction française pour lutter contre les rejets illicites en mer. Il convient à cet égard de noter un affaiblissement notable, à potentiel de surveillance constant, du nombre de constats de rejets, aussi bien en Atlantique qu'en Méditerranée.

Le SGMer a aussi participé à la surveillance et au contrôle des pêches en mer, dans le contexte actuellement tendu de ce secteur d'activité. En particulier, la lutte contre la pêche illicite a eu des succès notables dans les eaux australes, puisqu'elle y a pratiquement disparu, et également en Guyane.

Autre axe d'action régaliennne, la poursuite de la mise en place du dispositif réglementaire de sûreté maritime doit permettre de renforcer la protection des navires et des installations portuaires contre les menaces liées aux trafics, au terrorisme et à la prolifération; dans le cadre du plan VIGIPIRATE.

Pour remplir ses missions, le Secrétariat général bénéficie de crédits non individualisés de l'action *Soutien*, directement affectés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre selon les besoins. Ainsi, en 2006, il a reçu 167.865 euros pour son fonctionnement courant et 220.000 euros pour la location de bureaux. Cette direction prend aussi en charge directement la rémunération des deux personnes issues des services du Premier ministre (un adjoint administratif et un conducteur automobile) et le coût du véhicule de fonction affecté au secrétaire général.

Pour 2007, l'effectif du SGMer devrait rester stable, avec un renforcement de la cellule de suivi de l'action de l'État en mer par l'affectation d'un commissaire principal de la marine à l'été 2007, déjà programmée avec le ministère de la Défense.

2.- Le Secrétariat général de l'administration

Le **Secrétariat général de l'administration (SGA)**, placé auprès du Premier ministre, a été créé par un décret du 21 avril 2006. Il doit préparer les orientations de la politique de gestion, en ce qui concerne notamment la carrière et les rémunérations, des agents constituant l'encadrement supérieur des administrations de l'État et des établissements publics placés sous sa tutelle. Il est chargé de recenser les principales caractéristiques des postes occupés par ces agents au regard de la nature des fonctions et des responsabilités assumées. Il doit fournir parallèlement aux autorités de nomination les informations leur permettant d'avoir une connaissance approfondie des compétences et de l'expérience des personnes susceptibles d'occuper ces postes. Enfin, il doit veiller à ce que les conditions de recrutement et d'emploi de ces agents contribuent à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à la lutte contre toute autre discrimination.

La création de ce nouveau Secrétariat général résulte en fait de la nécessité, pour le Gouvernement, d'orienter et de coordonner les travaux des secrétaires généraux des différents ministères qui ont été créés dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF. La nécessité d'améliorer la gestion de l'encadrement supérieur de l'État a aussi été soulignée depuis de nombreuses années.

Le Secrétaire général de l'administration reçoit, pour l'exercice de ses missions, le concours de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et des directeurs chargés des ressources humaines des différents ministères. Ses crédits de fonctionnement lui sont directement affectés, en tant que de besoin, par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. Enfin, **cinq créations de postes** sont prévues par le présent projet de loi de finances : trois agents de catégorie A+ et deux agents de catégorie C. Les dépenses de rémunération y afférentes s'élèvent à 470.000 euros pour 2007.

B.- LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

1.- L'activité de la MIVILUDES

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

Le président de la Mission, M. Jean-Michel Roulet, préfet et ancien secrétaire général de la Commission consultative du secret de la défense nationale, réunit au moins six fois par an un comité exécutif de pilotage opérationnel composé de représentants des différents ministères concernés. La Mission dispose également d'un conseil d'orientation, composé de trente personnalités nommées par le Premier ministre à raison de leurs compétences ou de leur expérience, qui contribue à nourrir la réflexion des pouvoirs publics sur les dérives sectaires, dégage des orientations et des perspectives d'action pour la mission et favorise l'évaluation de cette action.

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

À ce titre, elle remet un rapport annuel au Premier ministre et elle a publié, en 2006, deux guides sur les dérives satanistes, l'un destiné aux enquêteurs, l'autre au grand public. Pour 2007, plusieurs chantiers sont programmés :

– L'élaboration d'un guide à l'usage des collectivités territoriales, qui traitera des préoccupations des élus locaux (subventions, locations ou prêts de

salles, assistantes maternelles...) en dressant un tableau analytique, législatif et jurisprudentiel, des solutions pouvant être mises en œuvre ;

– L'élaboration d'un lexique des termes sectaires, ainsi qu'une réflexion approfondie sur le thème : « *Secte et ordre public* » ;

– La mise en place d'une politique de formation des correspondants régionaux, afin qu'ils puissent à leur tour prendre en charge les formations départementales, avec notamment la création d'un outil de formation ;

– La préparation d'un colloque sur l'emprise mentale, ouvert aux experts psychologues et psychiatres ainsi qu'aux magistrats.

La MIVILUDES met notamment en œuvre des sessions de formation destinées aux officiers de police judiciaire, français et étrangers, afin de les sensibiliser à la problématique sectaire. La part du temps consacré à la formation s'est considérablement accrue en 2006 ; quatre-vingt conférences doivent ainsi être organisées d'ici le 31 décembre 2006. De plus, la demande est en forte augmentation, tant au niveau des collectivités territoriales que des administrations déconcentrées. Pour 2007, le projet est de former des formateurs au plan régional.

L'attention plus grande portée par le Premier ministre et son cabinet à l'activité de la Mission a permis d'améliorer l'efficacité de son travail et de mieux mettre en évidence sa grande utilité. En prenant pour référence le semestre, il peut être procédé à l'approche quantitative suivante de l'activité de la Mission :

ACTIVITÉS DE LA MIVILUDES EN 2005 ET 2006

INSTRUMENTS	2005		2006
	1 ^{er} semestre	2 ^d semestre	1 ^{er} semestre
Demandes d'informations par courrier	860	610	1.220
Cellules de vigilance départementales	21	16	21
Formations (en nombre de personnes formées)	-	-	1.600
Mouvements observés ou signalés	220	250	283

2.– Les moyens budgétaires de la Mission

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Mission ne sont pas individualisés budgétairement mais affectés directement par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre à partir de son enveloppe globale de soutien. Ils sont en baisse entre 2005 et 2006, passant de 127.500 euros à 113.000 euros, compte tenu de l'amenuisement des besoins d'installation et de maintenance matérielle des postes de travail (en mobilier et matériel technique).

Pour autant, la mise en adéquation des moyens budgétaires, d'une part, et des activités de centralisation documentaire, d'analyse, d'information du public, de formation des agents publics, de coordination des moyens de l'État et de diffusion menées par la Mission, d'autre part, requiert des ajustements annuels poste par poste. C'est pourquoi l'accroissement remarquable de l'activité de la

MIVILUDES, les études envisagées pour l'avenir, les sollicitations nouvelles - nombreuses en matière de formation - et les demandes d'expertise croissantes devront être soutenues financièrement en tant que de besoin.

Les effectifs de la Mission sont composés, pour la plupart, de personnels ayant le statut de fonctionnaires titulaires mis à disposition : outre le président, préfet mis à disposition par le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, et la secrétaire générale, magistrate mise à disposition par le ministère de la Justice, on compte ainsi sept agents mis à disposition. Les quatre autres postes sont occupés par des personnels provenant des ressources propres des services du Premier ministre ou par des agents contractuels.

C.- LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

La mise en œuvre de la LOLF dans les services du Premier ministre a eu pour effet positif immédiat de regrouper au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* des entités qui auparavant n'avaient quasiment aucun contact avec la direction financière des services du Premier ministre, tout en y étant budgétairement rattachés. La nouvelle procédure budgétaire organisée sur le périmètre du programme a donc permis de rassembler progressivement les différents services en vue de développer un pilotage budgétaire commun. Des progrès importants ont ainsi été accomplis en terme de programmation budgétaire, notamment sur le volet essentiel de la masse salariale.

S'il lui apparaît tout à fait « lolfien » de regrouper l'ensemble des crédits de fonctionnement des services du Premier ministre sur une action *Soutien*, afin d'optimiser la gestion de la fonction support de services assez hétérogènes, de petite taille mais aux modes de travail assez similaires, votre Rapporteur spécial déplore l'existence d'une sous-action au sein de l'action *Soutien* regroupant les dépenses de rémunération de 51 **secrétaires généraux aux affaires régionales**, qui devrait plutôt être rattachée à l'action *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* du programme *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. De même, demeurent sur l'action *Coordination sectorielle* 12 ETPT au titre de la **réserve de gestion du corps interministériel des administrateurs civils**, alors que 13 ETPT sont transférés par le présent projet de loi de finances vers le ministère des Affaires étrangères. Cette démarche de clarification doit donc être poursuivie.

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

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

Direction de l'action du Gouvernement. Elle gère les personnels, les immeubles, le parc automobile, le système informatique et les matériels des services et organismes rattachés aux services du Premier ministre. Elle passe également les marchés publics correspondant.

Les crédits de personnel, de fonctionnement courant et d'investissement des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés, du Secrétariat général du Gouvernement, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction du développement des médias, de la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et de la Commission d'accès aux documents administratifs sont regroupés dans un même BOP *Soutien*, dont le directeur des services administratifs et financiers est le gestionnaire et l'ordonnateur. Par ailleurs, la direction continue d'assurer, par délégation du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, la gestion des agents de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire.

Afin de répondre au mieux aux exigences de la LOLF et d'améliorer la qualité des fonctions « support » mises à disposition du responsable du programme, la direction des services administratifs et financiers a réformé son organisation au 1^{er} janvier 2006. Cette réforme vise notamment à optimiser les fonctions financières avec l'individualisation de la fonction budgétaire, la mise en place d'une centralisation de la facturation et le développement des fonctions de programmation et de contrôle de gestion au sein de la sous-direction de la programmation et des affaires financières. De plus, une fonction de pilotage de la masse salariale est dorénavant identifiée et confiée à un bureau qui en est spécifiquement chargé au sein de la sous-direction des ressources humaines.

Cette nouvelle organisation de la DSAF permet la professionnalisation de la fonction « achats » afin d'optimiser les coûts, la qualité et les délais dans les relations avec les fournisseurs. Elle concourt aussi au développement du contrôle interne en favorisant le respect, à tous les niveaux des services rattachés, des normes et procédures de qualité définies par la direction.

2.— L'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre

Compte tenu du changement de nomenclature entraîné par la mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006, les exécutions 2005 et 2006 sont difficiles à rapprocher.

a) *L'évolution des crédits en 2005*

L'analyse porte, pour une dernière fois, sur l'ensemble des crédits relevant de l'ancien fascicule budgétaire des Services généraux du Premier ministre, hors Secrétariat général de la défense nationale et Plan, mais y compris l'ancien agrégat Fonction publique. Différentes mesures budgétaires sont intervenues au cours de l'exercice 2005. Elles sont récapitulées dans le tableau figurant page suivante.

COMPTE RENDU DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2005

(en millions d'euros)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Reports de crédits de 2004 sur 2005	26,6	30,0	25,2	81,9
Loi de finances initiale pour 2005	545,2	255,9	30,1	831,3
Transferts de crédits	- 46,6	0,0	2,9	- 43,6
Répartitions de crédits globaux	- 6,6	0,0	- 5,1	- 11,6
Décret de dépenses accidentelles	20,8	0,0	0,0	20,8
Fonds de concours	0,3	3,0	0,6	3,9
Annulations de crédits	- 25,9	- 48,8	- 6,7	- 81,4
Loi de finances rectificative 2005	- 0,4	134,4	- 5,0	129,0
Dotation nette	513,5	374,5	42,2	930,2
Engagements	472,6	407,1	26,2	905,8
Taux de consommation (en %)	92,0 %	108,7 %	62,0 %	97,4 %

Les **reports de crédits** ont bénéficié aux moyens de fonctionnement des services et aux actions en faveur des droits de l'Homme et du développement de la citoyenneté, notamment.

Des **transferts de crédits** concernant les chapitres de rémunérations, d'indemnités et de charges sociales correspondent au transfert, en gestion, d'emplois mis à la disposition des services du Premier ministre par plusieurs ministères, ainsi que de prélèvements sur la réserve des administrateurs civils vers différents ministères. Doivent aussi être relevés les transferts, traditionnels, vers le budget des charges communes au titre de la participation aux charges de pensions. Enfin, des transferts de crédits ont permis le financement d'opérations de communication interministérielles.

Des **répartitions de crédits globaux** ont été faites vers divers ministères, au titre de l'action sociale interministérielle, d'opérations de formation et de modernisation dans la fonction publique et pour des actions de communication sur la gestion publique.

Des **virements de crédits** sont intervenus sur les chapitres de personnel et d'action sociale, afin d'ajuster les crédits ouverts aux dépenses réelles, et pour financer des actions d'information administrative.

Le produit des **fonds de concours** est venu abonder les moyens de fonctionnement des services, pour des opérations d'investissement liées aux cités administratives et au titre du remboursement, par la Caisse de dépôts et consignations, des rémunérations des élèves des instituts régionaux d'administration recrutés pour son compte. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a également perçu des recettes provenant de cessions de publications, de travaux et d'études, ainsi que de prestations informatiques et télématiques.

La **loi de finances rectificative** pour 2005 a annulé des crédits au titre du rattachement de produits de cessions immobilières et d'opérations de formation et de modernisation dans la fonction publique, pour gager des ouvertures de crédits au titre des frais de réparations civiles et de justice et pour couvrir la très forte

hausse des indemnisations des victimes des législations antisémites pendant l'occupation.

En février 2005, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a notifié au secrétaire général du Gouvernement une mesure de **régulation budgétaire** qui avait pour objet de mettre en réserve un montant de 60,4 millions d'euros en crédits de paiement. Cette réserve de précaution initiale, qui a par la suite été rehaussée à 126 millions d'euros, a connu des mouvements de dégels successifs durant le courant de la gestion 2005 à hauteur de 81 millions d'euros. Les crédits restant indisponibles, soit 45 millions d'euros, ont par la suite été annulés par décret en fin d'année.

b) L'évolution des crédits en 2006

L'exécution par BOP des crédits de paiement inscrits en 2006 sur l'ensemble du programme *Coordination du travail gouvernemental*, avec les taux de consommation par rapport à la programmation budgétaire initiale (PBI), est retracée dans le tableau suivant :

COMPTE RENDU DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 AU 30 JUIN 2006

(en euros)

	Crédits de personnel ouverts	Crédits de personnel consommés	Taux de consommation (en %)	Autres crédits de paiement ouverts	Autres crédits de paiement consommés	Taux de consommation (en %)
LFI 2006	181.002.499			216.387.445		
Réserve de précaution nette	- 181.002			- 9.674.265		
Fonds de concours attendus	4.000			360.800		
Crédits disponibles	180.825.497	73.349.511	41	207.073.980	82.807.984	39
BOP SIG	0	0	-	6.576.909	1.438.870	22
BOP SGDN	28.184.512	7.578.398	27	45.583.867	7.320.481	16
BOP SGAE	8.197.704	4.015.050	49	233.729	34.833	7
BOP DDF	0	0	-	4.422.567	1.033.566	23
BOP CCNE	99.953	0	0	470.692	121.714	26
BOP CVFS	0	0	-	28.506	0	0
BOP Médiateur	5.925.997	2.969.560	50	5.135.314	3.851.486	75
BOP CNCIS	450.817	173.803	39	93.387	15.963	17
BOP CCSDN	131.620	40.242	31	59.491	3.601	6
BOP CNDS	255.234	122.974	35	358.395	129.425	36
BOP CSA	15.439.504	7.136.333	46	17.892.353	5.279.458	27
BOP CAS	12.713.059	5.700.678	45	7.315.445	2.699.632	37
BOP CIPI	0	0	-	20.511.820	12.650.282	60
BOP Soutien	109.427.097	45.612.473	42	98.391.505	48.228.673	48

À l'exception du BOP *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, confronté à une sous-budgétisation limitée du compte d'affectation spéciale *Pensions* qui sera couverte par fongibilité à partir des crédits de personnel disponibles sur le

programme, aucune tension particulière n'a pour l'instant été identifiée par les services gestionnaires pour la fin de l'année.

La procédure de fongibilité asymétrique prévue par la LOLF n'a pas encore été utilisée au sein du programme, mais elle pourrait être mise en œuvre d'ici la fin de la gestion 2006, dans le cas où les prévisions d'exécution pour le dernier trimestre permettraient d'identifier des besoins de financement pour certains BOP, qui seraient alors couverts par priorité par fongibilité des crédits à l'intérieur du programme.

3.– Les crédits demandés pour 2007

Les crédits prévus par le présent projet de loi de finances pour le programme *Coordination du travail gouvernemental* s'élèvent à 162,5 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses de personnel, et à 221,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 195,8 millions d'euros en crédits de paiement pour les autres titres de dépenses.

Ils prennent en compte deux **changements de périmètre** par rapport à 2006 : la suppression de l'action *Information administrative*, compte tenu de l'intégration de la direction de la Documentation française au sein du nouveau budget annexe *Publications officielles et information administrative*, et le transfert de la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI), ainsi que les crédits qu'elle gère, vers le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Les **dépenses de personnel** comprennent 138 millions d'euros de crédits de rémunérations, de prestations sociales et d'allocations diverses, intégrant les mesures générales pour 2007 et les mesures statutaires et indemnitaires dites « mesures Jacob », ainsi que 25 millions d'euros au titre du CAS *Pensions* (au lieu de 32,6 millions d'euros en 2006) suite à un ajustement aux besoins réels.

Le **plafond d'emplois** demandé pour 2007 s'élève à 2.531 ETPT, contre 2.954 ETPT autorisés en 2006. La diminution nette de 423 ETPT résulte de la balance entre 21 suppressions et 15 créations d'emplois, du transfert des personnels figurant en 2006 dans l'action *Information administrative* (Documentation française et CIRA) vers le budget annexe *Publications officielles et information administrative* et dont l'opération concerne 415 ETPT, et de transferts entre ministères (13 ETPT de la réserve de gestion du corps interministériel des administrateurs civils vers le ministère des Affaires étrangères dans un sens, 11 ETPT mis à disposition des services du Premier ministre par divers ministères dans l'autre sens).

Il convient également de noter l'intégration dans les dépenses de fonctionnement, à partir de 2007, de 16 millions d'euros de loyers budgétaires.

CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

Les crédits du Centre d'analyse stratégique, successeur du Commissariat général du Plan, et de divers organismes de prospective placés auprès du Premier ministre sont inscrits sur l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, pour un peu plus de 25 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que l'ensemble des moyens consacrés à la prospective ont été regroupés sur cette action dans le cadre du présent projet de loi de finances, alors qu'ils étaient dispersés entre plusieurs actions du programme dans la nomenclature budgétaire pour 2006. Les recommandations de votre commission des Finances sur ce point ont donc été suivies par le Gouvernement.

Cette rationalisation de la structure budgétaire traduit également une plus grande concentration des moyens de prospective mis à la disposition du Premier ministre pour l'exercice de ses fonctions. Le chef du Gouvernement français dispose en effet structurellement de moins de moyens d'expertise propres que la plupart de ses homologues étrangers. Il est très dépendant, comme le Parlement d'ailleurs, des simulations que peuvent produire les différents ministères, et notamment le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, qui disposent d'outils de statistique et de prévision institutionnalisés. Pour que le Premier ministre puisse véritablement exercer sa fonction d'arbitrage, il doit pouvoir disposer de moyens de prospective qui lui soient propres.

La réactivité et la convergence des outils de prospective sont ainsi en voie d'amélioration, grâce au pilotage et à la mutualisation des moyens que permet la mise en place du nouveau Centre d'analyse stratégique. Pour autant, il ne peut y avoir de prospective réellement efficace que si elle est reconnue et acceptée par tous comme suffisamment indépendante du pouvoir pour servir de référence à tous les acteurs. Votre Rapporteur spécial estime donc indispensable que, dans le processus utile et indispensable de constitution d'un outil de prospective pour le Premier ministre, l'indépendance de l'expertise scientifique et la participation, tant du Parlement que des partenaires sociaux, représentants de la société civile, soient pleinement garantis.

I.- LA CRÉATION DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Le changement de dénomination traduit réellement un nouveau rôle et une nouvelle ambition. Alors que le Commissariat général du Plan était depuis 1946 une administration de mission placée sous l'autorité du Premier ministre, son remplacement – soixante ans après sa création – par le Centre d'analyse stratégique, service directement rattaché au Premier ministre, marque la volonté clairement affichée de doter le chef du Gouvernement de son propre outil de prospective.

A.– LA MISE EN PLACE DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

1.– Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique

Le 27 octobre 2005, le Premier ministre a annoncé sa décision de substituer au Commissariat général du Plan le Centre d'analyse stratégique. Le 2 novembre suivant, le Conseil des ministres a nommé Mme Sophie Boissard comme nouvelle commissaire au Plan à compter du 15 novembre 2005, en remplacement de M. Alain Etchegoyen, pour conduire cette transformation. Dans la lettre de mission qu'il lui a adressée le 21 novembre 2005, le Premier ministre indiquait à la nouvelle commissaire qu'il souhaitait pouvoir disposer d'une instance capable « *d'éclairer l'action du Gouvernement* » dans les domaines économiques, sociaux, scientifiques et techniques et internationaux.

Sans remettre en cause la qualité scientifique des travaux réalisés auparavant par le Plan, il faut bien reconnaître que les délais de réalisation et le format des études qu'il réalisait n'étaient guère compatibles avec les contraintes, notamment de temps, de la décision politique. Comme votre Rapporteur spécial le signalait aussi l'an dernier, il convenait aussi de mieux coordonner les nombreux travaux de qualité réalisés par les différents conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre (Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse de la société, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Conseil d'orientation pour l'emploi...).

Pour définir le positionnement et l'organisation du nouveau Centre, la commissaire au Plan a procédé à l'analyse des conditions dans lesquelles étaient assurées, au sein du Commissariat général du Plan, les fonctions de soutien (gestion des ressources humaines, documentation, informatique, entretien du patrimoine immobilier) et s'est attachée à rechercher les conditions d'une meilleure synergie avec les différents conseils placés auprès du Premier ministre ainsi qu'avec les autres services du Premier ministre.

Sur ces bases, une réflexion visant à définir les contours du nouvel organisme a été menée. L'ensemble du personnel du Commissariat général du Plan y a été associé selon plusieurs modalités, en particulier la conduite d'entretiens individuels, la diffusion d'un questionnaire, l'organisation de tables rondes entre le 20 et le 30 janvier 2006 et la tenue d'un séminaire de travail le 27 février 2006.

Le décret du 6 mars 2006 instituant le Centre d'analyse stratégique tire les conséquences de ce travail approfondi. Comme l'indique son article 1^{er}, la création du Centre répond au besoin de disposer, dans un monde ouvert et en évolution rapide, d'un organisme capable d'apporter, dans des délais compatibles avec l'action gouvernementale, une expertise pluridisciplinaire et de haut niveau, et de contribuer à la définition et à la mise en œuvre des orientations stratégiques du Gouvernement. C'est pour cela qu'il peut faire appel à des compétences variées complétant celle de l'administration, en particulier des universitaires, chercheurs

et représentants de la société civile, et travaille en étroite association avec les institutions homologues de nos principaux partenaires étrangers, en particulier au sein de l'Union européenne.

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

Dans la définition des options stratégiques de la France, le Centre tient largement compte de la dimension européenne. Il contribue aussi, en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes, à la préparation des programmes de mise en œuvre des objectifs de long terme fixés par les organes communautaires compétents. Sont notamment visés les programmes nationaux de réforme élaborés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Sur le plan matériel, le Centre d'analyse stratégique peut assurer, dans des conditions définies par voie de convention, la gestion administrative et financière des différents conseils et instances d'expertise placés auprès du Premier ministre, tels que le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le Conseil d'analyse économique (CAE) ou le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), favorisant ainsi un fonctionnement en réseau de ces différentes instances et l'optimisation de leurs moyens matériels.

Mme Sophie Boissard a été nommée directrice générale du Centre d'analyse stratégique le 9 mars 2006. Le 17 mars étaient publiés l'organisation du nouveau Centre et son projet de service.

2.– L'organisation interne du Centre d'analyse stratégique

Le Centre d'analyse stratégique s'appuie sur cinq services experts d'une part, et sur les services assurant les missions transversales d'autre part.

a) Les services sectoriels

Cinq départements, structurés autour de pôles de compétences, constituent les services experts :

– Le **département des affaires économiques et financières** prend en charge les questions de croissance en liaison avec celles du développement des entreprises, de l'efficacité des marchés (biens et services, financiers), des politiques industrielles et des finances publiques. Il conjugue de fait des approches macro et microéconomiques. Il s'intéresse aux objectifs de compétitivité et de

développement économique durable dans le cadre, notamment, de la stratégie de Lisbonne. Il suit, à ce titre, l'élaboration des programmes nationaux de réforme ;

– Le **département de la recherche, des technologies et du développement durable** prend en charge les politiques sectorielles (énergie, transport, aménagement) et, de manière transversale, le développement durable qui traverse l'ensemble des champs de compétence abordés. Il est également chargé des sujets technologiques ;

– Le **département Travail, emploi et formation** est chargé de l'analyse des évolutions professionnelles au regard des mutations économiques, des mobilités et des tensions du marché du travail. Il suit les mouvements de main-d'œuvre et les politiques de l'emploi. Il assure l'animation du travail de projection des métiers dans les branches et dans les régions et l'étude des liens entre parcours professionnels et formation. Il travaille en lien étroit avec le Conseil d'orientation pour l'emploi ;

– Le **département Questions sociales** a pour mission la réalisation, la valorisation et la diffusion d'expertises relatives aux questions d'organisation de la protection sociale, d'intégration sociale, de santé et d'évolutions démographiques. Sur tous ces domaines, il s'agit de mieux mesurer les performances sociales et d'évaluer les réformes et propositions de réforme relatives à la régulation de la protection sociale. Quatre grands sujets structurent les activités de ce département, en liaison avec les services producteurs d'analyses et de données : l'assurance maladie et les problématiques de santé publique, le système de retraite et les problématiques de relations intergénérationnelles, les équilibres démographiques et les changements familiaux et les questions d'exclusion et d'intégration ;

– Le **département Institutions et société** prend en charge les questions relatives à la puissance publique et au fonctionnement de la vie publique, en les articulant aux grandes évolutions de la société. Il se structure notamment autour des politiques régaliennes, des services publics, des institutions européennes et des médias. Sa réflexion porte sur les recompositions des modes de gouvernement et des pratiques démocratiques.

Enfin, le Centre utilise lui-même directement les ressources du **Centre d'études prospectives et d'informations internationales**, qui a pour mission de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

b) Les services transversaux

Les missions transversales sont assurées par les services suivants :

– Le **secrétariat général**, composé de trois divisions et d'un service, a pour mission d'assurer le fonctionnement courant du Centre. En son sein, la division des affaires financières est en charge de la préparation du budget pour l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail*

gouvernemental, de l'exécution et du suivi budgétaires. Elle élabore des tableaux de bord destinés au pilotage et présente des indicateurs de gestion et de performance. La division des ressources humaines administre et assure la rémunération de l'ensemble des personnels du Centre, mais également du CEPIL, du CERC, du COE et, à compter de 2007, du COR et du CAE. Elle élabore et met en œuvre la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ainsi que la politique de formation. La division des affaires intérieures a la responsabilité de coordonner l'ensemble des moyens dont dispose le Centre et ceux mis à sa disposition par d'autres services du Premier ministre. Elle comprend une fonction moyens généraux (régie d'avances et de recettes, missions, contrôle des prestations) et une fonction support de proximité (imprimerie, accueil, gardiennage). Enfin, le service informatique assure l'entretien et la maintenance ;

– Le **service communication** est en charge de la communication interne et externe du Centre d'analyse stratégique. Il conçoit et réalise les actions et supports de communication du Centre, notamment la gestion du site Internet du Centre ;

– Le **rapporteur général** est en charge de l'activité éditoriale du Centre. Son domaine couvre quatre champs d'activité : la préparation et la rédaction du rapport annuel ; le travail de rédaction et les publications du Centre ; le pilotage du centre de ressources documentaires ; l'animation de réseaux ;

– Enfin, la **direction scientifique** a pour mission de développer les relations avec le milieu de la recherche, en France comme à l'étranger, et de conseiller la direction générale dans le choix des études scientifiques à mener. Elle coordonne par ailleurs la contribution du Centre aux études d'impact prévues par la circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation.

B.– LES PREMIERS TRAVAUX DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

1.– Les études menées en 2006

Le tableau ci-après détaille les travaux menés depuis le début de l'année 2006, les travaux en cours et ceux à venir jusqu'au terme de l'année 2006, sur saisine du Premier ministre, dans le cadre du programme de travail annuel, ou au titre de participations et contributions du Centre d'analyse stratégique.

PROGRAMME DE TRAVAIL DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE POUR 2006

Origine de la demande	Date de la saisine	Thème	Échéances et principales productions
Saisines du Premier ministre	3 octobre 2005	Politique intégrée de la mer	Octobre 2006
	31 janvier 2006	Financement de la protection sociale	Avis rendu le 17 août 2006
	12 mai 2006	Situation énergétique de la France à l'horizon 2050	Rapport d'étape en novembre 2006 et rapport final en 2007
	Printemps 2006	Évolution des revenus des ménages et des pouvoirs d'achat	Novembre 2006
	12 juillet 2006	<i>Child Trust Fund</i> en France	Octobre 2006
	24 août 2006	Mise en place d'un service public de la petite enfance	Décembre 2006
		Prise en charge de la dépendance	Juin 2006
	Europe sociale	Novembre 2006	
Programme de travail 2006		Programmes nationaux de réforme (stratégie de Lisbonne)	– Tenue d'un premier séminaire le 13 juin 2006 – Contribution au rapport de mise en œuvre (Comité interministériel sur l'Europe du 26 septembre 2006)
		Achèvement du marché intérieur et innovation	Organisation d'une journée d'études en novembre 2006
		Prospectives des métiers et des qualifications	– Organisation d'un colloque en juin 2006 – Sortie de l'ouvrage <i>Les métiers en 2015</i> en décembre 2006
		Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire	Rapport en mars 2006
		Intégration sociale et mesure de la diversité	– Publication des actes du colloque du 25 avril 2006 – N° 2 de la revue <i>Horizons stratégiques</i> – Colloque sur les statistiques ethniques le 19 octobre 2006 – Rapport annuel (décembre 2006)
		Violences urbaines	Deux études de terrain en Seine Saint Denis (novembre 2006)
		Groupe d'analyse de la mondialisation	Créé en février 2006 4 séminaires entre mars et juillet 2006, 2 notes
		Modèles de protection sociale	Journées d'études et rapports en janvier 2007
		Politique européenne de sécurité et de défense	Organisation d'un séminaire : « <i>L'Union européenne en Afrique</i> » en octobre 2006
Autres participations et contributions du Centre	EHPAD	Hébergement des personnes âgées	Juin 2006
	Mission Girard	Gestion publique des maladies émergentes	Février 2007
	Mission Duport	L'avenir des services publics	Automne 2006

Les premiers mois du Centre d'analyse stratégique ont été denses et marqués par une intense activité. Le Centre a d'abord dû engager plusieurs chantiers à la demande du Premier ministre : le financement de la protection sociale (avis rendu le 17 août 2006), la situation énergétique pour la France à horizon 2050 (échéance : avril 2007), la politique intégrée de la mer (octobre 2006), l'évolution des revenus des ménages et des pouvoirs d'achat (novembre 2006), le *Child Trust Fund* en France (octobre 2006), la mise en place d'un service public de la petite enfance (échéance : décembre 2006) et l'Europe sociale (novembre 2006).

Il a aussi engagé les premiers travaux dans le cadre de son propre programme de travail : publication d'un rapport sur les migrations de main-d'œuvre, lancement d'une revue trimestrielle (*Horizons stratégiques*), tenue de deux journées d'études sur l'intégration sociale et les mobilités professionnelles, organisation de premiers séminaires de travail sur la stratégie de Lisbonne... Dès le mois de septembre 2006, les travaux du groupe d'analyse de la mondialisation ont repris leur cours, avec un rendez-vous intitulé : « *La mondialisation est-elle socialement acceptable ?* ». Une nouvelle journée d'étude internationale sur les statistiques ethniques a eu lieu le 19 octobre, tandis que se tiendront encore d'ici la fin de l'année différents séminaires consacrés aux stratégies européennes de croissance et d'emploi (marché intérieur et innovation, dimension sociale, formation...), en cohérence avec l'agenda européen.

Plusieurs saisines complètent ce programme, sur la politique familiale et la prise en charge de la petite enfance. Les conclusions sur ces sujets sont attendues d'ici la fin de l'année. Enfin, l'année 2006 se terminera par la publication d'un ouvrage sur les métiers en 2015, permettant de mettre en perspective les politiques de l'emploi, de la formation et de l'orientation, dans un contexte démographique en pleine évolution.

En matière d'évaluation des politiques publiques, le Centre d'analyse stratégique privilégie l'évaluation *ex ante*, conformément à sa mission d'aide à la décision. Dans ce cadre, le Centre participe, en liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement, à la réalisation d'études d'impact des principales réformes législatives et réglementaires. Il est représenté à toutes les séances semestrielles de programmation du travail gouvernemental.

2.— La nécessité d'une meilleure association du Parlement et des partenaires sociaux aux travaux du Centre

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

a) Les relations du Centre avec le Parlement

Le décret du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique prévoit les modalités selon lesquelles le Centre associe le Parlement à ses travaux : les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat « *peuvent adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le Centre.* » Votre Rapporteur spécial regrette qu'aucune demande des assemblées n'ait encore été adressée à ce titre au Premier ministre. Pour faciliter ces demandes, peut-être serait-il préférable que les demandes émanent directement des commissions compétentes sur le fond.

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

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

b) L'ouverture du Centre sur la société civile

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

La dimension de concertation qu'avait aussi historiquement le Plan, même si elle avait déjà été assez largement oubliée avant la création du Centre, n'a pas été retrouvée. Lieu de rencontres entre horizons variés, le Plan avait été conçu comme un lieu de concertation des points de vue avec la société civile, et le Plan a longtemps constitué un point d'ancrage pour l'expression des analyses des organismes indépendants (universités, *think tanks* à la française, personnalités qualifiées...), ou de ceux des partenaires sociaux. Le Centre d'analyse stratégique devrait retrouver cette dimension. Elle serait tout à fait complémentaire du rôle du Conseil économique et social, qui est une instance de débat qui pourrait notamment mieux relayer les travaux du Centre.

II.— LES MOYENS DES DIFFÉRENTS ORGANISMES DE PROSPECTIVE

Les crédits destinés aux organismes chargés de la prospective auprès du Premier ministre sont désormais regroupés sur l'action *Stratégie et prospective*. Même s'ils sont individualisés par organisme, ils constituent en exécution un BOP unique dont le responsable est la directrice générale du Centre d'analyse stratégique.

Le Plan a toujours été entouré de plusieurs organismes qui lui étaient associés ou rattachés : le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), l'Institut de recherche économique et sociale (IRES). Des organismes plus récents ont été créés dans son orbite : le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'analyse de la société (CAS) et le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE).

En y ajoutant les organismes de prospective dans le domaine international, l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), le Centre d'analyse stratégique est donc aujourd'hui à la tête d'un réseau d'excellence qu'il doit s'efforcer de structurer au mieux afin que tous ces organismes travaillent le mieux possible en commun.

Par rapport à cet objectif de constitution d'un véritable pôle de référence en matière de prospective, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer la décision, prise par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin en 2005, de détacher du Plan le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP), alors qu'ils y étaient aussi traditionnellement associés. Il est temps aujourd'hui de refaire le chemin en sens inverse, en tenant compte aussi de l'existence du Centre d'études et de recherches internationales (CERI) et du Centre d'études de l'emploi (CEE).

A.— LES MOYENS DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

1.— Les crédits demandés pour 2007

Les effectifs prévus pour le Centre d'analyse stratégique (y compris le CEPII et le CERC) en 2007 sont de **185 ETPT**, compte tenu de la suppression de quatre postes d'adjoints (catégories B et C). En conséquence, la dotation au titre des dépenses de personnel doit s'élever à 11,7 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement du seul Centre d'analyse stratégique s'élèvent à 4,2 millions d'euros, soit 1,9 million d'euros de dépenses de fonctionnement courant (commandes d'études, organisation de colloques, moyens de communication, formation continue du personnel), 1,9 million d'euros de dépenses immobilières (dont 1,6 million d'euros de loyers budgétaires pour les

immeubles domaniaux occupés par les services du Centre, en particulier l'hôtel de Martignac dans le septième arrondissement de Paris) et 0,3 million d'euros de dépenses informatiques.

2.– La mise en œuvre de la LOLF

a) Objectif et indicateurs de performance

Le décret du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique confie à cet organisme une mission « *de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques* », en précisant qu'à cette fin « *il élabore [...] des rapports, recommandations et avis* ». De cette mission découle l'objectif de performance proposé dans le cadre du projet annuel de performances : éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue. Cet objectif est assorti de deux indicateurs.

Tout d'abord, il est proposé de suivre le taux de publications présentées dans les délais fixés, soit par le Premier ministre, soit par le programme de travail. L'action du Centre d'analyse stratégique s'inscrit en effet dans l'horizon de la décision politique, ce qui renvoie à la réactivité de ses équipes et au respect des calendriers fixés. Cet indicateur mesure, parmi l'ensemble des travaux du Centre, la part des publications réalisées dans les échéances fixées par l'autorité qui l'a saisi ou par son programme de travail annuel. Par publications, il faut entendre les rapports, recommandations et avis produits par le Centre. Une prévision de 60 % a été retenue pour l'année 2007 et une cible de 80 % fixée pour l'année 2009. Votre Rapporteur spécial estime que **ne pas viser un taux de 100 % manque d'ambition**, car à partir du moment où les commandes sont bien calibrées, il n'y a aucune raison qu'elles ne soient pas toutes rendues en temps et en heure.

Le second indicateur de performance concerne la diffusion électronique des travaux du Centre d'analyse stratégique. Cet indicateur permet de mesurer l'intérêt porté aux travaux réalisés par le Centre, qui doit se signaler par la qualité de son expertise. D'un point de vue méthodologique, les données sont issues des statistiques de consultation du site Internet du Centre d'analyse stratégique (www.strategie.gouv.fr). 70 000 visites sont attendues pour l'année 2006 ; une prévision de 110.000 visites a été retenue pour l'année 2007 ; enfin, une cible de 150.000 a été fixée pour l'année 2009.

b) La mutualisation des moyens

La création du Centre d'analyse stratégique a été marquée par la volonté de mutualiser les moyens de prospective au sein des services du Premier ministre.

Cette mutualisation se manifeste d'abord par l'institution du comité d'orientation qui comprend le président délégué du Conseil d'analyse économique, le président délégué du Conseil d'analyse de la société, le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le président du

Conseil d'orientation des retraites et le président du Conseil d'orientation pour l'emploi.

Cette mutualisation se manifeste également par le lancement de chantiers transversaux, tels que les travaux relatifs au financement de la protection sociale (cotisation sur la valeur ajoutée) menés avec le COE et le CAE, l'organisation de manifestations telle la journée d'études sur les métiers et les qualifications du 29 juin 2006, co-organisée avec le COE, ou encore les travaux relatifs au pouvoir d'achat, menés avec le CERC et le CAE.

Cette mutualisation se manifeste enfin sur le plan administratif. Le secrétariat général du Centre d'analyse stratégique assure la gestion et la rémunération de l'ensemble des personnels du Centre, mais également du CEPII, du CERC, du COE, et, à partir de 2007, du COR et du CAE. Il a en charge la préparation, l'exécution et le suivi budgétaires de chacun de ces organismes. Les prestations de soutien de proximité sont également assurées par le service intérieur du Centre.

De même, la directrice générale du Centre d'analyse stratégique et le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre ont signé, à l'été 2006, une convention de gestion détaillant les modalités de mutualisation des moyens du Centre et des organismes qu'il gère avec ceux de l'ensemble des services du Premier ministre dans les domaines logistique, informatique, téléphonique, de l'achat et de la gestion administrative à compter du 1^{er} janvier 2007, à partir du BOP *Soutien* du programme.

B.– LES ORGANISMES RELEVANT DU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Deux de ces organismes n'ont pas d'effectifs budgétaires individualisés au sein du projet annuel de performances. Ils seront donc présentés à part.

1.– Les organismes n'ayant pas de personnels budgétaires propres

a) Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Le **Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**, organisme public créé par un décret du 20 mars 1978, étudie en particulier les questions monétaires et financières mondiales et le commerce international. Il participe à la mise en place de bases de données sur les pays en transition et émergents. Ses travaux sont notamment utilisés dans le cadre des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour simuler les effets des projets d'accords de libéralisation des échanges.

L'indépendance du CEPII est garantie par un conseil, présidé par M. Christian Stoffaës et composé de responsables des administrations et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et des

universités, qui se prononce sur les orientations stratégiques de ses travaux. Parallèlement, un comité scientifique, présidé par M. Olivier J. Blanchard (du *Massachusetts Institute of Technology*), valide les travaux en s'intéressant aux méthodes, aux supports de publication des résultats et aux collaborations avec d'autres instituts.

Ses recherches sont rapidement disponibles sous forme de documents de travail. Elles sont régulièrement discutées à l'occasion de réunions et de colloques internationaux. Ses expertises sont largement diffusées dans la presse et donnent lieu à des réunions ciblées sur des thèmes d'actualité. Ses publications, *La Lettre du CEPII* (mensuelle) et *L'Économie mondiale* (annuelle), autorisent en effet un large accès à ses travaux. La revue *Économie Internationale* (trimestrielle), ouverte aux chercheurs extérieurs, rassemble les travaux les plus récents dans ce domaine. *The CEPII Newsletter*, dont la diffusion est devenue électronique en 2004, est adressée deux fois par an aux correspondants étrangers du centre pour les tenir informés des travaux et activités du CEPII. Sa banque de données CHELEM met à la disposition du public un outil performant d'analyse du commerce international, des paiements internationaux ainsi que des séries de données sur la croissance des populations, des PIB et des taux de change.

Il faut également mentionner l'existence du « Club du CEPII », qui regroupe une quarantaine d'entreprises représentatives des milieux économiques français (entreprises multinationales et PME), d'établissements financiers et d'organismes publics ou parapublics. Ce club est un lieu privilégié d'échanges entre les experts et les dirigeants d'entreprises sur les grands thèmes de l'actualité économique internationale. Il s'agit également d'un moyen pour le CEPII de diffuser les résultats de ses travaux auprès des différents milieux sociaux professionnels.

En tant qu'organisme associé au Centre d'analyse stratégique, le CEPII bénéficie de crédits de fonctionnement dédiés. Ils doivent s'élever à 1,1 million d'euros en 2007, soit autant qu'en 2006, dont 0,6 million d'euros de dépenses immobilières, qui constituent le principal poste de dépenses du Centre, compte tenu de la location de 1.190 m² de superficie utile rue Georges Pitard dans le quinzième arrondissement de Paris.

Pour remplir ses missions, le CEPII a à sa disposition un effectif de 58 personnes, dont 33 contractuels, essentiellement des chercheurs économistes. Ses moyens de fonctionnement sur crédits publics sont également complétés par des ressources propres, en fonction des contrats d'études.

b) Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), créé par un décret du 7 avril 2000 pour prendre la succession du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) qui avait lui-même été substitué au Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) par la loi quinquennale du

20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. Il lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs et d'attirer l'attention du Gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables.

Le Conseil établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, ainsi que des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Des rapports peuvent aussi être réalisés à la demande du Premier ministre ou du Conseil économique et social, qui peut adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le CERC. Les rapports du Conseil sont transmis au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social, puis rendus publics. Le dernier rapport publié, en 2005, portait sur « *Aider au retour à l'emploi* ».

Le CERC est composé d'un président (M. Jacques Delors), de six membres choisis en raison de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines d'étude du Conseil et de deux membres de droit issus de l'administration. Il est assisté par un rapporteur général, six rapporteurs, deux documentalistes et deux secrétaires, soit un effectif budgétaire de 11 contractuels. Ses moyens de fonctionnement devraient s'élever à 0,3 million d'euros en 2007, soit autant qu'en 2006.

2.- Les organismes ayant des personnels budgétaires propres

a) Le Conseil d'analyse économique

Le **Conseil d'analyse économique (CAE)** a été créé par un décret du 22 juillet 1997 pour éclairer le Gouvernement, en amont de la préparation de la décision politique, sur les problèmes et les choix économiques du pays. C'est un lieu de confrontation sans *a priori* où tous les avis peuvent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus. Ses travaux s'organisent autour de notes confidentielles ou de rapports publics, sur les sujets pour lesquels le Premier ministre demande une expertise. Ces documents n'engagent que leurs auteurs. À ce jour, 62 rapports ont été publiés. Ces rapports sont tirés en général à 2.500 exemplaires ; ils sont édités et diffusés par la Documentation française.

Le Conseil est composé de trente-six économistes professionnels, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans (renouvelable) par le Premier ministre, ainsi que de six membres de droit - issus pour l'essentiel de l'administration. Les membres du CAE ne perçoivent pas de rémunération ; ils sont en revanche indemnisés pour les rapports dont ils sont les auteurs, à hauteur de 1.000 à 1.500 euros en règle générale.

Le Conseil se réunit en formation plénière plusieurs fois dans l'année. Au cours de ces réunions, un ou plusieurs membres du Conseil présentent un rapport sur un sujet figurant dans le programme de travail défini par le Premier ministre. Ce rapport est commenté par deux discutants choisis en général parmi les membres du Conseil. Les rapports font l'objet d'une première discussion en séance plénière. Ils sont présentés et discutés dans une deuxième version en présence du Premier ministre lors d'une seconde réunion. Ils sont ensuite publiés. Les séances plénières sont confidentielles. Le CAE s'est réuni en séance plénière huit fois en 2005, dont trois fois avec le Premier ministre, et sept fois depuis janvier 2006, dont une fois en présence du Premier ministre. Trois réunions supplémentaires sont prévues d'ici la fin de l'année 2006, dont une avec le Premier ministre.

Trois rapports ont été présentés au Premier ministre le 8 juin 2006 : « *La France et l'aide publique au développement* », « *Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030* » et « *Une analyse du commerce extérieur de la France* ». Le Premier ministre a par ailleurs saisi le CAE pour qu'il donne son avis sur les différents dispositifs possibles d'élargissement de l'assiette des cotisations patronales. Le CAE s'est réuni le 26 juin 2006 à cette fin, et a remis le 26 juillet un avis écrit au Premier ministre. Cet avis a été ensuite rendu public.

D'autres rapports sont en cours d'achèvement et devraient pouvoir être présentés au Premier ministre au deuxième semestre 2006 : « *L'économie de la LOLF* », « *La politique des transports* », « *Le travail à temps partiel* ». Pour 2007, le Conseil d'analyse économique entend d'abord poursuivre l'examen des thèmes figurant dans le programme de travail établi par le Premier ministre : aspects immatériels de la mondialisation, perspectives agricoles en France et en Europe, croissance et réformes structurelles, pouvoir d'achat des ménages, accès au logement et accès à l'emploi, territoires et compétitivité, consolidation mondiale des bourses, rôle international de l'euro. Ces différents travaux devraient faire l'objet de présentations puis de publications dans le courant de l'année 2007.

Le CAE entend poursuivre des collaborations avec les autres organismes de prospective de l'État, notamment avec le Centre d'analyse stratégique, le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi. Ainsi, les travaux sur le pouvoir d'achat des ménages seront réalisés en commun avec le Centre. De telles collaborations sont en effet utiles, voire indispensables lorsque des complémentarités apparaissent. Le CAE souhaite également poursuivre et étendre les contacts avec ses équivalents étrangers. Il s'agit pour l'essentiel de contribuer à l'ancrage international du Conseil, de s'enrichir des expériences de politique économique de nos partenaires, et de montrer que la France a une vraie capacité de réflexion économique. Le CAE prévoit ainsi un séminaire de travail en 2007 avec le Comité des sages en Allemagne, organisme avec lequel il entretient des relations de longue date. Le Conseil a par ailleurs initié en 2005 une collaboration avec les responsables espagnols (équipe économique du Président du Gouvernement espagnol) et italiens (ISAE, institut de réflexion économique indépendant mais rattaché au Gouvernement) qui sera poursuivie et approfondie.

Enfin, des contacts plus occasionnels avec les organismes américains (*Council of Economic Advisers*) et japonais sont envisagés.

Le CAE aura à cœur d'assurer une meilleure diffusion de ses travaux auprès des administrations, des partenaires sociaux et du Parlement, lorsque le Premier ministre le juge utile. **Des rapports du CAE pourraient ainsi être présentés par leurs auteurs devant votre commission des Finances.** Enfin, le Conseil à l'intention d'organiser des séminaires sur des thèmes économiques commandés par l'actualité, réunissant des économistes, des entreprises et des hommes politiques. De tels séminaires pourraient être organisés par le CAE conjointement avec d'autres organismes, et bénéficier d'une large publicité, afin d'apporter une contribution au débat public.

Les travaux du CAE sont animés par une cellule permanente qui comptait 11 membres en septembre 2006, dont le président délégué (M. Christian de Boissieu), le secrétaire général, quatre conseillers scientifiques, une documentaliste et une assistante pour les publications. En 2006, le poste de secrétaire général, qui correspondait à une mise à disposition, a été budgété. Pour 2007, le présent projet de loi de finances prévoit la budgétisation d'un poste de conseiller scientifique (création d'un emploi de catégorie A+). Il ne restera donc plus qu'un seul membre de la cellule mis à la disposition du CAE par son administration d'origine. **Le nombre d'ETPT est ainsi de 8.**

Le CAE est associé au Centre d'analyse stratégique depuis la création de cet organisme, au même titre que le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi. Ce nouveau dispositif permet aux différents organismes de prospective d'échanger des informations sur leurs activités, de coordonner leurs travaux et, le cas échéant, d'écrire des rapports en commun.

Jusqu'en 2006, les crédits du CAE figuraient sur l'action *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental* pour les dépenses de fonctionnement, et sur l'action *Coordination sectorielle* du même programme pour les dépenses de personnel, actions dont la gestion est assurée par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. À partir de 2007, l'ensemble de ses crédits est rassemblé dans l'action *Stratégie et prospective*, dont la gestion est assurée par le Centre d'analyse stratégique. Dans ce cadre, une convention sera passée avec le Centre d'ici la fin de l'année 2006, pour définir les règles de gestion budgétaire et de mise en commun des moyens.

Les crédits demandés pour 2007 s'élèvent à 0,6 million d'euros au titre des dépenses de personnel et 0,2 million d'euros au titre des dépenses de fonctionnement courant.

b) Le Conseil d'orientation des retraites

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

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

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

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

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

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

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

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

Le programme de travail examiné et arrêté lors de la séance plénière du 23 novembre 2005 comportait trois grands thèmes de travail. Il prévoyait tout d'abord l'aboutissement de l'examen des projections de l'équilibre financier à long terme des régimes de retraite et l'adoption du rapport présentant les résultats de ces projections selon différentes hypothèses ou scénarios en tout début d'année. Il proposait d'ouvrir ensuite deux chantiers à conduire parallèlement tout au long de l'année 2006. Le premier concerne l'égalité entre hommes et femmes vis-à-vis de la retraite ainsi que les droits familiaux et conjugaux ouverts dans le cadre des régimes de retraite. Le second porte sur les enjeux et principales questions à traiter lors de la prochaine échéance de la réforme des retraites, c'est-à-dire 2008.

La fin de l'exercice de projection que le Conseil effectuait pour la seconde fois et l'adoption du rapport de présentation des résultats ont constitué un temps fort de l'activité du Conseil au début de l'année 2006. Ce rapport, intitulé : « *Retraites : perspectives 2020 et 2050* », a été adopté lors de la réunion plénière du 29 mars 2006 et remis au Premier ministre le 30 mars. Il a été mis en ligne sur le site du Conseil (www.cor-retraites.fr) et édité à la Documentation française. Ce deuxième exercice de projection a permis d'actualiser les hypothèses utilisées en 2001 et de prendre en compte les effets des mesures résultant de la réforme de 2003. Le travail de projection et la préparation du rapport ont suscité un vif intérêt de la part des médias, le président et les membres du secrétariat général ayant fait l'objet de nombreuses sollicitations de la presse écrite et audiovisuelle, y compris étrangère, sur un sujet pourtant très technique et ardu.

Force est de constater que le Conseil a pleinement joué son rôle pédagogique en répondant à des demandes d'interlocuteurs de tous horizons (presse, cabinets d'audit, organismes financiers), à la recherche d'éléments de compréhension autant que d'informations en avant-première. Le COR constate, d'ailleurs, une forte augmentation des demandes d'interventions dans le cadre de journées ou de sessions de formation, que ce soit de la part d'organismes de retraite (CNAV en région, La Mondiale, CNIEG, Groupama...), de centres de formation (EN3S, IEP, ÉNA), ou de structures privées.

Les crédits de fonctionnement du Conseil d'orientation des retraites sont prévus à hauteur de 0,7 million d'euros dans le présent projet de loi de finances. Par ailleurs, 0,9 million d'euros de dépenses de personnel doivent permettre de financer **11 ETPT** pour faire fonctionner le secrétariat général du Conseil.

c) Le Conseil d'analyse de la société

Le **Conseil d'analyse de la société (CAS)**, créé par un décret du 8 juillet 2004 afin d'éclairer les choix du Gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société, a pour président délégué M. Luc Ferry et comprend vingt-sept membres, représentants de la société civile, universitaires, chercheurs et artistes dans les domaines des sciences humaines et sociales et de la vie intellectuelle et culturelle.

De septembre 2005 à juillet 2006, le Conseil d'analyse de la société s'est réuni douze fois en séance plénière, dont deux réunions sous la présidence du Premier ministre. Les réunions sont consacrées, soit à des auditions de personnalités ou d'experts extérieurs, soit aux travaux ou rapports préparés par les membres du Conseil. Par ailleurs, des groupes de travail ont été mis en place pour traiter une question dont l'examen est coordonné par un membre du CAS et dont les conclusions font l'objet d'une publication sous forme de note.

Le deuxième rapport du Conseil, intitulé : « *Si vous étiez au pouvoir, que feriez-vous ?* » ainsi que trois notes (« *Faut-il autoriser le clonage scientifique ?* », « *Faut-il instituer un service civil obligatoire ?* » et « *Le développement durable de la personne : pour une nouvelle politique des âges de la vie* ») ont été remis au Premier ministre avant leur publication à la Documentation Française à l'automne 2006. Les prochains travaux du Conseil porteront sur les thèmes suivants : « *Quelles valeurs, quelles finalités, quelles formes d'actions sont les mieux à même d'entraîner l'adhésion collective ?* », « *Le rôle des syndicats dans la réformabilité de la France* » et « *Comment assurer davantage d'équité, notamment dans des domaines qui touchent directement à l'égalité des chances* ». Parallèlement, le Conseil d'analyse de la société devrait publier une série de notes sur la crise des vocations scientifiques, la réinsertion sociale par les arts ou les évolutions de la famille aujourd'hui.

Un seul emploi budgétaire a été ouvert au Conseil depuis sa création. Il a été pourvu en septembre 2005, par voie de détachement, pour assurer le secrétariat

du Conseil. Par ailleurs, quatre agents sont mis à sa disposition par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les dépenses de fonctionnement du Conseil s'élèvent à 92.000 euros en 2007 (contre 150.000 euros en 2005 et 2006), somme qui est consacrée au financement de la publication des travaux du CAS à la Documentation Française, à la réalisation d'études et à la couverture du fonctionnement courant, dont les frais de déplacement des membres du Conseil.

Votre Rapporteur spécial est très dubitatif sur l'utilité de pérenniser le Conseil d'analyse de la société. Il s'interroge en effet sur l'évanescence de certains des sujets évoqués et considère que, pour d'autres, ils pourraient être traités directement par le Centre d'analyse stratégique.

d) Le Conseil d'orientation pour l'emploi

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

Instance de réflexion collective présidée par M. Raymond Soubie, il associe partenaires sociaux, administrations de l'État, représentants du Parlement et des collectivités territoriales ainsi que des experts. Il a ainsi pour objectif de fixer les termes du débat sur l'emploi en France et de favoriser l'émergence d'une stratégie pour l'emploi, en liaison étroite avec l'ensemble des partenaires sociaux.

Le COE a tenu neuf réunions plénières d'octobre 2005 à juillet 2006. Il a mis en place quatre groupes de travail sur les causes du chômage, le financement de la protection sociale, la sécurisation des parcours professionnels et les aides publiques à l'emploi. Répondant à des commandes du Premier ministre, il a remis, dès février 2006, un rapport sur les aides publiques à l'emploi, et rendu en juillet 2006 un avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales. Il a par ailleurs établi, en décembre 2005, un premier document de travail sur les causes du chômage. Il a prévu de remettre, d'ici la fin de l'année 2006, toujours sur demande du Premier ministre, un rapport d'étape sur la sécurisation des parcours professionnels, ainsi qu'un rapport sur les causes du chômage.

Cette première étape d'installation et de mise en route du Conseil étant accomplie, il est désormais prévu de lancer à partir du dernier trimestre 2006, en liaison avec le Centre d'analyse stratégique et le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, un programme d'études pluriannuel avec la participation de collaborateurs extérieurs venant du monde universitaire ; ce programme abordera en particulier le thème de la sécurisation des parcours professionnels (formes du contrat de travail, judiciarisation des rapports

professionnels...). Un colloque sera organisé avec le Centre, en décembre 2006, sur ce thème.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi dispose pour 2007 d'un budget de fonctionnement de 0,4 million d'euros. Ses effectifs sont de **4 ETPT**, avec la création en 2007 d'un nouvel emploi de catégorie A. Les dépenses de personnel correspondantes s'élèvent à 0,5 million d'euros.

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

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

1.- L'Institut de recherches économiques et sociales

L'**Institut de recherches économiques et sociales (IRES)** est une association, créée en 1982, chargée de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale. L'Institut dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme de recherches à moyen terme approuvé par le conseil d'administration. Les résultats des recherches sont publiés dans *La Revue de l'IRES* (trois numéros par an), la *Chronique internationale de l'IRES* (bimestrielle) et *La Lettre de l'IRES* (trimestrielle). L'IRES soutient par ailleurs l'effort de recherche propre à chaque centrale syndicale ; pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations.

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

La subvention accordée à l'Institut, imputée sur l'action *Stratégie et prospective*, sera de **3,4 millions d'euros** en 2007. Elle permet pour l'essentiel de financer les rémunérations des personnels embauchés par l'association (33 personnes, dont 20 chercheurs et 2 documentalistes). La question des 13 personnels mis à disposition sur ces 33 personnes se pose cependant avec

acuité. Pour ne pas remettre en cause de manière détournée les moyens de fonctionnement de l'Institut, il s'agit de ne pas de le priver des personnels mis à sa disposition gratuitement. Conformément à la LOLF, votre Rapporteur spécial estime donc souhaitable de mettre fin à ces situations, en transférant à l'IRES les moyens financiers correspondants, pour qu'il puisse rémunérer lui-même directement ces personnels. La réserve de précaution appliquée à la subvention pose aussi particulièrement problème, étant donné que cette dernière est utilisée à hauteur de plus de 90 % pour financer des dépenses de personnel incompressibles.

2.— La prospective internationale

Les subventions de fonctionnement versées par le Centre d'analyse stratégique à deux organismes de prospective internationale, l'IFRI et l'IRIS, sont aussi imputées, à partir de 2007, sur l'action *Stratégie et prospective*.

Pour mieux coordonner l'ensemble des travaux menés dans ce domaine, le Centre a créé en 2006 un **groupe d'analyses de la mondialisation**, mis en place conjointement avec le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, le Conseil d'analyse économique, l'Institut de recherches économiques et sociales, le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense, la direction générale du Trésor et de la politique économique, l'Association française pour les investissements internationaux, le bureau des conseillers de politique européenne de la Commission européenne, l'IFRI et l'IRIS. La réflexion est organisée au sein de séminaires fermés et de « Rendez-vous de la mondialisation », conférences débats ouvertes au public, autour de thèmes définis annuellement par le comité de pilotage du groupe. Les thèmes des séminaires retenus pour l'année 2006 portent par exemple sur la mondialisation commerciale, l'état des lieux des délocalisations, les stratégies de localisation des entreprises ou les migrations internationales.

a) L'Institut français des relations internationales

L'**Institut français des relations internationales (IFRI)** a été créé en 1979 pour doter la France d'un centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales. Il a vocation à favoriser une interaction constructive entre les chercheurs et les praticiens français et étrangers sur des domaines divers (construction européenne, relations transatlantiques, sécurité internationale, montée en puissance de la Chine, évolutions des opinions publiques arabes...), par le biais de différents programmes d'études. Il a aussi pour vocation de contribuer à l'expansion de l'information et de la responsabilisation de la société, au moyen de conférences, séminaires et colloques).

Les chercheurs de l'Institut interviennent dans des forums internationaux faisant autorité et les travaux menés à l'IFRI font l'objet de publications (collections, presse, revues spécialisées). L'Institut collabore également avec

d'autres organismes publics et privés, pour des séminaires, des études ou l'accueil de stagiaires français et étrangers.

Les ressources propres de l'Institut sont constituées principalement de cotisations et de dons, plutôt stables, ainsi que de financement de travaux de recherche, en légère diminution. Il est prévu de lui verser une subvention budgétaire de 1,5 million d'euros en 2007, soit autant qu'en 2006.

Suite à un rapport d'évaluation sur l'IFRI – réalisé à la demande du Gouvernement par deux diplomates, MM. Jean-Claude Paye, ancien secrétaire général de l'OCDE, et Philippe Coste, ancien ambassadeur au Cambodge, et remis au Premier ministre le 1^{er} juillet 2004 –, le Gouvernement a souhaité soutenir les efforts de réforme de l'Institut, afin d'améliorer la qualité de la recherche et la rationalisation de son fonctionnement. À cette fin, un contrat pluriannuel d'objectifs a été signé entre l'État et l'IFRI le 27 mai 2005. Cet accord prévoit les engagements réciproques de l'État et de l'institut et en fixe les modalités. Il précise en particulier les thèmes des travaux qui seront prioritairement développés par l'IFRI et ses objectifs dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique de développement. Il prévoit également la création d'un conseil scientifique et stratégique et d'un comité de suivi.

Le conseil scientifique s'est réuni le 1^{er} février 2006 afin de définir les orientations de la politique de recherche de l'Institut. Le comité de suivi s'est pour sa part réuni le 17 mai 2006 sous la présidence du conseiller diplomatique du Premier ministre, conformément aux dispositions du contrat d'objectifs ; il a associé les représentants de l'IFRI autour de son directeur général et des ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette réunion a permis d'établir un bilan des actions entreprises depuis un an, dans le respect la démarche de contractualisation engagée entre l'IFRI et l'État.

b) L'Institut des relations internationales et stratégiques

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

Il est prévu de lui verser une subvention budgétaire de 216.000 euros en 2007, pour la prise en charge de deux salaires et d'un responsable des publications, ainsi que pour l'organisation de colloques, forums et séminaires.

D.– LE COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS

Le **Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP)**, régi par les articles D. 320-1 à D. 320-8 du code des juridictions financières, est un organisme, dépendant de la Cour des comptes mais placé auprès du Premier ministre, qui recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public.

Les travaux du Comité sont particulièrement intéressants en raison de son savoir faire en matière de coût et de rendement, de sa méthode spécifique et de sa composition pluraliste (avec notamment la présence des sept fédérations syndicales de fonctionnaires et des élus locaux et nationaux).

Compte tenu de son positionnement particulier parmi les organismes de prospective et de la garantie d'indépendance que représente son rattachement organique à la Cour des comptes, **votre Rapporteur spécial estime souhaitable, comme l'a demandé le premier président de la Cour, que le Comité soit rattaché budgétairement à la Cour des comptes, au sein de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, et non plus au budget des services du Premier ministre.**

Cette évolution irait de pair avec l'évolution attendue du Comité d'enquête vers un **Comité d'enquête pour la performance des services publics**, selon une logique « lolfienne ». La réflexion en cours sur ce sujet, menée à l'initiative du premier président de la Cour des comptes et présentée aux membres du Comité le 11 juillet 2005, vise à infléchir l'action du Comité vers l'audit des services publics et la conduite de changement, avec la mise en œuvre de suites concrètes et la réalisation de guides méthodologiques. Les grands champs d'étude du Comité doivent cependant demeurer la qualité du service, l'organisation et les processus ainsi que la gestion des ressources humaines.

1.– L'activité du CECRSP

Les conclusions du Comité sur le coût et l'organisation de la fonction « gestion des ressources humaines » au sein de la fonction publique ont été rendues le 26 janvier 2006. Elles définissent plusieurs orientations générales qui ont fait l'objet d'un consensus entre les administrations concernées et les syndicats ; elles insistent sur l'opportunité que constitue la LOLF de réorganiser la fonction en la professionnalisant, l'évaluant et l'harmonisant.

Les conclusions du Comité sur la simplification du droit par ordonnances et les effets de la loi du 2 juillet 2003 ont également été adoptées le 26 janvier 2006. Elles préconisent d'adopter une stratégie de simplification plus claire, de privilégier les processus à simplifier plutôt que les textes, de prévoir la prise en

compte des coûts d'organisation de la simplification dès sa conception et d'intégrer le pilotage de la mise en œuvre.

Une enquête portant sur la formation continue des agents de la fonction publique d'État a été demandée par le ministre de la Fonction publique le 30 novembre 2005. Les conclusions du Comité devraient être adoptées durant le premier trimestre 2007. Une enquête sur le régime de notation et d'évaluation des fonctionnaires de l'État a également été demandée par le ministre de la Fonction publique le 31 janvier 2006. L'équipe d'enquêteurs a présenté aux membres du Comité, en octobre 2006, un pré-rapport recensant l'ensemble des éléments de diagnostic. Les conclusions pourraient être adoptées durant le premier trimestre 2007.

Enfin, une enquête sur les maisons de services publics a été demandée par le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, le 1^{er} août 2006. L'objectif est de recenser la variété des structures existantes, tant en milieu urbain que rural, et de proposer des recommandations afin de garantir une meilleure qualité de service à l'utilisateur ainsi que des gains d'efficacité aux administrations et collectivités impliquées dans ces dispositifs. L'équipe d'enquêteurs est en cours de constitution. Les conclusions ne sauraient donc être validées avant le second semestre 2007.

2.– Les moyens budgétaires du Comité

Le Comité ne dispose d'aucune enveloppe de crédits de fonctionnement spécifique, la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre assurant le paiement des factures du CECRSP sur l'enveloppe de crédits globale de l'action *Soutien*. Outre le secrétaire général et la secrétaire générale adjointe, appartenant à la Cour des comptes, le Comité dispose de trois agents administratifs appartenant aux services du Premier ministre. Les membres des groupes de travail reçoivent quant à eux des vacances.

En 2005, le Comité a consommé au total 40.844 euros au titre des vacances et 4.639 euros de frais de déplacement. Pour 2006, les consommations du Comité sont de 15.500 euros pour les frais de déplacement à l'issue du troisième trimestre, et de 33.100 euros au titre des vacances au 30 juin.

Les demandes budgétaires du CECRSP pour 2007, non encore arbitrées, sont de 73.000 euros pour les vacances, 7.000 euros pour les frais de mission et 6.000 euros pour l'organisation d'un colloque.

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Il est essentiel de valoriser le potentiel éditorial qui existe au sein de l'État. Il faut en effet se donner les moyens de maintenir au service du public un pôle d'excellence en matière de publications publiques, notamment lorsqu'il s'agit de publier la loi ou des rapports officiels, mais aussi des ouvrages de vulgarisation documentés et sérieux. Il s'agit de s'adapter – les personnels y sont prêts – et de moderniser l'appareil de production, compte tenu de la diffusion toujours croissante des nouvelles technologies. Comme l'a déjà souligné votre Rapporteur spécial l'an dernier, il est hors de question de revivre le gâchis de l'Imprimerie nationale.

Les évolutions de la nomenclature budgétaire permettent cette année de traduire cet objectif de valorisation de la fonction d'éditeur de l'État. En effet, l'ensemble des moyens publics consacrés par l'État à l'édition, à la diffusion et au renseignement administratif est regroupé au sein d'une nouvelle mission ***Publications officielles et information administrative*** qui a véritablement du sens en tant que politique publique cohérente et identifiée, conformément à l'article 7 de la LOLF.

Lors de sa création, en 2006, la mission *Journaux officiels* ne comprenait qu'un seul programme, intitulé de la même façon. Cette nomenclature budgétaire, contraire à la LOLF, avait été dénoncée comme telle par votre Rapporteur spécial, qui a été suivi sur ce point par le Conseil constitutionnel, lequel a rappelé, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, qu'une mission, fût-elle un budget annexe, ne saurait comporter un programme unique.

En conformité avec cette décision, l'organisation de la mission est modifiée par le présent projet de loi de finances. Ainsi, l'ancien programme *Journaux officiels* voit son intitulé dynamisé dans un sens qui correspond plus à un objectif qu'à une institution (***Accès au droit, publications officielles et annonces légales***). Parallèlement, un nouveau programme, intitulé ***Édition publique et information administrative***, est créé au sein de la mission à partir des crédits de l'action *Information administrative* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. L'équilibre financier global de la mission est garanti par l'intégration du compte de commerce de la Documentation française au sein du budget annexe des *Journaux officiels*, dont l'objet est ainsi élargi.

Cette solution permet de créer des synergies tout en préservant les spécificités de chacun. Elle constitue donc, aux yeux de votre Rapporteur spécial, une piste d'avenir pour conforter la diffusion publique.

I.- LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF TÉLÉPHONIQUE

A.- L'EXTERNALISATION DES RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS PAR TÉLÉPHONE

1.- Les centres interministériels de renseignements administratifs

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

Par ce contact avec les utilisateurs, les centres contribuent également à l'amélioration des relations entre les usagers et les services publics en proposant des mesures de simplifications administratives et en suggérant les modifications qu'il paraît opportun d'apporter aux textes législatifs et réglementaires. Enfin, ils apportent leur concours aux services publics en matière d'accueil et d'information administrative du public.

Les centres sont rattachés aux services du Premier ministre en raison de leur compétence interministérielle. Sur les **129 ETPT** réellement affectés dans les 9 centres et le secrétariat général des CIRA au 30 juin 2006, 87,5 sont mis à disposition par les différents ministères : ils proviennent d'horizons administratifs divers et mettent au service du renseignement administratif leurs compétences et connaissances acquises dans des métiers techniques.

Le décret du 11 mai 2006 a rattaché les CIRA à la direction de la Documentation française, confirmant son rôle interministériel en matière d'information administrative par tous moyens.

2.- Le centre d'appels 39 39

Le numéro d'appel unique pour les renseignements administratifs, intitulé « **Allô Service Public** », qui s'inscrit dans le plan d'action du Gouvernement en faveur de la simplification des démarches administratives et de l'accessibilité des services publics, a été inauguré à Lyon le 18 novembre 2003. Mis en place à titre expérimental en région Rhône-Alpes puis étendu à l'ensemble du territoire métropolitain depuis le 4 octobre 2004 – ainsi qu'aux DOM depuis le 15 février 2005, le numéro d'appel 39 39 a vocation à répondre rapidement aux demandes d'orientation et de renseignements administratifs simples des usagers.

L'objectif recherché est d'offrir au public la possibilité d'obtenir une réponse de base en moins de trois minutes sur des thèmes aussi divers que les formalités et procédures, la consommation, le logement, la santé ou le travail, sans

se déplacer à un guichet. Pour cela, le dispositif intègre les informateurs spécialisés des CIRA, qui ne répondent plus désormais qu'en second niveau aux questions complexes ou rares que leur transmettent les opérateurs du premier niveau. Le numéro spécifique commun à tous les centres a donc été supprimé.

Cela signifie qu'il faut désormais considérer un seul service de renseignements administratifs, « Allô Service Public », comprenant le prestataire du premier niveau, à savoir une société privée choisie par appel d'offres conformément au code des marchés publics, les centres interministériels de renseignements administratifs, ainsi que les services de renseignement téléphonique ministériels associés, comme « Info Service Consommation » ou « Info Emploi », tous accessibles par le numéro d'appel 39 39. Il est composé au premier niveau (réponse en moins de trois minutes à une question simple) de téléopérateurs qui transfèrent les questions complexes aux informateurs spécialisés que sont les agents des CIRA, les agents d'« Info Service Consommation » et, en débordement des appels aux CIRA concernant le secteur du droit du travail, à certains opérateurs d'« Info Emploi ».

Les 80 téléopérateurs de la société prestataire répondent aux questions sur la base de fiches rédigées spécialement par les informateurs des CIRA et orientent les usagers vers les services compétents. Ils transmettent systématiquement les questions de fiscalité vers les centres « Impôts Service ».

Le **statut des agents** dépend du niveau de réponse apportée à l'utilisateur. Au premier niveau (réponse simple en moins de trois minutes), il s'agit de personnels du prestataire régis par le code du travail. L'administration s'assure cependant qu'un « noyau dur » d'environ 40 personnes à temps plein est constitué d'employés exclusivement consacrés au centre d'appels 39 39. Ce noyau est dimensionné au nombre d'appels minimums journaliers, soit 5.000. Ces employés sont formés et bénéficient de conférences et formations délivrées par des agents des centres interministériels de renseignements administratifs. Les agents du second niveau sont des agents publics, titulaires ou contractuels, de catégorie A ou B, expérimentés dans leur secteur de compétence.

Une **mission d'appui** a été constituée jusqu'au 31 décembre 2006 pour mettre en œuvre ce service nouveau. Cette mission a conçu des campagnes de promotion (spots radio, opérations d'affichage ou d'information des différents ministères). La constitution d'une base de données locales (adresses, heures d'ouvertures des services...) est un élément indirect de promotion auprès des services administratifs. Cette mission a aussi été chargée aussi d'aider à l'évaluation du service rendu. Une étude, menée par un organisme extérieur à l'administration, a été réalisée en fin d'année 2005, soit environ un an après la généralisation du 39 39 et son intégration au dispositif de renseignements administratifs. Le résultat de l'étude montre un taux de satisfaction du service rendu de 85 %.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète cependant d'un risque de privatisation du service de renseignements administratifs, et de baisse de la qualité du service rendu aux usagers. La compétence des agents des CIRA est un gage de l'excellence de ce service, qui ne doit pas se perdre au profit d'un opérateur privé dont le seul objectif est de faire des profits à partir d'argent public. Si une optimisation du service est toujours possible, elle ne doit pas se faire insidieusement avec l'objectif de supprimer toutes les compétences accumulées au sein des CIRA. La création d'un centre d'appels peut être une bonne idée, son externalisation partielle est certainement une erreur.

B.– LA RÉPARTITION DES MOYENS BUDGÉTAIRES

Compte tenu de la mise en place du centre d'appels 39 39, le budget des renseignements administratifs par téléphone comprend :

– le coût de la prestation de premier niveau, soit 2,015 euros HT par réponse apportée à un usager financés sur fonds publics, étant entendu que l'usager doit en plus s'acquitter de 12 centimes d'euro par minute d'appel ;

– et le coût des informateurs spécialisés des centres interministériels de renseignements administratifs.

Les crédits correspondants, accordés aux organismes chargés du renseignement administratif, sont désormais inscrits sur l'action *Renseignement administratif* du programme *Édition publique et information administrative*. Il est prévu pour 2007 2,5 millions d'euros de dépenses de personnel, correspondant à 49 ETPT (soit 3 de moins qu'en 2006), et 9,8 millions d'euros de dépenses de fonctionnement.

La subvention versée au prestataire privé devrait être de 8,8 millions d'euros. Le marché prévoit un nombre minimal (62.500) et un nombre maximal (250.000) d'appels par mois. En conséquence, les crédits sont calculés sur le nombre maximal au coût unitaire d'un appel ; ils incluent également une prévision pour l'activation de tranches conditionnelles concernant le traitement d'appels de crise (300.000 appels) ou d'opérations de communication, ainsi que la possibilité pour les CIRA de faire traiter par l'opérateur privé une partie des réponses aux questions posées par les internautes sur le site www.servive-public.fr.

Le solde des crédits accordés au titre des dépenses de fonctionnement, soit 950.000 euros, est affecté aux centres interministériels de renseignements administratifs (participation à l'entretien des cités administratives, loyers, téléphone, documentation...). Les centres consomment également l'intégralité des dépenses de personnel, soit 2,5 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial constate donc que le coût du prestataire privé est plus de deux fois supérieur à celui des centres publics de renseignements administratifs par téléphone. Ainsi, si la logique de la LOLF est respectée, le Gouvernement, observant le**

coût de la prestation et le mauvais usage qu'il est fait des deniers publics, doit en tirer les conclusions et réintégrer ce service au sein du service public.

Il faut ajouter à ces moyens budgétaires le coût de la plateforme « Info Service Consommation » (8 agents, 0,2 million d'euros), qui émerge sur les crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que le coût de la participation au centre d'appels 39 39 d'« Info Emploi » (11 agents), inscrit sur la mission *Travail et emploi*. Ces deux services ont en effet concrétisé leur rattachement au dispositif interministériel de renseignements administratifs, au moyen de conventions passées avec les services du Premier ministre. L'objectif, à partir de 2007, est d'intégrer, par la voie de conventions, un maximum de services de renseignements téléphoniques mis en place par les diverses administrations et de développer le service 39 39, dans un souci de rationalisation des structures et des coûts.

II.- L'ÉDITION PUBLIQUE PAR LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

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

Cette direction relève directement des services du Premier ministre. Pour autant, en raison du caractère commercial de certaines de ses activités, elle a bénéficié, entre 1979 et 2006, d'un compte de commerce qui a retracé l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'élaboration, l'édition et la diffusion dans le public des études et documents d'information générale et de vulgarisation réalisés par la direction, de même que la diffusion dans le public, sous toutes formes et sur tout support, des documents et informations des administrations et services publics.

Les recettes issues de la vente des publications éditées et des versements des administrations clientes sont désormais des recettes du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

A. – UN RÔLE RENOUVELÉ, DES CONTOURS REDÉSSINÉS

1.- Le rôle et l'activité de la Documentation française

a) *La suppression du compte de commerce*

La Documentation française est une direction au sein des services du Premier ministre, placée sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement. Elle exerce une mission de service public en matière d'information générale, notamment de source administrative, sur l'actualité politique, économique et sociale française, étrangère et internationale.

Le financement de la direction de la Documentation française provenait traditionnellement du budget général et d'un compte de commerce, ouvert par la loi de finances pour 1979, qui retraçait l'ensemble des recettes et des dépenses nécessaires à la publication des documents d'information générale de la direction, ainsi qu'à la diffusion des documents d'autres administrations ou services publics.

La dotation du budget général de l'État représente aujourd'hui la moitié des ressources de la Documentation française, alors qu'elle ne représentait que 31 % de ses ressources totales en 1997. Les principales difficultés actuelles concernent en effet la maîtrise de l'équilibre du compte de commerce. Un audit commandé par la Documentation française en 2002 au cabinet *Bearing Point* a ainsi évalué au 1^{er} janvier 2003 la situation débitrice totale nette du compte de commerce à 5,6 millions d'euros (soit le tiers des ressources commerciales annuelles de la Documentation française), 2,6 millions d'euros correspondant au solde des créances et des dettes accumulées par la Documentation française et 3 millions d'euros correspondant au découvert autorisé par le Trésor public.

Comme l'indique le rapport sur « *Le cadre budgétaire des directions de la Documentation française et des Journaux officiels au regard de la LOLF* », réalisé par M. André Barilari, inspecteur général des finances et président du Comité interministériel d'audit des programmes, à la demande du secrétaire général du Gouvernement en mai 2005, « *le compte de commerce fait également l'objet de critiques sur son fonctionnement propre (sincérité des prévisions, modalités de comptabilisation des dépenses et de certaines recettes, couverture des dépenses de personnel) qui peuvent amener à souhaiter sa disparition dans un nouveau cadre budgétaire de manière à unifier le cadre de gestion de la Documentation française [...]. De plus, le coût administratif du double système n'est pas négligeable (4 à 5 postes de la sous-direction administrative).* » Le double financement induit notamment des financements croisés des personnels de la Documentation française par le compte de commerce, et du compte de commerce par des subventions exceptionnelles versées par le budget général, comme en 2003.

C'est pourquoi l'article 17 du présent projet de loi de finances prévoit la clôture, au 31 décembre 2006, du compte de commerce intitulé : « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » et la reprise, en

balance d'entrée du nouveau budget annexe *Publications officielles et information administrative*, du solde des opérations antérieurement enregistrées sur le compte.

Dans la mesure où le compte de commerce est supprimé, il convient de transformer les produits de la Documentation française en redevances au titre de la rémunération de services rendus, afin de se conformer à l'article 18 de la LOLF qui définit les recettes d'un budget annexe. Pour cela, le Gouvernement doit prendre, avant le 1^{er} janvier 2007, un décret en Conseil d'État et le faire ratifier dans la plus prochaine loi de finances, comme cela a été fait par l'article 164 de la loi de finances pour 2006 pour les recettes propres des Journaux officiels.

b) Les productions et réalisations de la Documentation française

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le renouvellement de l'offre éditoriale de la Documentation française (notamment dans la collection des *Notices*) et le lancement de nouveaux produits (la revue *Questions internationales*, les collections *Droits et démarches* et *Découverte de la Vie publique*).

Les ventes de rapports et autres ouvrages des administrations stagnent en raison de la concurrence de la diffusion gratuite de l'information sur Internet. Au palmarès des ventes d'ouvrages, l'annuaire *MediaSig* a pris la première place devant le *Répertoire opérationnel des métiers et des emplois* et le *Répertoire de l'Administration française*. *Le Système éducatif en France*, dans la collection des *Notices*, prend la quatrième place à égalité avec la nouvelle édition de *L'Union européenne et Culture générale : thèmes de société*.

Outre le développement du conseil éditorial et de partenariats plus étroits avec les administrations, la direction de la Documentation française a signé une délégation de service public avec le centre intercommunal de gestion de la petite couronne d'Île-de-France, qui prolonge et élargit la convention d'édition et de diffusion précédente (incluant une nouvelle collection d'annales corrigées de concours de fonctionnaires territoriaux).

Un nouveau projet particulièrement ambitieux a aussi été lancé : la mise en place d'une offre de formation en ligne pour les fonctionnaires, associant les principaux opérateurs de formation des agents publics (CNED, CNFPT, IGPDE) et développé en étroite collaboration avec l'Agence pour le développement de l'administration électronique. Une offre spécifique concerne la préparation aux concours des instituts d'études politiques, développée en partenariat avec l'Institut d'études politiques de Paris et bénéficiant de son soutien officiel. **Votre Rapporteur spécial se félicite de la démocratisation de l'accès aux formations que permet ce nouveau service.**

Par ailleurs, la direction de la Documentation française gère des sites Internet concernant l'actualité administrative, politique, économique et sociale, qu'ils traitent avec des optiques adaptées à des publics différents : le site www.service-public.fr est le portail de l'administration française, le site www.vie-publique.fr un portail pour le citoyen, et le site www.ladocumentationfrancaise.fr

assure la vente en ligne et la promotion des produits, gratuits et payants, de la Documentation française.

La très forte croissance du taux de fréquentation de ces sites Internet se maintient. Après près de 30 millions de visites en 2005, www.service-public.fr devrait encore progresser et recevoir 34,4 millions de visites en 2006 et 36,5 millions en 2007, tandis que www.ladocumentationfrancaise.fr (4 millions de visites) et www.vie-publique.fr (4,6 millions de visites) atteignent des seuils plafonds. Les taux de satisfaction sont toujours très élevés, pour tous les sites (98 % pour www.vie-publique.fr et 97 % pour www.service-public.fr).

2.- L'organisation interne de la direction

a) La modernisation de la gestion

Agissant dans un contexte industriel, économique et technique en pleine mutation, la Documentation française a dû opérer la transformation de ses structures et de son organisation interne pour amorcer un recentrage stratégique sur le cœur de ses missions et de ses métiers.

Après une réorganisation de l'organigramme et des activités de la direction, achevée en 2002, ont été mis en place, entre 2002 et 2006, de nouveaux systèmes d'information et outils de gestion : le progiciel commercial Harmonie, un Extranet mis à la disposition des clients administratifs pour leur permettre de suivre leurs comptes d'avoirs et leurs ventes et stocks en temps réel, l'intégration de la nouvelle offre de formation en ligne et le déploiement d'un outil interne de gestion automatisée des commandes. Enfin, la réforme des procédures administratives, comptables et budgétaires s'achève à l'automne 2006 avec la mise en place d'une comptabilité analytique couvrant l'intégralité des activités et filières de la Direction, ainsi que la création d'un réseau et d'indicateurs de performances internes et externes de contrôle de gestion.

Ainsi, tout en conservant les modes de gestion et d'organisation propres aux directions d'administration centrale, la Documentation française dispose désormais de méthodes et outils de gestion d'un niveau au moins équivalent à ceux des établissements publics aux activités comparables.

b) La baisse drastique des effectifs

La Documentation française comptait, en 2003, 405 emplois budgétaires. Les mesures d'économies du plan de consolidation se sont traduites en 2004 par des suppressions ramenant les effectifs budgétaires à 379 emplois. En 2005, l'effectif budgétaire global s'établissait à 376 emplois. En 2006, la Documentation française a proposé la suppression de huit emplois, ramenant l'effectif budgétaire à 368. Pour parvenir à ce résultat, cinq départs en retraite sur les sept prévus entre décembre 2005 et novembre 2006 ne sont pas remplacés, soit un taux de remplacement de 28,6 % seulement.

Dès le 1^{er} janvier 2007, six emplois supplémentaires seront supprimés, correspondant à cinq postes supprimés (dont quatre dans le cadre de la fermeture des ateliers de fabrication), et à un départ à la retraite non remplacé. L'achèvement des mesures de diminution d'effectifs du plan de consolidation devrait se traduire, en loi de finances pour 2008, par la suppression d'encore sept emplois, correspondant à des départs à la retraite non remplacés.

L'effectif cible de sortie de plan de consolidation sera à terme de 355 emplois budgétaires. Sur la durée du plan stratégique, 50 emplois auront donc été supprimés, ce qui représente une réduction totale des effectifs de 12 % par rapport aux moyens en personnel en 2003.

3.– Le rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels

Le Premier ministre a demandé en février 2004 à M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'État, de « mener à bien une réflexion à caractère stratégique sur les missions et les positionnements respectifs » des directions de la Documentation française et des Journaux officiels. Cette demande a fait suite aux rapports que la Cour des comptes a produits sur ces deux institutions en 2002 et au référé qu'elle a adressé au Premier ministre le 30 octobre 2003. Elle s'inscrit également dans le contexte du plan de consolidation de la Documentation française.

À l'issue de cette mission, qui avait vocation à rechercher les possibilités de collaboration les plus fructueuses entre les deux directions dans le respect de leur « cœur de métier » respectif, le secrétaire général du Gouvernement a retenu, le 15 mars 2005, les objectifs suivants pour les deux directions :

– Concernant les activités d'**impression**, la direction de la Documentation française sous-traite une part importante de ses ouvrages et périodiques à l'imprimerie des Journaux officiels. Le programme et le planning des travaux d'édition ainsi confiés aux Journaux officiels sont arrêtés conjointement. En conséquence, les ateliers d'impression de la Documentation française à Aubervilliers ont été fermés en mai 2006 et quatre agents de la Documentation française ont été engagés aux Journaux officiels ;

– Concernant les activités d'**édition**, la reprise par la direction de la Documentation française des activités d'édition de la direction des Journaux officiels exercées pour le compte des administrations est effective depuis début 2006. Des activités de coédition, fondées sur les bases de données juridiques des Journaux officiels seront développées en fonction du marché. En revanche, l'édition des codes, brochures et conventions collectives et des périodiques reste assurée par la direction des Journaux officiels ;

– Concernant les activités de **diffusion**, une convention de diffusion liant la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française

prévoit un partage des recettes à parité. Une structure unique de diffusion entre les deux directions, avec délégation de gestion à la Documentation française, a été mise en place fin 2005. Des outils de gestion de la relation client sont aussi créés ;

– Enfin, concernant l'**informatique**, un schéma directeur commun entre les deux directions est en cours de finalisation d'ici la fin de l'année 2006.

B.– DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉS

1.– L'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française

S'agissant des recettes de l'activité marchande de la Documentation française, le chiffre d'affaires réalisé en 2005 (15,1 millions d'euros, en progression de 0,8 % par rapport à celui constaté en 2004), a conduit à une prévision de recettes pour 2006 de 16 millions d'euros au titre du compte de commerce. Avec 7,9 millions d'euros de recettes constatées au premier semestre, cette prévision semble pouvoir se réaliser.

La Documentation française enregistre effectivement une nouvelle progression de ses activités industrielles et commerciales au premier semestre 2006 de 1,1 % par rapport au premier semestre 2005. Si cette progression peut apparaître modeste, il convient de rappeler que le début de l'année 2005 avait été porté par de très bons résultats de ventes de publications avant le référendum sur la Constitution européenne. En 2006, de nouveaux produits ont pris le relais de la croissance des ventes de publications, notamment les ouvrages et brochures des Journaux officiels, ainsi que la nouvelle offre de formation en ligne des fonctionnaires, ce qui est de bon augure pour l'ensemble de l'année.

Ces éléments conjoncturels, ainsi que l'observation d'un taux de recouvrement en progrès (57,7 % fin juin 2006, à comparer avec 53,2 % fin juin 2005) et la part croissante prise par la direction des Journaux officiels aux résultats de la Documentation française (la diffusion opérée par la Documentation française pour les Journaux officiels amènerait ainsi entre 1,5 million d'euros et 1,7 million d'euros de produits pour 2006) conduisent à une évaluation du niveau des recettes attendues de **17 millions d'euros pour 2007**.

2.– Les crédits demandés pour 2007

La direction de la Documentation française continuera de gérer ses crédits dans le cadre d'un BOP unique pour l'ensemble de ses crédits, sur lesquels elle a toujours bénéficié d'une capacité de gestion autonome. Ce BOP est intitulé *Édition, documentation et information publiques*.

a) L'évolution des dépenses de personnel

En 2007, pour l'ensemble du BOP, 9 emplois sont supprimés, dont 3 dans les CIRA et 6 au titre du plan de consolidation de la Documentation française. Il s'agit d'1 emploi de catégorie A, 1 de catégorie C et 7 de non-titulaires.

Le plafond d'emplois 2007 est donc fixé à 415 ETPT pour la direction de la Documentation française. Ces emplois se répartissent comme suit :

– 286 ETPT sur l'action *Édition, diffusion, documentation*, correspondant aux sous-directions Ressources éditoriales et documentaires et Produits services et diffusion, au département de la communication et à l'agence comptable de la Documentation française ;

– 49 ETPT pour l'action *Renseignement administratif*, qui regroupe les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) ;

– 80 ETPT pour l'action *Soutien*, qui correspond à la direction et la sous-direction de l'administration de la Documentation française.

Les dépenses de personnel correspondantes s'élèvent à **21,2 millions d'euros**, soit à peine plus qu'en 2006 en dépit d'un GVT à 2 % compte tenu des suppressions d'emploi réalisées.

b) L'évolution des dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement de la Documentation française hors CIRA sont concentrés sur l'action *Édition, diffusion, documentation* et s'élèvent à **16,1 millions d'euros** en 2007, soit sensiblement plus qu'en 2006 (14,2 millions d'euros pour le budget général et le compte de commerce).

Les achats (ouvrages pour revente en librairie, papier, emballages), les travaux d'impression, les frais de rédaction, d'affranchissement et de routage ainsi que l'entretien des bâtiments et la maintenance informatique s'élèvent au total pour 2007 à 12,6 millions d'euros.

Les autres dépenses comprennent les charges liées aux avoirs des administrations et les charges financières.

c) L'évolution des dépenses d'investissement

Les opérations en capital sont aussi imputées sur l'action *Édition, diffusion, documentation* et s'élèvent à **1,2 million d'euros** en 2007, soit à peine plus qu'en 2006. Il s'agit de financer la mise à niveau de sécurité des bâtiments du site d'Aubervilliers, dont l'ensemble des bâtiments est vétuste et nécessite que des travaux de mise aux normes soient réalisés rapidement, notamment les installations électriques et le système de détection incendie.

Une première tranche de travaux, concernant trois magasins de stockage, a été réalisée en 2003-2004. Il n'a pas été possible d'exécuter une deuxième tranche en 2005, compte tenu des contraintes budgétaires et des travaux à réaliser en urgence ; celle-ci est programmée pour 2007. Les menuiseries extérieures des anciens bâtiments sont aussi très abîmées, ce qui nécessite une réhabilitation complète. Enfin, les travaux liés à la réaffectation de l'espace libéré par la fermeture des ateliers d'impression doivent permettre l'installation définitive du service des archives et la création d'un espace de stockage permettant d'installer sur palettiers les nouvelles publications et ouvrages en diffusion, d'une part, et la création d'un espace bureaux paysagés, d'autre part.

III.— LES PUBLICATIONS ASSURÉES PAR LES JOURNAUX OFFICIELS

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

A.— LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES JOURNAUX OFFICIELS

1.— Les missions des Journaux officiels

a) Les missions de service public des Journaux officiels

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

Les Journaux officiels réalisent ainsi tout d'abord un travail d'édition, de production et de diffusion de la norme juridique. Le Parlement, le Gouvernement et les cours de justice constituent les sources du droit ; ces institutions sont à l'origine de l'ensemble des données juridiques que forment les débats parlementaires, les textes législatifs et réglementaires, les bulletins ministériels et la jurisprudence. Le rôle des Journaux officiels consiste à collecter les données, à en vérifier la conformité en collaboration avec les institutions concernées, et à en assurer la saisie (en l'absence de saisie à la source), le traitement éditorial et informatique et la publication sur des supports papier et informatiques (CD-Rom, Minitel et Internet). En plus du *Journal officiel Lois et décrets* paraissant 6 jours sur 7, y compris les jours fériés, sont ainsi notamment publiés sept éditions concernant les assemblées parlementaires (débats, questions et documents), une pour le Conseil économique et social et certains bulletins ministériels.

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

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

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

Les Journaux officiels éditent plus de quarante éditions périodiques en version papier. Les informations contenues dans ces éditions papier sont également disponibles sur Minitel depuis 1983 et Internet depuis 1997. Les bulletins ministériels, également produits par les Journaux officiels sous une forme numérique, sont disponibles sur les sites Internet des différents ministères. Les Journaux officiels éditent aussi les codes et des ouvrages regroupant les textes législatifs en vigueur dans de nombreux domaines, de la copropriété à la sécurité incendie. Toutes les conventions collectives nationales figurent au catalogue des ouvrages des Journaux officiels, ainsi que les rapports de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Conseil supérieur de la magistrature.

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

Le *Journal officiel Lois et décrets* est désormais mis à la disposition du public sous forme électronique, de manière permanente et gratuite. La diffusion du *Journal officiel* électronique authentifié a été mise en œuvre à compter du 2 juin 2004, conformément à l'ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. Celle-ci prévoit en effet que la publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique. Le nombre de visiteurs uniques du Journal officiel électronique authentifié se monte, à la fin du premier semestre 2006, à 1,1 million, soit une hausse de plus de 14 % par rapport à 2005.

Après cette évolution de son mode de diffusion, le *Lois et décrets* devrait aussi connaître un nouveau mode de fabrication avec la mise en œuvre du projet SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives), lequel devrait aboutir d'ici 2007, comme cela est désormais le cas pour les débats parlementaires, à la suppression de l'essentiel des tâches de saisie et de mise en forme par la SACI-JO, en raison de la réception de fichiers normalisés télétransmis par les ministères et le Secrétariat général du Gouvernement.

Cette évolution du mode de saisie a ainsi déjà eu lieu s'agissant du *Journal officiel des débats parlementaires*. La transmission numérisée des débats de l'Assemblée nationale et du Sénat est effective depuis 2005. La saisie à la source et la correction sont dorénavant entièrement assurées par les services des comptes rendus des deux Assemblées, et des fichiers informatiques sont transmis par voie numérique aux Journaux officiels dans un état définitif bon à publier. Les tâches de re-saisie et de correction par la SACI-JO ne sont donc plus nécessaires, son intervention se limitant dorénavant à la mise en page – largement automatisée – et, bien entendu, à l'impression. Cette évolution a contribué à la réduction des effectifs correspondants et permis un raccourcissement significatif des délais de publication, répondant à l'attente des Assemblées : les délais de publication n'excèdent pas désormais trois jours à réception des séances.

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

On constate une forte croissance de la fréquentation du site : 450 millions de pages ont été vues en 2005, soit 26 % de plus qu'en 2004, et plus de 12 millions de visiteurs uniques ont été recensés, soit 18 % de plus qu'en 2004. L'actuel marché de diffusion et d'hébergement du site www.legifrance.gouv.fr a été attribué à la société Coface-ORT (acquisition par Coface, en mars 2004, de 100 % des actions d'ORT dont l'ancien actionnaire était la société Reuters). Sept collaborateurs d'ORT sont affectés à temps plein à la diffusion et l'hébergement du site.

Le second site exploité par la direction des Journaux Officiels, www.journal-officiel.gouv.fr, a totalisé en 2005 3,5 millions de visiteurs uniques, soit une progression de 14 % par rapport à 2004. À la fin du premier semestre 2006, la consultation du *Journal officiel Lois et décrets* électronique authentifié est la rubrique la plus visitée. Ce site offre en outre la possibilité de consulter ou de passer des annonces de marchés publics, de consulter les annonces de création d'association, ainsi que celles du bulletin des annonces légales obligatoires.

2.– L'organisation du travail aux Journaux officiels

a) *L'organisation des modes de production et de diffusion*

Le *Journal officiel de la République française* s'est vu attribuer en 1870, à l'avènement de la III^e République, le monopole de la publication des lois et des décrets. Il a ainsi remplacé le *Bulletin des lois*, qui en avait la charge officielle depuis 1793 mais n'a été supprimé qu'en 1930, ainsi que le *Moniteur universel*. La loi du 28 décembre 1880 relative au *Journal officiel* a mis fin au système d'adjudication et prescrit son exploitation en régie, rattachée au ministère de l'Intérieur et des cultes. Les Journaux officiels dépendent directement du chef du Gouvernement depuis une ordonnance du 2 novembre 1944.

La **direction des Journaux officiels** est chargée de l'édition et de la diffusion des textes législatifs et des principaux textes réglementaires, de leur organisation en banques de données et de l'édition des débats parlementaires et annonces légales sur supports papier et numérique. Elle assure le recueil, la préparation et l'organisation de la publication des textes, puis, en sortie de rotative, les opérations de brochage et d'expédition, avec la responsabilité de la diffusion et de la commercialisation. Elle constitue un des services du Premier ministre. À ce titre, elle est placée sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement et dirigée par un préfet, M. Jean-Paul Bolufer, nommé en Conseil des ministres. Organisée en deux sous-directions, elle comprend une dizaine de services et emploie près de 600 personnes.

L'essentiel des travaux de composition, de correction et d'impression de la Direction des Journaux officiels est confié à la **société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels de la République française (SACI-JO)**. Fondée en 1881 sous la forme d'une coopérative ouvrière d'inspiration fouriériste, cette société est implantée dans les mêmes locaux que la direction des Journaux officiels à laquelle elle loue ses services. Elle emploie, au 31 décembre 2005, 360 photocompositeurs, correcteurs, photogreveurs et rotativistes. Son capital social est divisé en actions nominatives, chaque salarié sociétaire en détenant une.

Les relations entre l'État et la SACI-JO sont régies depuis 1881 par une convention, révisée régulièrement. La convention du 31 décembre 1945, conclue entre le Premier ministre, représenté par le secrétaire général du Gouvernement, et la société, a été modifiée pour la dernière fois le 28 mai 1997. Par cette convention, la société s'engage à avoir en tout temps le personnel nécessaire à l'exécution diligente et irréprochable des travaux qui lui sont confiés par l'État, celui-ci mettant à sa disposition les locaux (ateliers et bureaux), les machines, matériels et logiciels et les fournitures d'exploitation et garantissant une production minimum, avec la rémunération y afférente pour la société sous la forme d'un « pourcentage » comprenant une part fixe (destinée à couvrir les frais généraux et à verser une prime spéciale de travail aux sociétaires) et une part variable (permettant de verser des sursalaires aux personnels).

Des clauses très strictes donnent des garanties à l'État contre tout retard ou toute interruption du travail pouvant compromettre la parution ou l'expédition des journaux. Un cautionnement, déposé à la Caisse des dépôts et consignations, est prévu à cet effet. Des amendes très lourdes sanctionnent également tout retard dans la livraison du travail. La direction supérieure du travail appartient au directeur des Journaux officiels, qui est responsable de la gestion de l'exploitation. À ce titre, il réglemente les horaires de travail, donne les instructions pour l'exécution des travaux et peut prescrire toute mesure intéressant la discipline ou la bonne tenue dans les ateliers.

L'organisation du travail entre la société et la direction est fondée sur la distinction traditionnelle entre tâches éditoriales d'un côté, composition et impression de l'autre. Toutefois, l'évolution technologique la rend très largement obsolète. En effet, la progression de la dématérialisation et l'emploi de nouveaux outils informatiques, optimisant le travail de gestion et de mise en forme des différentes publications, permettent de traiter l'ensemble du processus allant de la réception des fichiers numériques jusqu'à la réalisation des publications au sein de structures éditoriales réorganisées.

Dès lors, les entreprises de presse se sont réorganisées en fonction de ces nouvelles technologies, des accords ayant défini les nouveaux métiers d'éditeur-réalisateur, de correcteur-lecteur-réviseur et de technicien de l'image. Leur mise en œuvre à la direction des Journaux officiels, qui doit permettre d'améliorer la qualité, la fiabilité, les délais et les coûts de production, passe par l'accueil au sein des équipes éditoriales de la direction des Journaux officiels de salariés de la SACI-JO, ce qui pourrait être considéré comme du prêt de main-d'œuvre illicite.

Dans le cadre du projet de loi, modifié par le Sénat le 9 novembre 2006, pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, le Gouvernement a donc fait adopter une disposition qui apporte une garantie juridique aux salariés de la SACI-JO en prévoyant que, nonobstant les dispositions des articles du code du travail interdisant le prêt de mains-d'œuvre, ils peuvent participer à des travaux relevant de la direction des Journaux officiels. **Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que le Gouvernement ait ainsi apporté une réponse favorable aux souhaits des salariés des Journaux officiels de moderniser leur mode de production.**

b) Les avancées récentes du dialogue social aux Journaux officiels

La signature en presse parisienne, en novembre 2005, de l'accord RECAPP organisant des **départs en cessation anticipée d'activité** pour créer les conditions permettant aux entreprises de poursuivre leur modernisation et la refonte des processus de production, a été la toile de fond des négociations engagées dans le courant de l'année 2006 entre la direction des Journaux officiels, la SACI-JO et les organisations syndicales. Il s'agissait de transposer, en les

adaptant, les dispositions de cet accord aux personnels de la société et de la direction.

Les accords signés le 4 octobre 2006 conduiront à une diminution de l'ordre de 30 % des effectifs, tant à la SACI-JO qu'à la direction des Journaux officiels, avec le départ potentiel de plus de 300 agents pour l'ensemble des deux entités. Ces accords succèdent au plan CATS, signé le 11 janvier 2002, qui a gelé les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessation anticipée d'activité depuis 2004. Il s'agit d'un nouvel effort particulièrement important de réduction d'effectifs, au niveau nécessaire pour mener à bien les missions des Journaux officiels, en adéquation avec la modernisation de l'outil de production et l'évolution des techniques.

À la direction des Journaux officiels, le nouveau plan de cessation anticipée d'activité mis en œuvre à compter de 2007, intitulé cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT), ne concerne pas que les personnels techniques comme le CATS conclu pour les années 2004-2006. Ce nouveau dispositif, basé sur le volontariat, a vocation à toucher potentiellement 175 agents sur la période 2007-2011, dont 87 pour la première année. Ces chiffres sont toutefois à considérer avec prudence car les personnels éventuellement concernés n'ont naturellement pas encore arrêté leur décision. En ce qui concerne la SACI-JO, une modification de la convention la liant avec l'État devient nécessaire car les effectifs des actionnaires (théoriquement 400) figurent dans la convention elle-même et évoluent à la baisse.

Ces accords sur des départs volontaires en préretraite, à cinquante-cinq ans au plus tôt à la direction des Journaux officiels et à cinquante ans au plus tôt à la SACI-JO, ont des conséquences sur la question de l'intégration programmée du **régime particulier de retraite complémentaire** dans les régimes ARRCO et AGIRC. L'impact financier d'une telle intégration serait tel que cette question ne saurait être ramenée à un problème de trésorerie du budget annexe des Journaux officiels. La soulte qu'il faudrait verser a en effet été estimée, en 2003, à environ 100 millions d'euros. Selon une mise à jour purement mathématique réalisée en avril 2006, elle passerait à 150 millions pour prendre en compte les derniers plans de réduction d'effectifs. Même si un étalement des versements pourrait être envisagé, son importance est telle qu'elle dépasse une simple question de trésorerie.

Après les démarches préliminaires engagées auprès des commissions paritaires AGIRC-ARRCO en 2005, le processus d'intégration a donc été provisoirement suspendu fin 2005 eu égard au bouleversement des scénarios initiaux qu'entraîne la mise en œuvre des plans de préretraite, notamment au regard du montant de la soulte demandé lors de l'intégration ; celui-ci est en effet appelé à être très largement majoré du fait de l'absence de nouveaux entrants/cotisants dans le régime d'accueil. Dès lors, le Gouvernement a décidé de suspendre ce dossier, rendant ainsi inutile la provision de 9,3 millions d'euros prévue pour 2006 et amenant à abandonner pour 2007 l'inscription d'une nouvelle provision.

3.– La nouvelle structure budgétaire des Journaux officiels

Votre Rapporteur spécial se félicite que la solution qu'il avait préconisée l'an dernier, pour que le budget annexe des Journaux officiels – qui a été créé en 1979 - respecte les prescriptions de la LOLF, ait été retenue par le Gouvernement : il est proposé dans le présent projet de loi de finances d'intégrer, sous la forme d'un programme spécifique, la Documentation française au sein du budget annexe, lequel est ainsi étendu à l'information administrative et à la diffusion publique.

Dans ce cadre renouvelé et étendu du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, le programme *Journaux officiels* n'a pas besoin d'évoluer ; il demeure décomposé en trois actions, selon les différents métiers exercés par la direction des Journaux officiels : *Intégration et édition des données ; Diffusion des données ; Soutien technique, administratif et commercial*. Il change seulement de dénomination, par cohérence avec l'intitulé correspondant à un type d'action publique et non à une approche institutionnelle du programme de la Documentation française : il s'appelle désormais *Accès au droit, publications officielles et annonces légales*, ce qui résume bien les différentes missions de la direction des Journaux officiels.

Au-delà de ce changement de nomenclature budgétaire, qui répond à des impératifs juridiques, l'équilibre financier du budget annexe s'en trouve aussi bouleversé. En effet, compte tenu de la suppression du compte de commerce de la Documentation française et de l'intégration de l'ensemble de ses activités dans le budget annexe, les Journaux officiels doivent en fait assurer financièrement l'équilibrage du déficit structurel de la Documentation française. Cela ne pose pas de problème budgétaire compte tenu de la situation tendanciellement excédentaire des Journaux officiels (pour cause de hausse des recettes et de baisse des dépenses) : le résultat 2005 était ainsi excédentaire de 56,5 millions d'euros, et la situation de trésorerie au 31 décembre 2005 s'élevait à 146 millions d'euros de disponibilités. Cette trésorerie positive est même montée à 174 millions d'euros au 30 juin 2006. La couverture des besoins de la Documentation française permettra d'éponger ces liquidités.

En particulier, pour 2007, le résultat excédentaire d'exploitation (différence entre recettes et dépenses) des Journaux officiels, à hauteur de 48,3 millions d'euros, permet d'assurer des dépenses en capital de 14,1 millions d'euros sans prélèvement sur fonds de roulement pour la direction des Journaux officiels, tout en contribuant à l'équilibre global du budget annexe en finançant l'écart entre recettes propres (17 millions d'euros) et dépenses propres (48,2 millions d'euros) de la Documentation française, soit un déficit de 31,2 millions d'euros. Globalement, le budget annexe demeure donc excédentaire de 3 millions d'euros, somme qui n'est pas reversée au budget général mais conservée en fonds de roulement pour le budget annexe.

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

1.– L'évolution des recettes des Journaux officiels

Les recettes 2005 sont stables à 192,9 millions d'euros. Les recettes d'annonces en représentent 86,7 % et elles ont globalement dépassé les prévisions initiales de 35,3 millions d'euros. En revanche, les autres recettes sont en baisse de 7,1 % par rapport à 2004 car les ventes au numéro et les abonnements sont concurrencés par la diffusion *via* Internet.

RECETTES DES ANNONCES LÉGALES

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2005/2004 (en %)	Part relative (en %)
BOAMP	68,2	77,5	69,1	77,2	11,7	44,7
BALO	24,4	24,3	28,4	29,6	4,2	17,1
BODACC	64,9	66,2	65,0	62,6	- 3,7	36,2
<i>Journal officiel Associations</i>	3,0	3,7	3,4	3,2	- 5,9	1,9
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1
Total	160,9	172,0	166,2	172,9	4,0	100,0

Au 30 juin 2006, les recettes comptables facturées, d'un montant de 85,2 millions d'euros, sont globalement réalisées à 50 % de la prévision initiale qui était de 170,5 millions d'euros, en baisse en raison de la diminution des tarifs d'annonces.

Pour 2007, les recettes d'annonces sont attendues en hausse de 12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, mais en retrait de 3 % par rapport au réalisé 2005, en raison justement de la baisse des tarifs qui a eu lieu cette année. Pour assurer l'équilibre global du budget annexe (financement du déficit de la direction de la Documentation française, de mesures de modernisation à la direction des Journaux officiels et à la SACI-JO et de projets d'investissements importants), la baisse des tarifs d'annonces n'est donc pas poursuivie en 2007. Les recettes globales de la direction des Journaux officiels sont donc estimées à **182,9 millions d'euros** pour 2007.

2.– Les crédits demandés pour 2007

Compte tenu des montants en jeu, de l'homogénéité des missions et de l'unicité des structures, la direction des Journaux officiels gère directement ses crédits sans avoir recours à un BOP.

a) L'évolution des dépenses de personnel

En matière d'effectifs, l'événement majeur en 2007 sera le début de la mise en œuvre du plan de cessation anticipée d'activité concernant les personnels techniques et administratifs de la direction des Journaux officiels. La modernisation des processus de production et de diffusion, notamment du fait de la dématérialisation, a en effet conduit à mettre en évidence des sureffectifs estimés par la direction, sur la base d'un audit externe réalisé en 2005, à 120 ETPT ; ces sureffectifs pourraient être totalement résorbés par la mise en place du plan de préretraite.

Alors que le présent projet de loi de finances a été construit avec un plafond d'emplois de **617 ETPT**, avant la signature de l'accord de cessation anticipée d'activité, une estimation de départs volontaires à hauteur de la moitié des effectifs concernés au milieu de l'année 2007 correspondrait à une diminution de 43,5 ETPT, portant en réalité le plafond d'autorisations d'emplois du programme à **573 ETPT** fin 2007.

Ce plan de préretraites volontaires, qui devrait permettre à l'État de réaliser une économie de l'ordre de 18 millions d'euros sur la période 2007-2014, représente toutefois, pour sa première année d'application, une charge nette correspondant à la différence entre le montant des allocations de remplacement et indemnités de départ en cessation d'activité versées aux bénéficiaires du plan et les rémunérations que ces derniers auraient perçu en activité. Une provision de 507.079 euros a d'ores et déjà été inscrite, par anticipation, pour financer ce coût de l'indemnisation des départs à la retraite. Au total, les dépenses de personnel s'élèvent donc à **48,2 millions d'euros** en 2007.

b) L'évolution des dépenses de fonctionnement

L'ensemble des dépenses de fonctionnement du programme *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* devrait représenter **86,5 millions d'euros** en 2007.

Au-delà du coût du papier (4,2 millions d'euros) ou des frais d'envoi (4,3 millions d'euros, en baisse de 30 % en raison de la diminution des abonnements papier), le principal poste de dépenses de fonctionnement concerne la SACI-JO, à laquelle la direction des Journaux officiels verse une subvention de 44,7 millions d'euros. La dotation pour 2007 inclut une provision de 890.000 euros pour la mise en œuvre du nouveau plan de préretraites ; en effet, ce plan pourrait entraîner des départs à la SACI-JO, de l'ordre de 76 agents en 2007, 45 en 2008, 17 en 2009, 2 en 2010 et 1 en 2011. Pour autant, la subvention versée diminue quand même de 6,5 millions d'euros en 2007, en raison de la baisse des effectifs.

c) L'évolution des dépenses d'investissement

Des dépenses d'investissement importantes sont budgétées en 2007, à hauteur de **14,1 millions d'euros en crédits de paiement** et 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui témoigne d'un réel effort de la direction pour moderniser l'outil de production et l'adapter aux nouvelles technologies. Des programmes informatiques ambitieux sont financés : un système de bases de données juridiques, une nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE), un système de gestion des relations clients.

Des travaux immobiliers ou matériels de remise à niveau en termes de sécurité ou de réhabilitation des locaux, déjà engagés, sont également poursuivis.

CHAPITRE IV : LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le budget de ce dernier. Les neuf autorités administratives et instances indépendantes dont les crédits relèvent aujourd'hui du programme *Coordination du travail gouvernemental* sont le Médiateur de la République, créé en 1973, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, et la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux (CVFS), créée en 2002.

Chacune des autorités ou instances indépendantes dont le président est ordonnateur principal de ses crédits constitue un budget opérationnel de programme (BOP), disposant de l'autonomie de gestion interne. Sept autorités se trouvent dans cette situation : le Médiateur de la République, le CCNE, le CSA, la CNCIS, la CCSDN, la CNDS et la CVFS. En revanche, la CADA et la CNCDDH relèvent du BOP *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Pour éviter que la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique des crédits, permise par la LOLF, ne risque de porter atteinte à l'autonomie budgétaire de ces autorités administratives indépendantes, la charte de gestion du 24 mars 2005 prévoit que les crédits des autorités disposant d'un BOP autonome sont isolés en gestion et ne peuvent faire l'objet de mesures de fongibilité que sur demande de l'autorité concernée. Leur indépendance budgétaire est ainsi garantie car elles ne se trouvent pas placées dans une relation de subordination vis-à-vis du responsable du programme, à savoir le secrétaire général du Gouvernement. La constitution d'une réserve de précaution au niveau du programme, prévue par le projet de loi de finances initial conformément à l'article 51 de la LOLF, s'applique cependant selon un taux égal sur l'ensemble des BOP (pour 2007 : 0,15 % sur le titre des dépenses de personnel et 5 % sur les autres titres).

La nomenclature budgétaire actuelle est fondée sur le principe du rattachement des autorités administratives indépendantes au programme dont relève leur domaine d'intervention, conformément à l'article 7 de la LOLF. Il traduit en effet la contribution croissante de ces différentes instances aux objectifs et indicateurs des politiques publiques. Votre commission des Finances a toujours refusé de fonder une nomenclature budgétaire sur une structure administrative, fût-elle indépendante, et elle ne saurait donc soutenir la recommandation n° 19 du

rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes⁽¹⁾, consistant à créer une mission *Régulation et protection des libertés* regroupant toutes ces autorités, ou un programme par autorité administrative indépendante.

En revanche, votre Rapporteur spécial estime possible et souhaitable de regrouper au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, sur un nouveau programme intitulé *Défense et protection des droits et des libertés*, les crédits des instances indépendantes à caractère interministériel qui concourent à cet objectif de politique publique. Ces crédits sont actuellement dispersés sur trois actions du programme *Coordination du travail gouvernemental* alors qu'ils ne concourent pas à une telle politique publique. La taille réduite d'un tel programme, de l'ordre de 14 millions d'euros (mais 24 millions d'euros avec la CNIL), n'est pas dirimante car aucune fongibilité n'est envisageable entre services ministériels et autorités indépendantes. La garantie de leur indépendance consiste justement à ce que les crédits mis à la disposition de ces instances ne soient pas soumis à arbitrage par les autorités ou services contrôlés par ces mêmes autorités.

De même, la recommandation n° 21 du rapport précité, préconisant la mutualisation des moyens administratifs des autorités administratives indépendantes, répond parfaitement aux souhaits de votre commission des Finances, notamment pour la passation de marchés publics d'une taille critique suffisante pour garantir une réelle mise en concurrence.

Pour poursuivre la réflexion sur ces questions, le Gouvernement attend les conclusions à venir du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur ce programme ; il serait souhaitable que ce Comité formule toute proposition de nature à clarifier les règles relatives au positionnement budgétaire, au financement et à la gestion des autorités administratives indépendantes.

*

Les crédits de deux instances indépendantes, la Commission nationale des interceptions de sécurité et la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux, ont déjà été présentés, conjointement avec les crédits dont elles sont chargées de contrôler l'usage (cf. II du chapitre I^{er}). Par ailleurs, bien que représentant la dotation budgétaire la plus importante de toutes les autorités et instances rattachées au programme *Coordination du travail gouvernemental* - avec 33,9 millions d'euros en crédits de paiement -, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont présentés dans le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande sur la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 3363, annexe n° 19), conformément au souhait maintes fois exprimé par votre commission des Finances de rattacher budgétairement cette autorité à la mission *Médias*, qui relève aussi du Premier ministre, sous la forme d'un programme autonome *Régulation de l'audiovisuel*.

(1) Rapport n° 3166 de M. Patrice Gélard, sénateur, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 15 juin 2006.

I.— LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la création de l'institution en 1973, le Médiateur de la République s'emploie à améliorer les relations entre l'administration française et les citoyens. Nommé pour six ans de manière irrévocable, il examine les réclamations des administrés, par l'intermédiaire du filtre des parlementaires, et propose des solutions au cas par cas ainsi que des réformes de fond.

Signe de la reconnaissance du rôle du Médiateur, le Gouvernement propose de lui confier, par un projet de loi déposé le 24 octobre 2006 sur le Bureau de l'Assemblée nationale (n° 3392), une nouvelle mission dans le cadre de la réforme de la justice faisant suite aux conclusions de la Commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau ⁽¹⁾.

Ce projet de loi crée en effet une nouvelle procédure d'examen des réclamations relatives au fonctionnement de la justice. Dans le cadre de cette procédure, le Médiateur de la République serait tenu de transmettre au ministre de la Justice les **réclamations relatives au fonctionnement du service public de la justice** qui mettent en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire, lorsqu'il les estime sérieuses. Le Garde des Sceaux devra ensuite faire connaître au Médiateur les suites réservées à ces réclamations.

S'il se félicite que cette nouvelle saisine du Médiateur soit possible sans filtrage par les parlementaires - les requêtes devant être déposées devant les délégués départementaux -, votre Rapporteur spécial regrette cependant que le projet du Gouvernement ne donne pas au Médiateur un droit de saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), contrairement au souhait émis par la Commission d'enquête : « *la loi organique du 5 février 1994 sur le CSM devrait accueillir la saisine du CSM par le Médiateur. Il reviendrait à ce dernier d'aiguiller les justiciables vers les autorités compétentes et de saisir le CSM, afin qu'il se prononce éventuellement sur le terrain disciplinaire.* »

A.— L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR

Notre ancien collègue **M. Jean-Paul Delevoye** a été nommé Médiateur de la République en avril 2004 ; il doit rester en fonction jusqu'en avril 2010. Votre Rapporteur spécial estime souhaitable la mise en place d'une évaluation de l'activité du Médiateur par la Cour des comptes, sur l'ensemble de la durée de son mandat, à partir d'un bilan d'entrée et d'un audit de sortie qui seraient communiqués au Parlement. Le contrôle démocratique de l'activité du Médiateur s'exercerait ainsi à partir d'une évaluation externe et indépendante de son action et des moyens budgétaires qui y ont été consacrés. Cette évaluation entrerait parfaitement dans le rôle confié à la Cour des comptes par l'article 47 de la

(1) Rapport (n° 3125) fait au nom de la Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, déposé le 6 juin 2006 sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Constitution, à savoir assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

1.— La médiation individuelle

a) Le traitement des réclamations

Le Médiateur a reçu, au cours de l'année 2005, 59.974 affaires, réclamations et demandes d'information : 53.529 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 6.445 par les services centraux. L'activité d'ensemble a ainsi progressé de 5 % par rapport à 2004.

S'agissant de l'activité des délégués, il s'agit dans 52 % des cas d'un rôle d'information et d'orientation, et pour les 48 % restant du traitement de réclamations impliquant des services publics locaux. 84 % des affaires traitées par les délégués concernent les domaines des prestations sociales, de la fiscalité, des affaires générales et du droit des étrangers.

Le taux de réussite des médiations tentées par les délégués atteint près de 76,5 % lorsque les conditions légales de compétence et de recevabilité sont réunies et le délai moyen de traitement des réclamations demeure inférieur à soixante jours.

En ce qui concerne les services centraux de la médiation, la part des dossiers relevant de la compétence des secteurs Social (27,8 % du total) et Justice (23,1 % du total) a progressé, au détriment des dossiers relatifs aux agents publics et aux pensions (9,5 % du total) et des dossiers fiscaux (16,8 % du total).

Au premier semestre de l'année 2006, 4.358 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux (contre 3.577 par rapport à la même période en 2005). Dans le même temps, les délégués du Médiateur ont reçu 29.525 affaires nouvelles.

Le Médiateur dispose également d'un **pouvoir d'injonction**, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Il a usé de ce pouvoir une seule fois, en 2005, pour un refus d'indemnisation d'une expropriation alors que la France avait été condamnée en octobre 2002 par le Cour européenne des droits de l'Homme. Cette injonction a vite été suivie d'effet.

b) Une nouvelle mesure de la performance

Votre Rapporteur spécial se félicite de la mise en place, dans le cadre du projet annuel de performances, d'un indicateur pour mesurer l'objectif consistant à favoriser l'accessibilité de l'usager au droit : le pourcentage de dossiers traités en moins de cent trente jours (un indicateur à quatre mois, soit cent vingt jours, eût sans doute été plus simple et lisible). Alors que ce pourcentage s'établit aujourd'hui à 60 %, il devrait atteindre 100 % en 2010.

Pour suivre cet indicateur, la médiation a développé un système automatisé de gestion des dossiers, dénommé Poséidon, qui permet de suivre chaque réclamation depuis son enregistrement jusqu'à sa date de clôture. Ce système permet notamment au Médiateur de disposer d'un tableau de bord mensuel de suivi de l'activité de ses services, en termes de stock et de flux et par type d'activité.

Au premier semestre 2006, 4.031 dossiers ont fait l'objet d'une clôture (contre 2.338 à la même période en 2005). Le délai moyen de traitement des réclamations est de 56 jours. Lorsque les conditions légales de compétence et de recevabilité sont réunies, le taux de réussite des médiations tentées par les délégués est de près de 75 %. La performance de l'institution est donc bien établie.

2.- L'action des délégués du Médiateur

Les délégués du Médiateur de la République, qui constituent l'échelon de proximité de l'institution, sont installés sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de bénévoles indemnisés, nommés par le Médiateur pour une durée d'un an renouvelable. Ils s'engagent à consacrer au moins deux demi-journées par semaine à leur mission d'accueil du public et de traitement des dossiers. Ils perçoivent une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel de 350 euros.

a) Un maillage de plus en plus serré du territoire

Le programme de développement territorial de la médiation se poursuit avec une préoccupation essentielle : offrir au public, et particulièrement à nos concitoyens les moins favorisés, un service de la plus haute qualité possible. Compte tenu de l'étendue du domaine de compétence du Médiateur et de la complexité des textes, le rôle des délégués est forcément difficile.

Le plus grand soin doit donc être apporté à la sélection et à la formation des délégués, ainsi qu'aux moyens de travail qui leur sont fournis. Dans cet esprit, l'institution veille en permanence à renouveler et à diversifier ses ressources humaines territoriales : 80 % des délégués en activité en 2006 ont été recrutés depuis moins de cinq ans et 43 % d'entre eux ont moins de 60 ans. En 2005, 32 nouveaux délégués, dont 8 femmes, ont ainsi rejoint l'institution pour remplacer des délégués ayant cessé leur fonction ou pour prendre en charge de nouvelles délégations.

Le réseau des délégués est de plus en plus dense. Au 1^{er} août 2006, le Médiateur disposait ainsi sur l'ensemble du territoire de 333 points d'accueil, tenus par 268 délégués. Les délégués du Médiateur veillent à multiplier les points d'accès à l'institution en acceptant d'assurer leur permanence dans deux voire trois implantations différentes.

Mais une approche quantitative ne suffit pas à caractériser l'évolution du réseau des délégués. Le Médiateur dispose maintenant d'un véritable réseau de délégués entièrement équipé informatiquement et opérationnel. En effet, depuis 2005 et à l'exception des délégués d'outre mer, les délégués disposent tous d'un ordinateur portable et d'une connexion Internet sécurisée leur permettant d'accéder aux ressources documentaires mises à leur disposition par l'institution, d'enregistrer leurs données d'activité et de communiquer entre eux et avec le siège par voie électronique. D'ici la fin de l'année 2006, les délégués disposant à titre personnel d'une connexion ADSL pourront accéder à ce réseau par ce moyen, ce qui facilitera encore davantage leur travail.

b) Un succès à consolider : la médiation en milieu carcéral

Le champ d'intervention des délégués du Médiateur s'est accru avec l'expérimentation des permanences en milieu carcéral. Le Médiateur de la République a en effet signé avec le ministre de la Justice, le 16 mars 2005, une convention d'expérimentation pour la mise en place de permanences de délégués dans des établissements pénitentiaires. Le Médiateur tenait en effet à ce qu'une nouvelle étape soit franchie dans la démarche de proximité et d'accessibilité engagée au bénéfice de toutes les catégories de la population. La seule façon de mesurer l'ampleur des besoins dans ce domaine était donc de permettre à la médiation d'aller à la rencontre des détenus, d'où l'idée des permanences de délégués en détention.

Pour cette expérience, initiée en juillet 2005, dix établissements, comptant au total 7.500 détenus - soit plus de 10 % de la population pénale française -, ont été choisis : les maisons d'arrêt d'Aix en Provence-Luynes, Épinal, Fresnes, Nanterre Saint-Étienne et Toulon-La Farlède, la maison centrale de Poissy, les centres de détention de Bapaume et Melun et le centre pénitentiaire de Marseille-Les Baumettes. Les dix délégués choisis pour remplir cette nouvelle mission étaient tous volontaires ; cinq d'entre eux étaient déjà en fonction, les cinq autres ayant été recrutés à l'occasion de cette expérimentation. Tous ont accepté de tenir, en plus de leur intervention en détention, une permanence à l'extérieur, afin de rester en contact avec l'ensemble du réseau des délégués.

Prévue pour durer dix-huit mois, la phase d'expérimentation qui s'est achevée en septembre 2006 permet déjà de dresser un premier bilan. La tenue de permanences de délégués dans les prisons répond à un vrai besoin : le rythme annuel est de l'ordre de 700 saisines, soit 10 % du nombre des détenus des dix sites. L'intervention des délégués est efficace car elle permet de prendre en compte des litiges qui ne pouvaient être traités par une autre voie, en particulier ceux qui mettent en cause l'administration pénitentiaire et qui représentent environ 30 % des réclamations : perte d'objets personnels, demande de transfert ou gestion du pécule, par exemple. Elle permet également d'intervenir pour traiter des dossiers qui concernent la famille du détenu et de mieux préparer sa réinsertion. Les demandes présentées aux délégués ont également permis de révéler des dysfonctionnements administratifs que le Médiateur a essayé de corriger en usant

de son pouvoir de proposition de réforme, par exemple en ce qui concerne les difficultés que rencontrent les détenus pour le renouvellement de leurs papiers d'identité ou de leurs titres de séjour.

L'administration pénitentiaire a pleinement respecté l'esprit et la lettre de la convention et a facilité la tâche des délégués tout en respectant totalement leur indépendance. Les directeurs d'établissement n'hésitent pas à dire que la présence du délégué peut être un facteur important de réduction des tensions et de prévention des conflits.

À partir de ce bilan encourageant, le principe de la généralisation de cette expérience est d'ores et déjà acquis mais doit encore faire l'objet de discussions entre la médiation et le ministère de la Justice pour préparer une nouvelle convention. Il est envisagé de créer en 2007 vingt-cinq nouvelles permanences en milieu carcéral, dans les établissements pénitentiaires suivants : les maisons d'arrêt d'Angers, Avignon, Bois d'Arcy, Bordeaux, Caen, Fleury Mérogis, Loos-Sequedim, Lyon, Metz, Nice, Paris-La Santé, Rennes, Toulouse, Villefranche, Villeneuve lès Maguelone et Villepinte, les centres de détention d'Écrouves, Joux la Ville, Neuvic et Toul et les centres pénitentiaires de Liancourt, Longuenesse, Meaux-Choconin, Nantes, Rennes et Saint-Quentin Fallavier.

Grâce à cette extension, le nombre des détenus bénéficiant d'un accès direct à un délégué du Médiateur devrait passer de 7.500 actuellement à 26.500 fin 2007. Il est aussi convenu entre la médiation et le ministère de la Justice que, parallèlement à la mise en œuvre progressive de ce dispositif dans le courant de l'année 2007, une expérimentation d'un mode d'intervention plus léger, sous la forme de rendez-vous à la demande, pourra être menée dans des établissements de petite taille, dont la liste sera établie ultérieurement.

Fort de ce succès, le Médiateur de la République doit également se voir confier en 2007 une nouvelle mission de **contrôle général des prisons**, comme l'a annoncé le ministre de la Justice le 19 octobre 2006. En effet, dans le cadre du protocole additionnel à la convention contre la torture de l'ONU de 2002 (signé par la France le 16 septembre 2005 et non encore ratifié), recommandant la mise en place d'un système de visites préventives des lieux de détention, et au regard de la recommandation 1747 adoptée le 29 mai 2006 par l'assemblée du Conseil de l'Europe invitant les États membres à « *renforcer le rôle des médiateurs/ombudsmans en matière de contrôle des lieux de détention* », le Médiateur devrait voir ses compétences élargies et son rôle étendu au contrôle des prisons, ce qui nécessite une modification de la loi du 3 janvier 1973. Cette nouvelle compétence permettra de tirer profit de l'expérience déjà acquise sur le terrain par les délégués du Médiateur, et correspond totalement aux souhaits maintes fois exprimés par votre Commission de ne pas multiplier la création de nouvelles structures.

c) Un nouveau champ d'action : le handicap

Le Médiateur de la République a mobilisé son réseau territorial de délégués pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, en désignant un délégué correspondant pour chaque maison départementale des personnes handicapées. L'article 64 de cette loi prévoit en effet la désignation, au sein de chaque maison départementale, d'une personne référente qui a notamment pour mission de transmettre au Médiateur les réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants si elles entrent dans le champ de compétences de l'institution.

Afin de donner le maximum d'efficacité à cette procédure, qui vise à faciliter et à accélérer le traitement des litiges, le Médiateur, en accord avec l'assemblée des départements de France, a déjà désigné dans chaque département un délégué qui sera le correspondant de la maison départementale. Pour permettre aux délégués concernés d'exercer au mieux cette nouvelle mission dès que les maisons départementales seront opérationnelles, une formation spécifique est prévue à l'automne 2006.

3.— Les propositions de réforme faites par le Médiateur

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

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Médiateur de la République s'emploie à développer cette mission de réforme qui lui paraît essentielle pour faire progresser l'équité du droit et la réforme de l'État. Il estime qu'il serait très profitable à votre Commission - comme elle l'a fait lors de sa séance du 8 mars 2006 -, ainsi qu'aux autres commissions parlementaires, de procéder régulièrement à l'audition du Médiateur pour pouvoir ensuite relayer ses propositions au cours des débats législatifs.

a) Les nouvelles propositions de réforme

Les demandes de réforme proviennent de diverses sources. En interne, elles peuvent émaner des délégués du Médiateur ou des secteurs d'instruction des services centraux et s'inspirent des réclamations traitées par la médiation ; elles sont également initiées par la direction des études et des réformes. En externe, le Médiateur est saisi par des parlementaires mais aussi, de façon croissante,

directement par les citoyens ou les associations et les autres acteurs de la société civile.

En 2005, 104 nouvelles demandes de réforme ont été transmises au Médiateur. 95 demandes ont été instruites et 20 ont donné lieu à la formulation de propositions de réforme adressées aux pouvoirs publics. Pour le premier semestre de 2006, le Médiateur de la République a été saisi de 67 demandes de réforme et 58 demandes ont été instruites.

Les nouvelles propositions de réforme émises par le Médiateur traduisent sa volonté de mettre l'accent sur des sujets majeurs de société ainsi que sur des problèmes fréquemment rencontrés par les citoyens dans leurs relations avec les services publics. À titre d'exemple, pour montrer la diversité des sujets traités, votre Rapporteur spécial publie ci-dessous la liste des onze nouvelles propositions émises au premier semestre 2006 :

THÈMES	INTITULÉS
FISCALITÉ DES COUPLES	Impôt sur le revenu et solidarité des personnes constituant un couple au sens juridique. Égalité de traitement fiscal des personnes physiques, notamment entre couples mariés et concubins.
FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	Obligation de versement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises. Possibilité pour les concubins et les personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) de représenter une partie devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité. Délais de réponse à impartir à l'administration fiscale et au juge des impôts.
PERSONNES VULNÉRABLES	Réforme du régime d'incapacités des majeurs — tutelle et curatelles. Gestion du patrimoine des personnes protégées (sous tutelle ou curatelle renforcée).
RETRAITES	Partage de la pension de réversion engendrée par le décès d'un fonctionnaire en cas de pluralité de mariages et de décès d'un ayant droit. Modalités d'attribution et de calcul de la retraite anticipée des travailleurs handicapés.
SIMPLIFICATIONS	Accès des notaires au fichier informatisé des comptes bancaires (FICOBA). Modification des règles de publicité et du régime des biens des personnes pacsées.

b) Le suivi et l'aboutissement des propositions de réforme

Le suivi des propositions de réforme donne lieu à une action soutenue qui a permis, en 2005, de faire aboutir positivement vingt-huit de ces propositions et, pour le premier semestre 2006, d'obtenir satisfaction sur dix d'entre elles.

Outre les relances des administrations compétentes sur des dossiers précis, le Médiateur de la République a la possibilité de demander leur inscription à l'ordre du jour d'un **Comité interministériel de suivi des propositions de réforme du Médiateur**. Cet outil efficace pour faire avancer les propositions de réformes favorise le dialogue avec les ministères concernés et les réunions débouchent fréquemment sur des perspectives de satisfaction des propositions soumises. Les deux derniers comités se sont tenus les 26 janvier 2005 et 2 juin 2006.

Par ailleurs, le Médiateur a entrepris de rencontrer chacun des ministres plus particulièrement concernés par ses propositions de réforme et a accordé beaucoup d'attention au suivi des relations avec les parlementaires, en répondant à l'invitation des commissions chargées des finances, des lois et des affaires sociales des deux assemblées pour être auditionné, et en développant des relations de travail avec chacune des missions d'information consacrées à des thématiques où sa contribution pouvait être utile (amiante, famille et protection de l'enfance notamment). Cette collaboration a débouché sur le dépôt de plusieurs amendements parlementaires permettant d'engager le débat sur des propositions du Médiateur, et le cas échéant de les faire aboutir.

B.— LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR

1.— La dotation prévue pour mener des actions nouvelles en 2007

Le Médiateur bénéficie d'une action individualisée au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Elle doit être dotée de 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour 2007. Elle se décompose de la manière suivante : 5,7 millions d'euros de dépenses de personnel, 4,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 290.000 euros de dépenses d'investissement.

Près de la moitié (2,2 millions d'euros) des crédits de fonctionnement est absorbée par la location de 2.500 m² de bureaux sis 7, rue Saint-Florentin dans le huitième arrondissement de Paris. Ce loyer exorbitant subit une augmentation de 1,8 % par rapport à 2006 (soit une surcharge de 100.000 euros) en raison des clauses du bail et de l'évolution de l'indice des loyers. La médiation a cependant obtenu qu'à ce prix, le propriétaire privé prenne en charge des travaux de mise aux normes des bâtiments. Compte tenu du coût de cette location, qui ne garantit pas pour autant de bonnes conditions de travail aux agents, votre Rapporteur spécial estime indispensable que la médiation se trouve au plus vite une nouvelle

localisation. Un tel changement ne semble cependant pas possible avant 2008, en raison des clauses du bail.

1,3 million d'euros de crédits de fonctionnement est affecté au financement des indemnités représentatives de frais versées aux 302 délégués du Médiateur prévus pour 2007. Ce montant comprend la mise en place de 40 délégués supplémentaires (15 pour les établissements pénitentiaires, 15 pour les établissements consulaires et 10 en zones franches urbaines). Les autres crédits de fonctionnement courant s'élèvent à 1,3 million d'euros. Les crédits d'investissement (290.000 euros) visent notamment à financer le renouvellement partiel, étalé sur trois ans, du parc informatique de la médiation.

L'ensemble de ces moyens devrait permettre au Médiateur d'assurer, en 2007, les missions nouvelles liées à la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, à la montée en charge de l'expérimentation de permanences de délégués dans les prisons, et au traitement des réclamations individuelles concernant le fonctionnement du service public de la justice.

Votre Rapporteur spécial tient à féliciter la médiation pour sa démarche de transparence budgétaire, avec une justification détaillée des différents postes de dépenses dans le projet annuel de performances. Pour poursuivre son adaptation à la LOLF, elle entreprendra en 2007 le transfert des logiciels financiers, l'adaptation de la gestion de la paye - en particulier la faisabilité d'une paye sans ordonnancement préalable - et la formalisation des éléments de qualité comptable (écriture des procédures, traçabilité de toutes les démarches, évaluations des moyens).

2.- L'évolution des effectifs

Le plafond d'autorisations d'emplois du Médiateur pour 2007 est de 87 ETPT. Il est formellement en augmentation de 54 ETPT par rapport à 2006, compte tenu de l'imputation directe sur le budget du Médiateur des personnels jusqu'alors mis à sa disposition gratuitement par différents ministères. Les crédits de rémunération sont donc mécaniquement augmentés en 2007, par la reprise, dans le BOP du Médiateur, des masses salariales correspondant à ces personnels qui faisaient, auparavant, l'objet d'une unité opérationnelle spécifique dotée, en valeur de janvier 2006, de 2,8 millions d'euros.

À part ces transferts entrants, les effectifs de la médiation sont constants, après les trois créations de postes réalisées en 2006. Le Médiateur de la République s'est en effet engagé à ne pas augmenter les effectifs (à niveau de compétence identique) et à adapter l'organisation actuelle de ses services aux nouvelles missions qui lui sont confiées. En réalité, le nombre d'agents permanents en poste au siège du Médiateur, au 31 août 2006, était de 95 : 21 agents contractuels (dont le Médiateur lui-même), 12 agents titulaires détachés, 55 agents mis à disposition par les administrations de l'État et 7 agents mis à

disposition par des organismes privés chargés d'une mission de service public (dont un seul à titre gratuit), ces derniers n'entrant pas, par définition, dans le calcul du plafond d'autorisations d'emplois.

Votre Rapporteur spécial tient aussi à signaler la remise à plat des dispositifs de rémunération et d'indemnisation des personnels au service du Médiateur de la République, en conformité avec la LOLF. Ainsi, un décret et un arrêté du 28 avril 2006 ont fixé le montant de l'indemnité spéciale susceptible d'être allouée mensuellement à titre individuel au maximum à 20.000 euros par an pour les personnels de catégorie A occupant des emplois d'encadrement supérieur, 15.000 euros par an pour les personnels occupant d'autres emplois de catégorie A et 12.000 euros par an pour les personnels occupant des emplois de catégories B et C. Cette indemnité tient compte de l'évaluation annuelle des résultats professionnels de chaque agent.

II.- LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS

A.- LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, créée en 1978, est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques. Elle n'a que très récemment acquis le statut d'autorité administrative indépendante, qui lui a été reconnu par l'ordonnance du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

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

1.- L'activité de la CADA

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

En 2005, sur les 5.105 dossiers étudiés par la Commission, 4.433 correspondaient à des demandes d'avis faites par le public et 672 à des consultations de la part des services et organismes administratifs. La tendance à l'augmentation du nombre de dossiers examinés par la Commission semble se confirmer pour 2006, avec 2.872 dossiers déposés pour le premier semestre contre 2.500 pour la même période en 2005. Les collectivités territoriales sont les plus concernées, tant pour les avis que pour les consultations.

Les compétences de la CADA ont été étendues par trois textes législatifs en 2005 et 2006. En premier lieu, l'ordonnance du 6 juin 2005 a confié à la Commission la mission de veiller à l'application du nouveau **droit de réutilisation** des informations figurant dans les documents administratifs ; à ce titre, elle s'est notamment vue confier le pouvoir d'infliger des sanctions lorsque des informations publiques ont été réutilisées en méconnaissance des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet par l'administration, ou en violation de l'obligation d'obtention d'une telle licence. En deuxième lieu, la loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement a prévu un **droit d'accès spécifique aux informations relatives à l'environnement**, dont le champ est plus large que le droit d'accès général aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978. En troisième lieu, la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a prévu un droit d'accès spécifique aux informations, indépendamment de leur caractère administratif ou non, qui portent sur les risques liés à **l'exposition aux rayonnements ionisants** et sur les mesures de sûreté et de radioprotection prises pour prévenir ou réduire ces risques ou expositions.

La mise en œuvre des nouvelles compétences confiées à la CADA a conduit à une réforme de son organisation et des procédures applicables, par un décret du 30 décembre 2005. Il est notamment prévu que lorsqu'elle statue en matière de sanction, la Commission se réunit en formation restreinte, composée des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes et des personnalités qualifiées en matière de protection des données à caractère personnel et en matière de concurrence et de prix. La Commission a par ailleurs établi un règlement intérieur qui fixe notamment les conditions de son fonctionnement et précise les règles de procédure applicables devant elle.

Par ailleurs, ce même décret a prévu la désignation, dans les administrations publiques, d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs. Ces agents, chargés d'assurer la liaison entre les services concernés et la CADA, devraient concourir à ce que l'existence, l'activité et la jurisprudence de la Commission soient mieux connus. Ils devraient par conséquent faciliter l'instruction des demandes d'avis en permettant à la Commission d'obtenir plus rapidement une réponse de la part des administrations saisies. Afin de permettre à cette réforme de donner son plein effet, il serait souhaitable que la CADA soit en mesure d'assurer l'animation de ce réseau de personnes responsables et de mettre en place des actions de formation destinées à ces correspondants.

2.– Les moyens budgétaires de la Commission

Comme la Commission ne dispose pas d'un BOP propre, ses crédits sont gérés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre à partir du BOP *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Les dépenses de fonctionnement sont estimées pour 2007 à 30.000 euros, correspondant à des fournitures informatiques et de bureau, ainsi qu'à des travaux d'impression pour le rapport annuel de la CADA et des frais de déplacement.

Les crédits de personnel de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Instances indépendantes*. Ils permettent, avec 550.000 euros, de rémunérer 11 ETPT en 2007, soit un agent de plus qu'en 2006, qui devrait être un contractuel de catégorie A chargé de définir les conditions de mise en œuvre de la réutilisation des informations publiques. Ils servent aussi pour verser les indemnités de fonction du président, du rapporteur général, du rapporteur général adjoint créé en 2006 et des dix rapporteurs de la Commission, lesquels collaborent à temps partiel à ses travaux en sus de leur activité principale.

Pour assurer une meilleure adéquation des moyens de la CADA à ses nouvelles missions, votre Rapporteur spécial estime souhaitable que le nombre maximum de rapporteurs puisse passer de dix à douze et que leur rémunération soit revalorisée. En effet, l'élargissement des compétences de la commission va probablement entraîner une augmentation sensible du nombre des demandes, ce qui, sans augmentation de ses moyens, rendrait difficile la poursuite de son activité dans le respect des délais qui lui sont impartis par la loi (trente jours maximum entre sa saisine et la notification de l'avis au demandeur).

Cette situation a été analysée par le rapport précité de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes, qui relève que « *dès avant la mise en œuvre de ses nouvelles compétences, les moyens alloués à la CADA lui permettent difficilement de faire face à ses attributions* ». C'est pourquoi votre Rapporteur spécial soutient la recommandation n° 17 de ce rapport en ce qui concerne la prise en compte des conséquences de l'extension des compétences de la CADA dans l'élaboration de sa prochaine dotation budgétaire, notamment au titre des dépenses de personnel.

B.— LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

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

Son président depuis sa création, M. Pierre Truche, arrive au terme de son mandat en novembre 2006. Il en a profité pour dresser un bilan des six premières années de la Commission. Au 1^{er} septembre 2006, la Commission avait reçu 419 saisines et traité près de 280 affaires. Elle a rendu près de 200 avis et fait plus de 145 recommandations. Majoritairement saisie de dossiers concernant la police nationale, la Commission a été confrontée à de nombreuses situations dans lesquelles des manquements à la déontologie ont pu être observés.

1.– L'activité de la CNDS

Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie peut demander que ces faits soient portés à la connaissance de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes.

La saisine de la Commission n'étant pas directe, il appartient aux réclamants de transmettre le dossier par l'intermédiaire d'un parlementaire, comme pour le Médiateur de la République. Par ailleurs, le Premier ministre et la Défenseure des enfants peuvent saisir, de leur propre chef, la Commission pour les mêmes manquements aux règles déontologiques.

La Commission recueille, sur les faits portés à sa connaissance, toute information utile. Pour cela, elle demande communication de documents et procède à des auditions ainsi qu'à des vérifications sur place. Si la Commission estime que les faits dont elle est saisie laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, elle les porte à la connaissance du procureur de la République. En cas de manquements susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires, elle les porte à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire. Pour remédier aux manquements constatés ou en prévenir le renouvellement, la Commission adresse un avis ou une recommandation aux autorités concernées, lesquelles sont tenues, dans un délai qu'elle fixe, de lui répondre. En l'absence de réponse, ou si la recommandation n'a pas été suivie d'effet, la Commission établit un rapport spécial publié au *Journal officiel* ; cette procédure a été mise en œuvre une seule fois en 2004 (voir JO n° 84 du 8 avril 2004, p. 6703).

Par ailleurs, la Commission remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité ; ce rapport est rendu public. Elle peut aussi proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.

La progression de l'activité de la CNDS, constatée chaque année depuis sa création, s'est poursuivie en 2005. Le nombre de saisines de la Commission par l'intermédiaire de parlementaires ou de la Défenseure des enfants est ainsi passé de 97 en 2004 à 108 en 2005 ; 85 nouveaux dossiers sont déjà arrivés entre le 1^{er} janvier et le 7 août 2006. De ce fait, malgré l'effort de ses membres pour traiter davantage de dossiers chaque année, le nombre d'affaires dont l'examen doit être reporté ne cesse de croître : au 1^{er} janvier 2005, 46 dossiers parvenus en 2004 restaient à traiter ; au 1^{er} janvier 2006, la CNDS a commencé l'année avec un stock de 87 affaires à examiner. Faute de moyens supplémentaires, la Commission ne pourra plus remplir sa mission, qui nécessite des délais d'instruction raisonnables, tant pour les plaignants que pour les personnes mises en cause.

2.– Les moyens budgétaires de la Commission

Les crédits de la CNDS sont inscrits sur l'action *Défense et protection des libertés* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Au-delà de 400.000 euros de crédits de personnel permettant de rémunérer 5 ETPT en 2007, soit un emploi de catégorie A et un de catégorie C de plus qu'en 2006, les dépenses de fonctionnement courant sont budgétées pour 380.000 euros, dont 140.000 euros de charges immobilières résultant de l'implantation de la Commission au 62, boulevard de La Tour Maubourg à Paris (VII^e).

La Commission a obtenu du responsable du programme l'autorisation de recruter des rapporteurs vacataires dans la magistrature judiciaire ou administrative ou dans les corps de contrôle, percevant des indemnités correspondant au travail qu'ils fournissent pour la CNDS. Ceci a permis à la Commission de recruter une personne qui consacre une journée par semaine au traitement des dossiers depuis le 1^{er} octobre 2006. La Commission recherche encore un autre vacataire, à raison d'une journée ou deux par semaine, afin de compléter ce nouveau dispositif autorisé. La capacité de traitement des dossiers sera ainsi démultipliée, par l'association d'un rapporteur vacataire à un membre non parlementaire de la Commission sur chaque enquête.

III.– LES INSTANCES CONSULTATIVES

A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE

Le **Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)** a été créé par un décret du 23 février 1983. Sa mission, confirmée depuis par les lois du 29 juillet 1994 et du 6 août 2004 relatives à la bioéthique, consiste à donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé.

Le Comité est une autorité indépendante qui se compose d'un président (M. Didier Sicard), nommé par le Président de la République, de cinq membres appartenant aux principales familles philosophiques et spirituelles, de dix-neuf personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence et de leur intérêt pour les problèmes d'éthique, et de quinze personnes appartenant au secteur de la recherche.

1.– L'activité du CCNE

Organisme strictement consultatif, le Comité d'éthique peut être saisi par les présidents des assemblées parlementaires, les membres du Gouvernement, un établissement d'enseignement supérieur, un établissement public ou une fondation reconnue d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche, le

développement technologique ou la promotion et la protection de la santé. Mais il est également prévu que le Comité puisse s'auto-saisir.

Chaque question est instruite par un groupe de travail, composé de membres du Comité qui peuvent faire appel à des experts extérieurs. Le dossier est examiné par la section technique, qui décide ensuite de son examen par le Comité réuni en session plénière. Un rapport définitif est rédigé, accompagné le plus souvent d'avis et de recommandations. Le Comité a rendu quatre avis en 2005 et deux jusqu'à présent en 2006 (sur les problèmes éthiques posés par l'informatisation de la prescription hospitalière et du dossier du patient, en avril, et sur le dépistage de la tuberculose et la vaccination par le BCG, en juin).

Le Comité consultatif national d'éthique diffuse ses travaux par une conférence publique annuelle sur les problèmes d'éthique dans le domaine des sciences de la vie et de la santé (la prochaine aura lieu les 28 et 29 novembre 2006) et par des conférences de presse organisées lorsqu'un avis est adopté par le Comité. Il publie également une revue trimestrielle, *Les Cahiers du Comité*.

2.- Les moyens budgétaires du Comité

En application de l'article 1^{er} de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, les crédits du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ont été transférés, à partir de 2005, du budget de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) vers le budget des services du Premier ministre. En complément de ce transfert, le Comité assure désormais la gestion, à la place de l'INSERM, du Centre de documentation et d'information sur les problèmes d'éthique dans le domaine des sciences de la vie et de la santé.

Les crédits du CCNE sont individualisés au sein de l'action *Instances indépendantes* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, à hauteur de 500.000 euros en dépenses de fonctionnement pour 2007. Ces moyens doivent lui permettre d'assurer son fonctionnement courant, de participer à la réflexion bioéthique au niveau international (missions et séminaires) et de sensibiliser la société aux enjeux de la bioéthique.

Le plafond d'autorisations d'emplois pour le Comité est fixé à 3 ETPT pour 2007, correspondant au transfert d'un agent de catégorie A auparavant mis à disposition à titre gratuit et au recrutement de deux agents de catégorie C. Les crédits de rémunération correspondant s'élèvent à 210.000 euros.

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

Successeur de la Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'Homme, créée en 1947 par René Cassin, la **Commission nationale consultative**

des droits de l'homme (CNCDH) est une instance indépendante créée en 1984, rattachée au Premier ministre depuis 1989 et dont l'existence a été reconnue indirectement par la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, par la mention de la remise de son rapport public annuel.

Signe de la consécration du rôle de la Commission, le Gouvernement propose de reconnaître pleinement sa mission de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, par un projet de loi déposé le 2 novembre 2006 sur le Bureau de l'Assemblée nationale (n° 3407). Ce projet de loi a pour but de se conformer à la résolution 48/134 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993, aux termes de laquelle l'existence des instances nationales de protection des droits de l'Homme et les principales garanties dont elles jouissent doivent être consacrées par un texte de valeur au moins législative. La CNCDH pourra alors être accréditée par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies et participer à ses travaux.

Favorisant le dialogue entre l'État et la société civile, la Commission a une composition pluraliste : représentants des organisations non gouvernementales et des syndicats, personnalités qualifiées et experts, parlementaires, représentants du Gouvernement, ... Son président actuel, M. Joël Thoraval, préfet honoraire, a été nommé par le Premier ministre le 27 septembre 2002.

1.- L'activité de la CNCDH

Conformément à son décret constitutif du 30 janvier 1984, la compétence de la Commission s'étend à la totalité du champ des droits de l'Homme : libertés individuelles, civiles et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, domaines nouveaux ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques, ainsi qu'à l'action et au droit humanitaires. Elle éclaire de ses avis les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'Homme, attire l'attention de la diplomatie française sur les graves violations des droits de l'Homme dans le monde et coopère avec les autres institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme.

En tant qu'organe consultatif, la Commission donne des avis au Gouvernement, sur saisine du Premier ministre et des membres du Gouvernement ou par auto-saisine ; ses avis et études sont rendus publics. Elle remet également au Gouvernement un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. En 2005, la CNCDH a émis dix avis et rendu une étude ; entre le 1^{er} janvier et le 21 septembre 2006, elle a émis sept avis et remis deux études.

2.- Les moyens budgétaires de la Commission

Comme la Commission ne dispose pas de BOP propre, ses crédits sont gérés par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre à partir du BOP *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Les dépenses de fonctionnement sont estimées pour 2007 à 115.000 euros, compte tenu notamment des frais de déplacement des membres de la Commission.

Les crédits de personnel de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Instances indépendantes*. Ils permettent, avec 300.000 euros, de rémunérer 5 ETPT, soit autant en 2007 qu'en 2006. La CNCDH bénéficie par ailleurs d'une personne mise à disposition à titre gratuit.

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

La **Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)** est une autorité administrative indépendante de cinq membres, créée par une loi du 8 juillet 1998 pour donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification au titre du secret de la défense nationale en application de l'article 413-9 du code pénal ⁽¹⁾.

1.- Le rôle de la CCSDN

La Commission ne peut pas s'auto-saisir. Elle ne peut être saisie que par un ministre ayant lui-même reçu une requête émanant d'une juridiction française dans le cadre d'une procédure en cours. Elle doit alors émettre un avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Cet avis prend en considération les missions du service public de la justice, le respect de la présomption d'innocence et les droits de la défense, le respect des engagements internationaux de la France ainsi que la nécessité de préserver les capacités de défense et la sécurité des personnels.

Le sens de l'avis peut être favorable, favorable à une déclassification partielle ou défavorable. L'avis de la Commission est transmis à l'autorité administrative ayant procédé à la classification. Dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis, cette autorité notifie sa décision à la juridiction ayant demandé la déclassification et la communication d'informations classifiées. Le sens de l'avis de la Commission est publié au *Journal officiel*. Il a en pratique toujours été suivi par les ministères concernés depuis la création de la CCSDN.

Dernier exemple en date, suivant l'avis de la Commission, la ministre de la Défense a ainsi déclassifié, le 2 octobre 2006, 12 documents de la DGSE relatifs au bombardement du camp français de Bouaké (Côte d'Ivoire) en novembre 2004.

(1) « Présentent un caractère de secret de la défense nationale [...] les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinées à restreindre leur diffusion. Peuvent faire l'objet de telles mesures les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale. »

2.– Les moyens budgétaires de la Commission

Les crédits de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Défense et protection des libertés*, à hauteur de 70.000 euros en dépenses de fonctionnement pour 2007 et de 130.000 euros en crédits de personnel pour la rémunération d'un seul ETPT, à savoir le président de la CCSDN, M. Jacques Belle, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes. Tous les agents au service de la Commission sont en effet mis à sa disposition par le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire et par le ministère de la Défense.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première séance du mercredi 18 octobre 2006, votre Commission a examiné les crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental* et du budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Charles de Courson, Président**, s'est interrogé sur la pertinence des indicateurs de performance retenus. L'activité des Journaux officiels est similaire à une activité privée et peut être évaluée en calculant par exemple le prix de revient.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que l'activité des Journaux officiels n'est pas tout à fait celle d'une entreprise privée en raison des impératifs de disponibilité et de rapidité qui pèsent sur cet organisme. C'est aussi une activité en mutation en raison de la dématérialisation croissante des données. Un nouveau compromis social a été mis en place, suite à des négociations avec les syndicats. Il faut par conséquent s'attendre à une augmentation des charges, tout à fait conjoncturelle, qui ne doit pas être intégrée dans les coûts de production.

M. Charles de Courson, Président, a noté que la dématérialisation devait conduire à une diminution des achats de papier.

Votre Rapporteur spécial a répondu que cela constitue une piste probable. Il est parfois difficile de trouver des indicateurs de performance pertinents, notamment pour des organismes comme le Centre d'analyse stratégique qui a une mission de réflexion. Néanmoins, sa nouvelle directrice générale, Mme Sophie Boissard, a donné une véritable impulsion au Centre après la disparition du Commissariat général au Plan. La problématique est différente pour le Médiateur de la République, puisque sont proposés des indicateurs intéressants sur la rapidité des réponses et l'efficacité du traitement des dossiers. Cependant, ces indicateurs doivent être interprétés avec prudence. Un dossier pénal ne sera pas traité, par exemple, aussi rapidement qu'une procédure administrative.

M. Charles de Courson, Président, a rappelé la multiplicité des organismes d'évaluation et de prospective. Le Sénat tente, pour la deuxième fois, de supprimer le Conseil d'analyse monétaire de la Banque de France. La mise en place du Centre d'analyse stratégique est-elle pleinement justifiée ?

Votre Rapporteur spécial a précisé que le Centre pouvait s'auto-saisir, mais aussi être saisi de demandes d'études par les institutions avec lesquelles il travaille. Depuis six mois, Mme Sophie Boissard a imposé des critères exigeants tant sur le nombre d'études produites que sur leur qualité intellectuelle. L'Assemblée nationale devrait pouvoir saisir le Centre de demandes d'études, celui-ci étant tout à fait demandeur. Cela répondrait aux souhaits du Président de

votre commission des Finances de voir celle-ci disposer d'une capacité autonome d'évaluation et de prospective.

Votre Rapporteur spécial s'en est remis à la sagesse de votre Commission s'agissant des crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental*, qui seront votés avec ceux du programme *Fonction publique* au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*⁽¹⁾, et il a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe, en raison du compromis satisfaisant trouvé avec les syndicats.

M. Charles de Courson, Président, a considéré qu'il n'était pas réaliste de maintenir des inégalités de statuts entre les personnels d'un même organisme, notamment en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite.

Puis votre Commission a *adopté* les crédits du budget annexe *Publications officielles et information administrative* et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

(1) Voir Doc. AN n° 3363, annexe n° 13.

ANNEXE

LISTE DES CONTRÔLES ET DES AUDITIONS EFFECTUÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Contrôles sur pièces et sur place :

– contrôle sur pièces et sur place à la médiature (rencontre avec M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, le délégué du Médiateur et les chefs des services centraux) ;

– contrôle sur pièces et sur place à la direction des Journaux officiels (rencontre avec M. Jean-Paul Bolufer, directeur des Journaux officiels, responsable du programme *Accès au droit, publications officielles et annonces légales*, la SACI-JO et les organisations syndicales représentatives).

2. Auditions :

– M. Serges Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement (SGG), responsable du programme *Coordination du travail gouvernemental* ;

– M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale (SGDN) ;

– Mme Pascale Andréani, secrétaire générale des affaires européennes (SGAE) ;

– M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers (DSAF) ;

– Mme Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique (CAS) ;

– M. Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;

– Mme Pierrette Crozemarie, présidente de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES).