



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE BRARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES D'ÉTAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE	13
I.– COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : UN PROGRAMME FOURRE-TOUT DE MOINS EN MOINS PROPICE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	13
II.– LA COORDINATION GÉNÉRALE	16
A.– LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS	16
B.– LE SECÉRARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	21
1.– Les activités du SGG	21
2.– Moyens budgétaires du Secrétariat général : la question des fondations et associations subventionnées	23
3.– Les commissions rattachées au SGG	23
C.– LE SECÉRARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	24
D.– LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	25
III.– LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE	26
A.– LE SECÉRARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	27
B.– L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE	28
C.– L'INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE	30
D.– LES FONDS SPÉCIAUX ET LES INSTANCES CHARGÉES DE LEUR CONTRÔLE	31
1.– Les crédits des fonds spéciaux	31
2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux	32
IV.– LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	33
A.– LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	34
1.– Le rôle de la mission d'organisation des services du Premier ministre	34
2.– Le rôle de la Direction des services administratifs et financiers	36
a) <i>Les perspectives budgétaires</i>	36
b) <i>La mise en œuvre de CHORUS</i>	37
c) <i>Une gestion immobilière complexe</i>	37

3.– Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2010	38
4.– Les crédits de <i>Coordination du travail gouvernemental</i> d'un triennum à l'autre	39
B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER	40
C.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	41
D.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE	42
V.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBÉRATION	44
A.– L'ORDRE DE LA LIBÉRATION.....	44
B.– L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR	45
VI.– LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	45
1.– Les effectifs d'administration territoriale	46
2.– Les moyens mutualisés des administrations déconcentrées.....	47
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE.....	49
I.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIÉS	49
A.– LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	49
1.– L'activité du Centre d'analyse stratégique.....	49
2.– Une mesure renouvelée de la performance.....	50
B.– LES ORGANISMES ASSOCIÉS AU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE	51
II.– DES MOYENS INSUFFISAMMENT UTILISÉS	54
III.– LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS CHARGÉS DE LA PROSPECTIVE ET PLACÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	56
A.– L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES	56
B.– LA PROSPECTIVE INTERNATIONALE	58
1.– L'Institut français des relations internationales	58
2.– L'Institut des relations internationales et stratégiques	58
CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE	61
I.– STRATÉGIE INCERTAINE ET RIGUEUR RÉAFFIRMÉE	61
A.– LA RIGUEUR RÉAFFIRMÉE	61
1.– Toujours plus d'efforts demandés au personnel	62
2.– Des dépenses de fonctionnement et d'investissement contraintes.....	63
B.– UNE STRATÉGIE À METTRE EN ŒUVRE.....	65

II.– DES RECETTES DIFFICILEMENT PRÉVISIBLES	67
A.– DES RECETTES D'ANNONCES PRÉVUES EN BAISSSE	67
B.– LES AUTRES RECETTES SONT ALÉATOIRES.....	69
III.– LES CRÉDITS DEMANDÉS	69
A.– LE PROGRAMME 623 <i>ÉDITION ET DIFFUSION</i>	70
B.– LE PROGRAMME 624 <i>PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS</i>	71
CHAPITRE IV : LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	73
I.– STRUCTURE BUDGÉTAIRE ET DÉMARCHE DE PERFORMANCE	74
II.– LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	75
A.– BIENTÔT, LE DÉFENSEUR DES DROITS	75
B.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR.....	77
1.– La médiation individuelle	77
2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur	78
3.– L'action des délégués du Médiateur	78
C.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR	79
III.– LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS	80
A.– LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.....	80
B.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	82
C.– LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ	83
D.– LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS.....	84
E.– LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	86
F.– LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ	87
G.– LA DÉFENSEURE DES ENFANTS.....	89
IV.– LES INSTANCES CONSULTATIVES	90
A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE	90
B.– LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME	90
C.– LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE	91

EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 8 NOVEMBRE 2010 À 15 HEURES	93
EXAMEN EN COMMISSION	107
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	111
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	115

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Au 11 octobre 2010, 96 % des réponses étaient parvenues à la commission des Finances.

Le Rapporteur spécial est heureux de saluer cette année encore l'attitude exemplaire du bureau du budget des services du Premier ministre, responsable des réponses au questionnaire budgétaire, comme celle de la DILA, et il remercie les agents de ces services pour la qualité de leur travail et leur réactivité.

SYNTHÈSE

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

La création du nouveau programme en 2011 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* comme le rattachement de crédits de rémunérations correspondants sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* change la nature de l'ensemble constitué par les services du Premier ministre et a pour effet une augmentation de 75 % des dotations.

Globalement, les crédits demandés pour ces deux missions s'élèvent à 1 109 millions d'euros en crédits de paiement en 2011, contre 749 millions d'euros en base 2010 retraitée (+ 74 %), notamment à raison de l'intégration des moyens d'administrations déconcentrées.

La programmation triennale 2011-2013 met en évidence, pour la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, un effort particulier porté sur les moyens de sécurité nationale et sur les autorités administratives indépendantes.

Par contre, les dotations du budget annexe sont prévues en diminution (– 5,7 %), de 2010 à 2013.

Les principales observations du Rapporteur spécial sont les suivantes :

– On ne peut que constater et déplorer les limites marquées à l'information du Parlement, en ce qui concerne la programmation triennale 2011-2013, les prévisions de dotations n'étant présentées qu'à l'échelon du programme.

– Les rattachements continuels de structures nouvelles au budget des services du Premier ministre doivent cesser. Au demeurant, plusieurs d'entre elles relèvent de la gesticulation et sont nuisibles à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est en particulier le cas du Conseil de la création artistique dont l'existence est critiquable dans son principe, sur le fond comme au plan organique. En effet, le budget d'intervention du Conseil de la création artistique est constitué par rattachement de crédits du ministère de la Culture et de la communication. Il est clair que le prélèvement de crédits sur le budget de la Culture a pour effet de diminuer corrélativement ses moyens d'intervention. Dans ce domaine, le Rapporteur spécial ne fait que s'associer aux observations de M. Richard dell'Agnola, Rapporteur spécial pour les crédits de la mission *Culture* relatifs à la création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture.

– La nouvelle organisation budgétaire de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* appelle les plus vives réserves. Le rattachement des effectifs et des moyens d'administrations déconcentrées change la nature de la mission et a pour finalité l'application de la rigueur budgétaire à ces administrations. La dissociation des crédits d'effectifs des administrations déconcentrées, rattachés au programme *Coordination du travail gouvernemental* et des moyens de ces administrations, inscrits au nouveau programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a pour effet d'augmenter la masse de crédits de rémunérations fongibles pouvant être redéployés au profit de cabinets ministériels sur lesquelles l'information est toujours lacunaire.

– L'annexe générale « Jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels est à peu près sans aucun intérêt pour appréhender les montants réels de rémunérations, donc les coûts, des cabinets ministériels. Ce document devrait être utilement complété par des éléments précis sur les rémunérations des agents employés par les cabinets ministériels, quelle que soit leur catégorie (contractuels, mis à disposition, affectés par l'administration ...).

– La commission des Finances a demandé que le rapport annuel de performances précise la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*. Le RAP doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en LFI. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

– Dans l'attente d'une information fiable sur les crédits des cabinets ministériels dépendant du Premier ministre, il est acquis que leurs dépenses, sans cesse en augmentation depuis 2007, doivent baisser effectivement, conformément aux annonces gouvernementales.

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

– Compte tenu du déficit d'information sur l'activité réelle de la Commission supérieure de codification et de la Commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République, il convient d'envisager d'en proposer la suppression.

– Les activités du Service d'information du Gouvernement (SIG), connues principalement grâce à un référé de la Cour des comptes, ne poursuivent pas un but d'intérêt général, mais servent principalement à informer l'exécutif sur l'état de l'opinion des Français quant à la politique menée par leurs dirigeants. Il est donc proposé de réduire les moyens de cet organisme et d'augmenter proportionnellement ceux du Centre d'analyse stratégique.

– La diminution des moyens de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) va directement à l'encontre des préconisations du Rapporteur spécial qui avait estimé l'an dernier, compte tenu de l'accroissement de son activité, très souhaitable de réévaluer ses besoins et de les satisfaire.

– Le rattachement du nouveau programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* est critiquable à plus d'un titre : il se rapporte à titre principal à l'administration territoriale de l'État et non aux services du Premier ministre ; il a été créé pour réaliser des économies de gestion qui, trop souvent, dans le cadre de la RGPP, s'analysent comme la réalisation de coupes claires dans les moyens des services publics ; il entraîne un affaiblissement du contrôle parlementaire puisque les crédits de rémunérations qui devraient normalement y être inscrits le sont au sein du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

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

– Le caractère unique de l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES) dans le paysage syndical français justifie le maintien de ses moyens et l’intégration des personnels mis à disposition, associée à une augmentation corrélative de la subvention qui est attribuée à l’IRES.

– Les sujets de préoccupation exprimés l’an dernier à propos de la direction de l’Information légale et administrative ne sont que partiellement dissipés. La réaffirmation de la mission d’imprimeur, d’éditeur et de diffuseur de référence de l’État, qui sera celle de la nouvelle direction, comme l’achat effectif d’une nouvelle rotative, qui doit lui permettre d’assurer cette mission, est à saluer. De même, il convient de prendre acte de l’effectivité du rapprochement des deux structures au premier semestre 2010 et de l’association des salariés et de la SACI-JO aux processus de décision tendant à faire diminuer la sous-traitance. À rebours, la création de la direction de l’Information légale et administrative s’est traduite par des suppressions d’effectifs au-delà des prévisions, tendance qui devrait perdurer les prochaines années. Alors que la pérennité des recettes est toujours incertaine, la modernisation de l’information administrative doit passer par le maintien d’un dialogue social de qualité.

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

– Il importe une nouvelle fois de souligner l’intérêt de la présence de parlementaires au sein des autorités administratives indépendantes. Ils jouent un rôle irremplaçable à la fois pour transmettre aux AAI leurs expériences d’élus et pour informer le Parlement des préoccupations de ces instances.

INTRODUCTION

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, autrement dite la « LOLF », avait été adoptée à l'issue d'un processus remarquable et largement consensuel, à l'initiative de MM. Didier Migaud et Alain Lambert, où l'intérêt général que l'on trouve dans la modernisation des comptes de l'État et du contrôle parlementaire avait pris le pas sur les autres considérations. Une approche différente du budget était nécessaire, mieux que la simple récapitulation comptable que l'on pratiquait depuis le baron Louis. L'enjeu était la responsabilisation des gestionnaires et l'appréhension des engagements à long terme de l'État, en particulier au plan patrimonial.

Nous achevons le cinquième exercice de la mise en œuvre de la LOLF, qui est intervenue pour l'essentiel le 1^{er} janvier 2006.

Le bilan, pour le moins, est mitigé. Le Gouvernement prend d'autant plus de libertés avec la lettre comme avec l'esprit de la LOLF que le Parlement lui est plus soumis, au moins depuis l'été 2007. Les programmes de soutien se multiplient. Les modifications de la maquette se font sans réelle concertation. La mission *Direction de l'action du Gouvernement*, dans sa structure proposée pour 2011, en est un clair exemple, avec le rattachement de structures interministérielles n'ayant qu'un rapport lointain avec l'action du Gouvernement, les rémunérations inscrites dans un programme et les moyens de fonctionnement dans un autre.

La direction du Budget exerce toujours le même contrôle, tout autant rigoureux qu'avant, et les crédits de rémunérations sont tellement bas que les plafonds d'ETPT n'ont plus trop de sens. Au demeurant, on raisonne maintenant non pas selon les prescriptions de la LOLF, mais en termes de « schémas d'emplois ministériels », innovation sémantique extra-législative. La « fongibilité asymétrique », qui aurait permis de redéployer des crédits de rémunérations vers les moyens de fonctionnement n'a pratiquement jamais trouvé de point d'application, car il n'y a jamais eu suffisamment de crédits de rémunérations.

L'esprit de la LOLF, c'est de faciliter l'amélioration de la gestion du Budget, ce n'est pas la rigueur, la diète perpétuelle, la RGPP.

Alors que la crise qui frappe, depuis 2008, surtout les plus faibles, a mis en évidence la faillite de l'économie purement libérale et la médiocrité des présumés des théoriciens qui la servent, il est urgent, bien sûr, non pas de continuer à détruire l'État, mais de le conforter.

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

Un premier ensemble de services relevant du Premier ministre assure une fonction d'état-major liée à la direction de l'action du Gouvernement. Certains sont chargés de la coordination générale, d'autres de la coordination en matière de défense, d'autres enfin de la coordination sectorielle et du soutien de ces services.

D'une manière générale, le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* est marqué par une grande instabilité, depuis le projet de loi de finances pour 2010, ce qui pose un problème de cohérence et de contrôle parlementaire.

I.- COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : UN PROGRAMME FOURRE-TOUT DE MOINS EN MOINS PROPICE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Le périmètre de cet ensemble évolue constamment et les rattachements de structures ont augmenté depuis 2009.

En 2009 le transfert de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) vers le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, celui de la direction du Développement des médias (DDM) vers le ministère de la Culture, ainsi que le rattachement aux services du Premier ministre de la nouvelle mission interministérielle Union pour la Méditerranée en gestion ont fait évoluer le plafond du programme. Il s'y est ajouté en gestion les nouvelles structures rattachées au Premier ministre que sont le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le commissariat à la Diversité et à l'égalité des chances, la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée (l'UPM) et son Conseil culturel, le Conseil de la création artistique, et la prise en charge de la Mission région capitale.

En 2010, les augmentations de périmètre ont concerné les rémunérations des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), ceux des responsables régionaux du service des achats de l'État (SAE), la création de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), rattachée au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), le Commissariat général à l'investissement, ainsi que la mission d'évaluation de politiques publiques, précédemment rattachée au Centre d'analyse stratégique, et transférée vers le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

Pour l'année 2011, plusieurs transferts ont fait évoluer le programme : le rattachement en construction budgétaire des crédits et des emplois destinés à la rémunération des membres du ministère de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, du ministère chargé des relations avec le Parlement (auparavant

secrétariat d'État) et du commissaire général à l'investissement ; le transfert des emplois et des crédits de rémunération des directeurs départementaux interministériels (DDI) et de leurs adjoints, ainsi que des emplois et des crédits destinés aux structures de pilotage et de soutien de la gestion administrative, statutaire et financière des DDI et de leurs moyens de fonctionnement ; la création de l'Académie du renseignement ; la contribution de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de la CNIL à la création du centre de services partagés des services Premier ministre, dans le cadre du déploiement de Chorus au 1^{er} janvier 2011 ;

Il s'y ajoute le transfert sortant des moyens de la mission région capitale au sein de la Société du Grand Paris et des moyens du délégué interministériel à l'intelligence économique vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

Le Rapporteur spécial considère que ces rattachements continuels de structures nouvelles doivent cesser. Au demeurant, plusieurs d'entre elles relèvent de la gesticulation et sont nuisibles à la mise en œuvre de politiques publiques dont la lisibilité est largement altérée. C'est en particulier le cas du Conseil de la création artistique dont l'existence est critiquable dans son principe, sur le fond comme au plan organique. En effet, le budget d'intervention du Conseil de la création artistique est constitué par rattachement de crédits du ministère de la Culture et de la communication. Il est clair que le prélèvement de crédits sur le budget de la Culture a pour effet de diminuer corrélativement ses moyens d'intervention et risque de ne pas permettre de reconduire en totalité les subventions antérieures des institutions culturelles dans le secteur du spectacle vivant. Dans ce domaine, le Rapporteur spécial ne fait que s'associer aux observations de M. Richard dell'Agnola, Rapporteur spécial pour les crédits de la mission *Culture* relatifs à la création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture ⁽¹⁾.

Les dotations globales du programme, hors crédits prévus pour les autorités administratives indépendantes, avaient peu varié de 2006 à 2008 (en loi de finances initiale), de 345,9 millions d'euros à 347,7 millions d'euros. Elles ont été portées à 393,2 millions d'euros en loi de finances initiale 2009, 388,5 millions d'euros en loi de finances initiale 2010 et 548,4 millions d'euros en projet de loi de finances 2011 (+ 67 %). Cette très forte augmentation est essentiellement le fait des crédits de rémunérations des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints.

Cependant, ces rémunérations sont inscrites à l'action 05 *Administration territoriale* du programme 129 alors qu'un nouveau programme a été créé (n° 333) *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Ce programme regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales

(1) Lors de l'examen de ces crédits au cours de la réunion de la commission des Finances du 20 octobre 2010.

interministérielles (DDI) et les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État (DDI, directions régionales des ministères concernés par les DDI, directions régionales des affaires culturelles, préfectures et certains services de l'éducation nationale), hors outre-mer.

De ce fait, les dotations globales de la mission passent de 556 millions à 1 109 millions d'euros et doublent pratiquement.

On ne peut donc qu'être étonné de la dissociation des moyens dévolus à un même ensemble de politiques publiques sur deux programmes différents : les rémunérations des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) pour 26,78 millions d'euros, celles des agents du service des achats de l'État pour 2,04 millions d'euros et celles des directions départementales interministérielles (DDI) pour 76,22 millions d'euros sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* et les moyens des DDI à hauteur de 791 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 439 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Cette recomposition de la maquette budgétaire a pour effet de regrouper sur le programme 129 une masse de crédits de rémunérations d'un volume inédit, 244,5 millions d'euros à comparer à 154,9 millions d'euros en 2010. Ces crédits incorporent des dotations de dépenses de personnel (titre 2) pour la coordination du travail gouvernemental (action 01) en forte augmentation principalement à cause des cabinets ministériels. Ces crédits de rémunération de l'action 01 sont en effet prévus à 52,6 millions d'euros en 2011 au lieu de 44,4 millions d'euros en 2010 (+ 18,3 %).

Les plafonds d'ETPT des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés sont portés 326 à 364 agents selon les projets annuels de performances pour 2010 et 2011 et les dotations de titre 2 augmentées de 26,9 millions d'euros à 28,8 millions d'euros, avec pour seule explication dans le projet annuel de performances que « *le remaniement ministériel du mois de juin 2009 conduit à la consolidation par taxation interministérielle dans le plafond de l'action 01 de 50 ETPT au titre du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et de 20 ETPT au titre du ministre chargé des relations avec le Parlement.* »

On ne peut accepter que la nouvelle maquette budgétaire, établie avec un mépris du Parlement qui devient une donnée stable et répétitive, mêle les crédits de rémunérations de 838 emplois de fonctionnaires d'administrations déconcentrées avec ceux des cabinets ministériels : ce n'est pas satisfaisant à l'égard de la loi organique relative aux lois de finances qui définit un programme comme le regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Ce n'est pas non plus satisfaisant compte tenu des libertés que prend le Gouvernement depuis des années dans la gestion des crédits inscrits au programme : rattachement en gestion de multiples structures et opacité sur le coût des cabinets rattachés au Premier ministre.

Pour cette raison, il convient d'inscrire les crédits (de rémunérations) prévus à l'action 05 du programme 129 sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

Le Rapporteur spécial émet les plus vives réserves sur la nouvelle organisation budgétaire de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le rattachement des effectifs et des moyens d'administrations déconcentrées change la nature de la mission et a pour finalité l'application de la rigueur budgétaire à ces administrations. La dissociation des crédits d'effectifs des administrations déconcentrées, rattachés au programme *Coordination du travail gouvernemental* et des moyens de ces administrations, inscrits au nouveau programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a pour effet d'augmenter la masse de crédits de rémunérations fongibles pouvant être redéployés au profit de cabinets ministériels sur lesquelles l'information est toujours lacunaire.

II.— LA COORDINATION GÉNÉRALE

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

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

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

Il avait par ailleurs eu la plus grande difficulté à obtenir des informations fiables sur les cabinets ministériels rattachés aux services du Premier ministre.

Les mêmes observations peuvent être réitérées cette année. Une réponse non satisfaisante, notamment parce qu'elle ne précisait pas la consommation effective des crédits constatée pour chaque cabinet en 2009, a été transmise le 19 octobre seulement, 9 jours après la date limite fixée par la loi organique. Des éléments d'information complémentaire ont été transmis les 22 et 25 octobre.

La gestion des crédits de cabinet est rendue compliquée, et la lecture opacifiée, par le rattachement incessant de structures nouvelles, dont il a déjà été question.

Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) et certains moyens de fonctionnement sont individualisés au sein de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*, et les crédits hors titre 2 sont imputés pour l'essentiel sur l'action 10 *Soutien*.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2007

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

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

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2008

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	299	346	+ 15,7
Titre 2	17 212 000	24 710 429	+ 43,6
Hors Titre 2 (AE=CP)	5 098 000	5 118 627	+ 0,4

Source DSAF du Premier ministre.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2009

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	299	389	+ 30,1
Titre 2	24 591 760	29 914 013	+ 21,6
Hors Titre 2 (AE=CP)	4 753 747	6 109 183	+ 28,5

Source DSAF du Premier ministre.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE CABINETS MINISTÉRIELS EN 2010 (PRÉVISIONS)

	LFI	Consommation	Écart en %
ETPT	326		
Titre 2	26 911 798	30 125 440	+ 11,9
Hors Titre 2 (AE=CP)	6 138 000	5 769 710	- 6

Source DSAF du Premier ministre.

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

En effet, les agents mis à disposition fournissent un concours gratuit pour le programme 129, dont le coût ne semble pas avoir fait l'objet d'évaluation. Ils étaient 252 au cabinet du Premier ministre en juillet 2010, pour un total de 498 agents ; 8 au cabinet du ministre de l'Espace rural (sur 57) ; 10 au cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du Plan de relance (sur 42) ; 4 au cabinet du ministre chargé des Relations avec le Parlement (sur 48) ; et 4 au cabinet de la secrétaire d'État chargée de la Prospective et du développement de l'économie numérique (sur 37).

Il en est de même des agents affectés par le ministère, 154 au cabinet du Premier ministre en juillet 2010. Les éléments de rémunérations, qui ont été transmis au Rapporteur spécial le 19 octobre et qui devraient figurer dans le

fascicule jaune annexé au projet de loi de finances pour 2011, ne concernent donc qu'une infime partie des membres de cabinet, les personnels employés sur contrat, 71 au cabinet du Premier ministre en juillet 2010, sur 498 agents au total, y compris les fonctions support.

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

L'annexe générale « jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels est à peu près sans aucun intérêt pour appréhender les montants réels de rémunérations, donc les coûts, des cabinets ministériels. ⁽¹⁾

On peut donc considérer que le « jaune budgétaire » portant sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels pourrait être utilement complété par des éléments précis sur les rémunérations des agents employés par les cabinets ministériels, quelle que soit leur catégorie (contractuels, mis à disposition, affectés par l'administration ...).

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

On ne peut donc que constater la dérive des dépenses réalisées au titre des cabinets ministériels, et que ne peuvent justifier seuls les rattachements successifs de structures, d'autant plus que l'on constate des suppressions de structures d'un exercice à l'autre. Au demeurant, les rattachements de structures n'auraient coûté que 912 234 euros supplémentaires en 2009.

Cette dérive ne tend pas à l'atténuation puisque 364 ETPT pour 28 807 725 euros de crédits de titre 2 sont prévus en PLF 2011.

Les services du Premier ministre ont indiqué que le suivi des dépenses hors titre 2 des cabinets ministériels a été amélioré en 2010 par un élargissement du suivi et de la comptabilisation du périmètre des dépenses imputables directement à un cabinet (ex : intégration des dépenses de téléphonie fixe, des

(1) Ledit fascicule n'avait toujours pas été mis en ligne le 5 novembre 2010.

dépenses automobiles), ainsi que par une évaluation des coûts complets des cabinets ministériels, qui tient compte des dépenses immobilières et des dépenses relevant du réseau informatique. Ces dépenses, mutualisées par la DSAF, ne peuvent être détaillées de manière concrète pour chaque cabinet. Elles sont donc ventilées entre les services par application de clés de répartition pour chaque nature de dépenses (surface occupée par les services, nombre de postes informatiques).

Dès le début de l'année 2010, les cabinets ministériels ont reçu une notification des crédits de fonctionnement, dont ils peuvent librement disposer dans la limite du montant de l'enveloppe globale. La consommation de ces lignes est suivie mensuellement, par lignes de dépenses. Par ailleurs, les cabinets ministériels ont reçu en début de gestion l'évaluation en coûts complets de leur entité. Un état leur a été communiqué à mi-année, sur la base de la consommation constatée par nature de dépenses relevant des coûts complets, répartie par cabinets selon les clés utilisées en début d'année.

Il n'en reste pas moins que, du fait des affectations ministérielles et des mises à disposition, l'essentiel des coûts de rémunérations semble échapper à la présentation des dépenses de cabinet.

Dans son analyse de l'exécution des crédits des services du Premier ministre en 2009, le Rapporteur spécial avait regretté que la présentation de l'exécution budgétaire ne permette pas d'apprécier finement la consommation des crédits pour chaque cabinet ministériel, alors que cette information faisait déjà défaut lors du débat de l'automne 2009 sur le PLF 2010. Il est tout à fait souhaitable et possible d'énumérer la consommation des crédits en exécution pour chaque cabinet ministériel ou chaque structure rattachée. Il convient donc de rappeler la recommandation exprimée en juin dernier : « *Le rapport annuel de performances doit préciser la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme Direction de l'action du Gouvernement. Il doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en LFI. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.* »

On peut s'interroger dans ces conditions sur le caractère réaliste des nouvelles affirmations du Gouvernement sur la diminution des coûts des cabinets ministériels, selon trois axes principaux : Une réduction des dépenses de fonctionnement hors titre 2 de 10 % des cabinets entre 2010 et 2011 ; une diminution du nombre de conseillers par cabinet (mais elle ne s'appliquera pas au cabinet du Premier ministre) et une réduction des effectifs des fonctions support, notamment par l'externalisation du parc automobile pour ce qui concerne les membres des cabinets (excepté le ministre et le directeur de cabinet) et par la création de secrétariats mutualisés.

Il est donc toujours impossible, dans ces conditions, sauf à opérer un contrôle sur pièces et sur place, d'opérer des vérifications de la réalité des éléments chiffrés transmis.

En dernier lieu, ont été transmis des éléments sur les incidences budgétaires des rattachements ministériels et des structures nouvelles. Les modifications de l'organisation gouvernementale ainsi que les créations de structures nouvelles ont donné lieu à des transferts de crédits et intégrations soit en PLF 2010, soit en PLF 2011. En tout état de cause, l'ensemble des rattachements ministériels depuis le mois de juin 2009 et des structures nouvelles depuis le début de gestion 2009 a fait l'objet de crédits de rémunération et de fonctionnement inscrits dans le présent projet. Les résultats de l'exécution 2009, hors coûts de fonctionnement immobilier, d'équipement et d'infrastructures informatiques, hors charges de personnel, sont les suivants :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES STRUCTURES RATTACHÉES EN 2009

(en euros)

	Cabinet du ministre chargé du développement de la Région capitale	Cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire	Union pour la Méditerranée	Conseil Culturel de l'UPM	Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances	Conseil de la Création Artistique	TOTAL
Dotations initiales 2009 (hors coûts complets)	120 250	100 000	505 000	122 500	240 000	196 000	1 283 750
Consommation 2009 (hors coûts complets)	* 135 711	* 250 226	209 047	71 554	68 068	** 177 628	912 234

* Les consommations 2009 sont comprises entre le 1er juillet (date de rattachement de la structure) et le 31 décembre 2009

** Les consommations 2009 sont comprises entre le 1er avril (date de rattachement de la structure) et le 31 décembre 2009

*** Rattachement de la structure en 2010

Le tableau suivant établit le coût des rattachements des structures nouvelles selon leurs dotations 2010. Il intègre les coûts complets liés notamment à l'installation des services (immobilier, équipements et infrastructures informatiques). Enfin, il présente la consommation 2010, arrêtée au 30 juin, en comprenant les coûts complets.

CRÉDITS DES STRUCTURES RATTACHÉES EN 2010

	Cabinet du ministre chargé du développement de la Région capitale	Cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire	Union pour la Méditerranée	Conseil Culturel de l'UPM	Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances	Conseil de la Création Artistique	Commissariat général à l'investissement
Dotations 2010 €	878 444	1 270 257	3 733 500	180 000	133 000	384 475	325 000
Consommation au 30/06/2010 €	164 258	421 612	611 938	67 361	66 035	151 994	75 852

Le Rapporteur spécial, qui est toujours dans l'attente d'une information fiable sur les crédits des cabinets ministériels dépendant du Premier ministre, considère que leurs dépenses, sans cesse en augmentation depuis 2007, doivent baisser effectivement. Il rappelle que la commission des Finances a demandé que le rapport annuel de performances précise la composition de chacun des cabinets ministériels relevant du programme *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le rapport annuel de performances doit indiquer la ventilation entre ces cabinets des dépenses de personnel et de fonctionnement supportées par le programme. Il doit faire le point sur les indemnités pour sujétions particulières (régime juridique, prévision budgétaire et consommation réelle). Il doit préciser quelle a été la consommation des crédits au regard des dotations en loi de finances initiale. Il doit expliquer les écarts constatés et les mouvements intervenus en gestion.

La persévérance dans le refus effectif de communiquer les données demandées, l'entêtement manifesté provoquent un sentiment de malaise. Le Rapporteur spécial s'interroge sur une éventuelle volonté de dissimulation.

B.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Complément administratif naturel du cabinet du Premier ministre, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) est le gardien de la République et de la continuité de l'État. Il est en quelque sorte la tour de contrôle du travail gouvernemental. Le Rapporteur spécial tient à souligner la stabilité du poste de secrétaire général par-delà les alternances politiques et les changements de gouvernement : il n'y a ainsi eu que dix secrétaires généraux depuis la Libération.

1.– Les activités du SGG

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

En application de la circulaire du 29 février 2008 du Premier ministre relative à l'application des lois (JORF du 7 mars 2009), tous les ministères se sont dotés d'une structure responsable en leur sein du suivi centralisé de l'application des lois. Le secrétariat général du Gouvernement dispose ainsi d'un réseau de correspondants ministériels de l'application des lois. L'adoption d'une loi nouvelle donne lieu à l'organisation d'une réunion interministérielle de programmation des décrets nécessaires à son application. Dans ce cadre est désigné un ministère rapporteur pour chaque mesure d'application. Un échéancier prévisionnel d'adoption de tous les textes attendus est défini.

L'expertise des différents ministères est sollicitée lors de la publication d'un décret d'application au Journal officiel et pour la préparation des bilans semestriels établis par le secrétariat général du Gouvernement. Ce bilan est adressé aux ministères, au Parlement et mis en ligne sur Internet (site Légifrance, rubrique de l'application des lois).

Dans le projet annuel de performances, le secrétariat général du Gouvernement a retenu le taux d'application des lois comme indicateur de performance. Celui-ci, compte tenu d'un délai raisonnable de six mois entre la publication de la loi et la publication des décrets d'application, se décompose en deux sous-indicateurs se rapportant d'une part, aux lois promulguées depuis le début de la XIII^e législature et d'autre part, aux lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire. Au 31 décembre 2009, ces sous-indicateurs s'élevaient respectivement à 84,18 % et 79,83 %. Le projet annuel de performances présente (page 36) la décomposition du taux d'application par ministère rapporteur.

Afin d'améliorer le pilotage de ce dispositif, le secrétariat général du Gouvernement a déployé au début du mois de septembre 2010 à l'échelle interministérielle un outil de suivi par extranet des tableaux de bord gouvernementaux du suivi de l'application de la loi (nouvelle rubrique du « portail de la qualité du droit »).

Conformément à la circulaire du 15 avril 2009 du Premier ministre relative à la procédure législative (JORF n° 0089 du 16 avril 2009), le secrétariat général du Gouvernement a la charge d'animer les travaux d'études d'impact, en particulier sous la forme d'un appui méthodologique aux ministères. Le Conseil d'État n'est saisi pour avis du projet de loi que si l'étude d'impact est jugée suffisante par le cabinet du Premier ministre et par le Secrétaire général du Gouvernement. En 2009, le secrétariat général du Gouvernement a mis au point, avec toutes les administrations concernées, des lignes directrices méthodologiques, constitué un réseau de services susceptibles de contribuer aux études d'impact et mutualisé des ressources utiles dans un extranet accessible à tous les agents de l'administration centrale. Ces éléments de méthode et ces ressources partagées font l'objet d'une actualisation régulière sur la base des retours d'expérience et des observations présentées, le cas échéant, par le Conseil d'État ou par les assemblées parlementaires. Entre avril et décembre 2009, le Gouvernement a ainsi coordonné l'élaboration de 27 études d'impact à l'appui de ses projets de loi ordinaires ou organiques, auxquels il convient d'ajouter 37 études au titre des projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'engagements internationaux relevant de l'article 53 de la Constitution et les évaluations préalables annexées aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Au premier semestre 2010, ce sont 17 études d'impact sur des projets de loi ordinaire ou organique, ainsi que 43 études d'impact à l'appui de projets de loi présentés au titre de l'article 53 qui ont été transmises au Parlement. Le Premier ministre a décidé en septembre 2009 de la mise en ligne des études d'impact sur le site Légifrance concomitamment à leur transmission au Parlement.

2.– Moyens budgétaires du Secrétariat général : la question des fondations et associations subventionnées

Les crédits de fonctionnement du secrétariat général du Gouvernement sont globalisés dans l'action *Soutien* du programme. Les crédits de personnel sont inscrits sur l'action *Coordination du travail gouvernemental*, à hauteur de 6,02 millions d'euros afin de rémunérer les 98 ETPT autorisés par le plafond d'emplois.

Les crédits d'intervention demandés sur la même action pour 2010 sont de 8,8 millions au lieu de 9,8 millions d'euros en 2010 comme en 2009. Ils sont destinés au versement de subventions aux fondations politiques et associations œuvrant en faveur des droits de l'Homme ou au développement de la citoyenneté. 48 organismes avaient bénéficié de subventions au 7 septembre 2009 pour un total de 9 millions d'euros, montant inférieur à celui de l'an dernier à la même époque (9,4 millions d'euros). Comme pour les années précédentes, un nombre limité d'organismes concentre l'attention du Gouvernement. Premier bénéficiaire, la Fondation Jean Jaurès (1,4 million d'euros en 2009 et en 2010) ; suivent, par ordre décroissant, la Fondation Robert Schumann (1,3 million d'euros en 2009 et 2010), la fondation pour l'innovation politique qui a reçu 1,2 million d'euros en 2010, la Fondation Gabriel Péri (990 000 euros). La plupart des autres organismes reçoivent moins de 100 000 euros.

Sans se prononcer sur l'opportunité de ces subventions, **le Rapporteur spécial estime, cette année encore, nécessaire d'évaluer le travail accompli par ces organismes pour apprécier l'équité des montants alloués. Il souhaite toujours avoir accès au bilan des travaux accomplis par chaque bénéficiaire de subvention afin d'être en mesure, sans formuler d'opinion sur le contenu des travaux, de donner son avis sur la pertinence du soutien financier de l'État et l'intérêt de son renouvellement d'une année sur l'autre.**

3.– Les commissions rattachées au SGG

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

Tout d'abord, la **Commission supérieure de codification**, créée par un décret du 12 septembre 1989, est chargée de l'élaboration à droit constant de nouveaux codes, afin de faciliter l'accès au droit.

Ensuite, la **Commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République** a pour mission de recenser et d'assurer la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958.

La réponse à la question posée dans le cadre du questionnaire budgétaire et portant sur ces deux commissions n'avait, l'année dernière, été adressée à la commission des Finances que le 4 novembre 2009. Cette année, elle n'avait pas été transmise le 9 novembre.

Devant une telle désinvolture, on ne peut que s'interroger sur l'activité réelle de ces commissions et envisager d'en proposer la suppression.

C.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est chargé de préparer, en coordination avec l'ensemble des ministères concernés, les instructions pour les négociateurs français (en règle générale la représentation permanente auprès de l'Union européenne – UE – et la représentation permanente auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE). Le SGAE est ainsi amené à préparer chaque année les réunions formelles de ministres (Conseils ECOFIN, Affaires générales et relations extérieures, Compétitivité, Agriculture, notamment), celles des représentants permanents et de leurs adjoints et celles des groupes de travail au Conseil.

En 2010, le SGAE a été également mobilisé par la mise en place du traité de Lisbonne et ses conséquences en termes institutionnels (création du Service européen d'action extérieure, mise en place du Président du Conseil européen, affirmation très forte du Parlement européen...) mais aussi sur le fond (effets de la nouvelle comitologie⁽¹⁾, extension des compétences exclusives de l'Union européenne...). Les sujets liés à la régulation économique et financière, aux perspectives financières de l'Union européenne en période de crise budgétaire profonde, le renforcement du marché intérieur, les forts enjeux liés à l'avenir de la PAC ou aux négociations commerciales internationales ont, entre autres sujets également importants, dominé les premiers mois de 2010.

Les crédits du Secrétariat général des affaires européennes sont regroupés sous l'action *Coordination de la politique européenne* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les crédits effectivement ouverts en 2010 s'élèvent à 12,7 millions d'euros. Du fait des mises à disposition, les effectifs réels sont nettement supérieurs aux effectifs budgétaires, 175 agents au 30 juin 2010 comparés à 149 ETPT dont 143 réalisés.

Pour le triennum 2011-2013, il est prévu une diminution des effectifs budgétaires (de 3 ETPT) et une augmentation sensible des moyens hors charges de personnel, de 3,79 millions d'euros en 2011 à 3,98 millions d'euros en 2013.

(1) *Science de l'organisation des réunions. Dans le cadre des institutions européennes, processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs, prévoyant que ces mesures sont adoptées par la Commission assistée par un Comité d'experts des Etats membres.*

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 théoriquement placé. Son action consiste à servir de relais entre le Gouvernement et l'opinion.

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

Selon les indications données par le Gouvernement, pour 2010, le montant des crédits ouverts par la loi de finances s'est élevé à 21,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à comparer à 21,27 millions en 2009. Les campagnes gouvernementales, avec 14 millions d'euros, ont constitué la majeure part du budget.

Il est à noter que le Rapporteur spécial n'a communication que d'éléments d'information très lacunaires sur le SIG. Un récent référé de la Cour des comptes, transmis à la commission des Finances le 29 septembre 2010, présente un constat sévère de l'activité du SIG. Ainsi, les objectifs du SIG ne semblent pas toujours faire l'objet d'un affichage des priorités, le SIG agit dans la précipitation et sur la demande de la cellule communication du Chef de l'État, bien que cette relation n'ait aucune légitimité institutionnelle, alors que précédemment à 2007, il n'avait comme interlocuteur que le cabinet du Premier ministre. Il est à noter qu'aucune contribution financière aux études du SIG n'est intervenue de la part de l'Élysée, qui affiche donc des dépenses de communication délibérément et artificiellement minorées. L'analyse des sept derniers exercices fait apparaître que le SIG a beaucoup plus servi à faire connaître à l'exécutif l'état de l'opinion des Français sur la politique menée par leurs dirigeants qu'à communiquer auprès des Français sur l'action du Gouvernement. On note cependant depuis 2008 une augmentation de la part des actions de communication. Enfin, on peut constater l'échec de la mutualisation interministérielle de la communication gouvernementale, qui avait justifié la réforme de 2008 et le regroupement des moyens budgétaires sur le budget du Premier ministre.

Le SIG a connu une transformation avec la nomination de M. Thierry Saussez à sa tête en avril 2008, à l'initiative manifeste de la présidence de la République. Le service a bénéficié d'une augmentation considérable de ses moyens en loi de Finances initiale pour 2009.

Il semble que les marchés d'études et de sondages soient peut-être parfois passés non sans quelque liberté avec le code des marchés publics et exécutés avec des éléments de souplesse imprévus par les règles de la comptabilité publique. En particulier, les règlements ont lieu sur attestation du service fait sans que le SIG soit toujours à même de communiquer des éléments matériels justifiant le paiement, dans un contexte de faible supervision par le secrétariat général du Gouvernement et de vigilance allégée du comptable. Le Rapporteur spécial se promet d'éclaircir ces éléments d'information auprès du SIG.

Le SIG aurait par ailleurs failli dans sa tentative de coordonner et centraliser l'ensemble des dépenses de communication du Gouvernement, qu'il s'agisse des dépenses d'analyse de l'opinion (études et sondages) ou de celles portant sur la communication en direction des Français. Il existe toujours une dispersion de la communication gouvernementale dont bénéficient peut-être des agences qui peuvent aisément cumuler des contrats d'un ministère à l'autre, sans que l'on ait une connaissance exacte de l'ensemble des marchés attribués par bénéficiaire.

Il serait donc intéressant de demander à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête transversale afin de récapituler l'ensemble des dépenses de communication des structures étatiques (analyse de l'opinion et communication en direction des Français) et les bénéficiaires des marchés en question, dans le cadre de la faculté ouverte à la commission des Finances par l'article 58 2° de la loi organique relative aux lois de finances.

Enfin, de façon plus anecdotique, la Cour des comptes a mentionné un poste de dépenses coûteux inattendu : l'abonnement aux revues de presse sous format papier semble constituer pour certains membres des cabinets dépendant du Premier ministre un élément de standing constitutif de prestige comme d'importance fonctionnelle. On peut espérer qu'à la suite du contrôle de la Cour, la revue de presse est diffusée par voie électronique.

Le montant des crédits de fonctionnement demandés pour 2011 s'élève à 20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le plafond d'emplois est maintenu à 105 ETPT.

Le Rapporteur spécial observe que les activités du SIG, connues principalement grâce à un référé de la Cour des comptes, ne poursuivent pas un but d'intérêt général, mais servent principalement à informer l'exécutif sur l'état de l'opinion des Français quant à la politique menée par leurs dirigeants. Il est donc proposé de réduire les moyens de cet organisme et d'augmenter proportionnellement ceux du Centre d'analyse stratégique.

III.— LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Au sein de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, une sous-action concerne le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, avec l'Institut des hautes études de défense nationale comme opérateur rattaché, et une autre les fonds spéciaux et le groupement interministériel de contrôle.

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

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est, avec le secrétariat général du Gouvernement et le Secrétariat général des affaires européennes, l'un des trois principaux secrétariats généraux sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour l'animation et la coordination interministérielles de l'action du Gouvernement.

Conformément aux orientations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* approuvé par le Président de la République le 17 juin 2008, le Secrétariat général de la défense nationale est devenu le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)⁽¹⁾, placé auprès du Premier ministre et travaillant en étroite liaison avec la Présidence de la République. Ses missions ont été renforcées, dans la mesure où les compétences du conseil de défense ont été étendues à tous les champs de la sécurité nationale. Le SGDSN assure le secrétariat du nouveau conseil, appelé conseil de défense et de sécurité nationale, dans sa formation plénière et dans toutes ses formations restreintes ou spécialisées comme le nouveau conseil national du renseignement. Le SGDSN anime le dialogue interministériel et présente au chef de l'État et au Premier ministre des dossiers argumentés, comprenant des options différenciées découlant de points de vue diversifiés et éventuellement contradictoires.

L'activité du SGDN et du SGDSN s'est exercée ces dernières années dans sept grands domaines : le développement d'une capacité de veille et de synthèse ; le contrôle des exportations d'armements et des transferts de technologies sensibles (le SGDSN assure également la présidence et le secrétariat de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre) ; la planification de défense et de sécurité ; l'entraînement et la préparation de l'État à la gestion des crises graves ; le renforcement de la protection du secret de la défense nationale ; le renforcement de la sécurité des systèmes d'information (SSI) ; la participation à l'élaboration de textes de doctrine et de textes législatifs ou réglementaires.

Le budget 2011 du SGDSN présenté dans le projet de loi de finances prévoit 409 ETPT et un budget de 173,8 millions en autorisations d'engagement et 166,1 millions en crédits de paiement. Son évolution s'inscrit principalement dans la priorité, annoncée en 2009 lors de la création de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et maintenue par le Gouvernement, d'une montée en puissance de la politique de sécurité des systèmes d'information et de protection des intérêts nationaux contre les attaques informatiques, un des enjeux majeurs de la période contemporaine.

(1) Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de Défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale.

Les perspectives budgétaires du BOP SGDSN pour 2011, 2012 et 2013 sont les suivantes :

PROGRAMMATION TRIENNALE SGDSN

(en millions d'euros)

	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	31,07	31,07	35,3	35,3	37,5	37,5
Titre 3	48,87	50,53	149,1	144,0	146,5	148,5
Titre 5	93,63	84,27				
Titre 6	0,28	0,28				
TOTAL	173,85	166,14	184,4	179,3	184	186

Source : Services du Premier ministre.

L'évolution des dépenses de personnel (titre 2) est principalement induite par l'objectif fixé en 2009 de doublement des effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à échéance de 2012, pour atteindre un effectif de 250 agents au sein de l'agence. Les créations d'emplois au sein de l'ANSSI seront de 40 ETP en 2011 et 38 ETP en 2012. Par ailleurs, conformément aux orientations générales du Premier ministre, le plafond d'emplois du SGDSN (hors ANSSI) subira une diminution de 11 emplois, dont 5 en 2011, 5 en 2012 et un en 2013. L'évolution des autres dépenses (hors titre 2) applique la même dynamique. Les ressources en CP consacrées à l'ANSSI augmenteront par rapport à la LFI 2010 de 45 % en 2011, la progression étant de 73 % en 2013. Elles permettront notamment, en liaison avec l'augmentation progressive des moyens techniques et humains de l'agence, de conduire un projet immobilier portant sur le développement des capacités d'accueil en bureaux et locaux techniques mis à la disposition de l'agence, et en particulier la création d'une salle de crise cyberdéfense des systèmes d'information de l'État. Ce projet immobilier en cours de définition devrait être implanté au Fort du Mont Valérien (Suresnes).

L'évolution des dépenses hors charges de personnel est également marquée par la forte augmentation des besoins de financement des capacités techniques interministérielles (CTIM) et du programme de cryptophonie nouvelle génération (CNG). Pour la conduite des autres missions du SGDSN hors ANSSI, l'évolution du budget respectera les orientations générales du Gouvernement avec une diminution globale de 10 % à échéance de 2013 par rapport à la loi de finances initiale 2010.

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

L'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) est un établissement public administratif chargé d'aider les cadres de la Nation à se forger une perception de la défense, à développer une sensibilité à ses enjeux et à acquérir une culture de défense.

Structure mixte, à la fois civile et militaire, l'Institut a pour mission de donner à des hauts fonctionnaires, des officiers supérieurs des armées et des cadres de tous les secteurs d'activité une connaissance approfondie en matière de défense globale.

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

L'IHEDN a fusionné avec le CHEAr comme annoncé dans le rapport de l'an dernier.

Le nouvel organigramme de l'IHEDN a pris en compte, à compter du 1^{er} janvier 2010, la fusion avec le CHEAr. Sur les 38 ETPT transférés, 31 agents venant de la direction générale de l'armement (DGA) ont rejoint l'IHEDN au 1^{er} janvier 2010 dont 23 agents de l'ex. CHEAr et 8 nouveaux agents recrutés par la DGA. 7 postes ont été pourvus directement par l'IHEDN dans les premiers mois de 2010. Par ailleurs, une redistribution des locaux avec deux déménagements en janvier et en juin 2010 a été effectuée permettant une optimisation des espaces en fonction du nouvel organigramme et de la nécessité de regrouper les services de même nature ou ceux ayant vocation à être mutualisés.

Les activités organisées auparavant par le CHEAr ont été intégrées dans le planning de l'IHEDN à compter du 1^{er} janvier 2010 et prises en compte tant au niveau organisationnel que financier. Il s'agit de la session nationale « armement et économie de défense » de la session européenne des responsables d'armement (SERA), de la formation « *International Program Managers* » (IPM), des sessions internationales ou bilatérales « armement », des formations du Centre français de formation pour l'interdiction des armes chimiques (CEFFIAC).

L'IHEDN se rapproche par ailleurs de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). L'arrivée de l'INHESJ sur le site de l'école militaire en mai 2010 a permis de mutualiser un certain nombre d'activités, notamment dans le domaine du soutien et de l'administration. Cet impératif a amené les deux instituts à envisager la signature d'une convention de soutien mutuel.

La subvention pour charges de service public destinée à l'IHEDN est versée par le Secrétariat général de la défense nationale. Elle s'est élevée en 2010 à 9 millions d'euros à comparer à 6,5 millions d'euros en 2009, et représente l'essentiel des ressources de l'Institut, au budget de 11,1 millions d'euros en 2010.

La perspective budgétaire de l'institut pour l'année 2011 est, en ce qui concerne la subvention pour charges de service public, conformément à la lettre de cadrage, la reconduction du budget 2010 (9,16 millions d'euros), compte tenu de la suppression de 2 postes et des économies demandées sur les moyens de

fonctionnement. Avant mise en réserve, le montant de la subvention s'élève donc à 9,124 millions d'euros et après la mise en réserve prévisible de 176 000 euros, elle sera de 8,94 millions d'euros.

Il est à noter qu'en ce qui concerne le budget 2012, compte tenu des conditions qui seront fixées dans le futur contrat d'objectifs et de moyens annoncé pour la fin de l'année 2010 et des économies susceptibles d'émerger de la mutualisation de certaines activités avec l'INHES-J, qui a rallié l'école militaire en juin 2010, il est prématuré de faire des pronostics.

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

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

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

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

Les activités de l'année 2010 ont essentiellement été consacrées en début d'année à mettre en place les structures prévues par le décret constitutif : élaboration d'un budget pour le nouvel Institut, constitution d'un nouveau conseil d'administration, élaboration d'un règlement intérieur, organisation des élections devant désigner les deux représentants du personnel au conseil d'administration, constitution (en cours) d'un comité scientifique, écriture d'une charte de l'auditeur (qui définit les modalités de choix, les candidatures susceptibles d'être retenues et les modalités de sélection).

La subvention pour charges de service public destinée à l'INHESJ doit s'élever en 2011 à 9,4 millions d'euros et le plafond d'emplois prévu est de 86 ETPT.

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

Une sous-action de l'action *coordination de la sécurité et de la défense* concerne les fonds spéciaux.

1.– Les crédits des fonds spéciaux

Les crédits destinés aux fonds spéciaux s'exécutent en gestion sur le budget opérationnel de programme *Soutien*.

Ces crédits sont actuellement destinés aux entités suivantes :

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

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2009 s'élevaient à 48,6 millions d'euros. Après déduction de la quote-part de la réserve de précaution, ils avaient été ramenés à 46,4 millions d'euros, puis ils ont été abondés en gestion d'un montant de 17,1 millions d'euros au profit de la DGSE et de 1,5 million pour le GIC.

Il est à noter que selon le rapport annuel de performances pour 2009, la consommation finale des crédits des fonds spéciaux a été de 67 577 600 euros alors que, selon la réponse adressée au Rapporteur spécial, les crédits disponibles étaient de 67 217 711 euros.

On peut en déduire que les fonds spéciaux sont revêtus d'une grande spécificité, non seulement eu égard aux missions qu'ils financent, mais également à raison de la façon dont on les décompte.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010 s'élèvent à 53,9 millions d'euros. Le décret n° 2010-896 du 29 juillet 2010 a opéré un transfert de 3,5 millions d'euros du ministère de la Défense, au bénéfice des Fonds spéciaux.

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

(en euros)

	Consommation 2009	2010
Dotation initiale	48 571 711	53 941 370
Total des crédits ouverts	67 217 711	57 441 370
	Consommation	Répartition prévisionnelle
DGSE	56 245 691	44 461 000
GIC	10 200 000	8 118 500
DCRI	600 000	800 000
DRM	80 000	65 000
DPSD	100 000	120 000
DNRED		15 000
Tracfin	20 000	20 000

Le présent projet de loi de finances prévoit une stabilisation des crédits des fonds spéciaux, à 53,9 millions d'euros, pour 2011 et 2012.

Il est à noter que la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) doit recevoir 15 000 euros en 2010 et que la DGSE est la principale bénéficiaire des abondements en gestion.

Les crédits du Groupement interministériel de contrôle (GIC) (8,4 millions d'euros en 2010 dont 0,3 million hors fonds spéciaux) couvrent principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'organisme, ainsi que la rémunération des prestations fournies par les opérateurs de téléphonie mobile.

2.– La Commission de vérification des fonds spéciaux

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

– deux députés, dont le président de la commission, désignés par le Président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat (MM. Yves Fromion, président, et Michel Sapin) ;

– deux sénateurs, désignés par le Président du Sénat après chaque renouvellement triennal, qui sont actuellement MM. André Dulait et Didier Boulaud ;

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

Toutefois, à l'expiration, le 31 octobre 2007, des mandats des magistrats en fonction, il n'a pas été procédé à la désignation des deux magistrats de la Cour des comptes devant siéger au sein de la commission pour une nouvelle période de

cinq ans, en dépit de la démarche effectuée à cet effet par le président de la commission de vérification auprès de deux Premiers présidents de la Cour des comptes, Philippe Séguin et (plus récemment) Didier Migaud.

La loi ne fixant aucune règle de quorum pour le fonctionnement de la Commission de vérification des fonds spéciaux, il a paru envisageable que celle-ci effectue, avec son seul effectif parlementaire, ses travaux de vérification. La commission est chargée de s'assurer que l'emploi des fonds spéciaux est conforme à la destination qui leur a été assignée en loi de finances. Elle établit un rapport remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux assemblées, ainsi qu'un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné à la Cour des comptes.

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

La commission a débuté ses contrôles sur l'exercice 2009 : elle procède à différentes auditions et effectuera divers contrôles sur pièces et sur place dans les services attributaires. La commission sera ainsi en mesure d'établir son rapport sur les conditions d'emploi des fonds spéciaux en 2009 et de dresser le procès-verbal relatif aux dépenses réalisées avant la fin de l'année 2010.

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

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

IV.— LA COORDINATION SECTORIELLE ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La coordination sectorielle regroupe l'ensemble des services et organismes chargés, auprès du Premier ministre, d'assurer la coordination du travail gouvernemental dans certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques ou à dimension interministérielle marquée.

A.— LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

La direction des Services administratifs et financiers (DSAF) gère les moyens fournis aux services dépendant du programme *Coordination du programme gouvernemental*, également à ceux dépendant d'autres missions que la *Direction de l'action du Gouvernement*, mais aussi à ceux de plusieurs autorités administratives indépendantes du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

En matière de démarche de la performance, depuis trois ans environ, c'est la mission d'organisation des services du Premier ministre qui donne les impulsions et organise la contractualisation de cette démarche pour les services, y compris un certain nombre d'autorités administratives indépendantes.

1.— Le rôle de la mission d'organisation des services du Premier ministre

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

Dans ces conditions, le Secrétaire général du Gouvernement a donc souhaité faire reposer le développement de la démarche de performance sur la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM), structure légère et souple dédiée à cet objectif, qui s'analyse comme une cellule intermédiaire entre l'inspection et l'aide à la décision.

Pour les programmes 129 et 308, la MOSPM est chargée d'appuyer leur pilotage par la performance. Elle participe au dialogue de gestion avec l'ensemble des entités des deux programmes dont le rythme est dicté par les échéances fixées par la direction du Budget et qui est détaillé dans les chartes de gestion des programmes. La MOSPM a un rôle de conception et d'appui méthodologique à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance stratégiques et opérationnels. La MOSPM participe également à la diffusion de la culture de contrôle de gestion au sein des services du Premier ministre en proposant aux entités de ces programmes l'élaboration de tableaux de bord internes. En 2010, des tableaux de bord internes ont ainsi été réalisés au profit de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), du centre d'analyse stratégique (CAS) et du Service d'information du Gouvernement (SIG).

Pour ce qui concerne la direction des services administratifs et financiers (DSAF), elle a, de part ses attributions de gestionnaire des fonctions support des services du Premier ministre (SPM), développé un contrôle de gestion à la fois transverse et opérationnel.

Un tableau de bord destiné au responsable de programme a également été réalisé. La MOSPM et la DSAF travaillent en étroite collaboration à l'élaboration du tableau de bord. Pour chaque programme, ce tableau consolide les indicateurs de performance, financiers ou d'activités, stratégiques ou opérationnels, des différentes entités qui le composent. Ce document présente également un volet relatif au déploiement de CHORUS au sein des services du Premier ministre et au profit des autorités administratives indépendantes qui ne possèdent pas leur propre plate-forme CHORUS. Il propose également un tableau de suivi des grands projets immobiliers. Ce tableau de bord, qui évoluera en fonction des modifications de périmètre de chaque programme, tend à une plus grande transversalité des indicateurs et vise à mettre en évidence l'efficacité de la gestion des services.

Par ailleurs, la MOSPM organise et anime mensuellement des ateliers réunissant les contrôleurs de gestion du programme 129, au cours desquels sont évoquées, principalement, des questions d'ordre méthodologique. Les outils de mesure de l'efficacité de gestion se déclinent au travers de l'analyse des coûts, de la charte de gestion et des audits internes comptables et financiers : l'analyse des coûts est retracée dans le volet « comptabilité d'analyse des coûts » des projets annuels de performances. Les fonctions de soutien (ressources humaines, financières, immobilières et logistiques, informatiques) y sont identifiées et les montants correspondants font l'objet, selon leur nature, d'une répartition sur les actions du ou des programmes concernés. Cet exercice permet de calculer le coût complet de chacune des actions.

En 2008, afin de préciser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs du programme 129, une charte de gestion a été validée par le Secrétaire général du Gouvernement après un travail de concertation mené avec l'ensemble des responsables de BOP. Ce document a été actualisé en 2009 lors de la création du programme 308 pour lequel une charte de gestion a également été rédigée. Dans le respect des spécificités des services du Premier ministre et des autorités administratives indépendantes, ces chartes de gestion définissent les règles du dialogue de gestion au sein des deux programmes, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance. Les chartes de gestion sont constituées de trois parties principales : le schéma d'organisation et de pilotage du programme ; la préparation du budget et le suivi de la gestion, assurés et coordonnés par la DSAF des services du Premier ministre ; le pilotage par la performance, animé et coordonné par la mission d'organisation des services du Premier ministre.

Enfin, le Secrétaire général du Gouvernement a créé par décision du 23 décembre 2008 une cellule d'audit interne comptable et financier spécifique au sein de la MOSPM. Cette cellule d'audit interne propose aux services du

Premier ministre qui le souhaitent d'utiliser ses prestations. Il leur est ainsi possible d'assurer leurs obligations en ce domaine sans être contraints de créer leur propre service d'audit. Au premier semestre 2010, deux audits ont été menés : l'un, en partenariat avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), portait sur la procédure d'inventaire des « autres immobilisations corporelles et incorporelles », l'autre, conduit de façon autonome, portait sur l'examen des actions inscrites au plan d'action ministériel (PAM) des services du Premier ministre. Un audit est actuellement en cours sur l'effectivité de la réalisation des actions inscrites au PAM. Il concerne la direction des Services administratifs et financiers (DSAF), le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le Centre d'analyse stratégique (CAS), le Service d'information du Gouvernement (SIG), la Haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité (HALDE), la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT). À l'automne 2010, est programmé un audit partenarial sur la fiabilisation des procédures dans le domaine des rémunérations.

La DSAF développe en interne des outils de pilotage de la performance tant du point de vue de l'efficience, de l'efficacité que de la qualité de service. Cela peut prendre les formes suivantes : rédaction de référentiels en terme d'activités ou de comptabilité analytique, création de la cartographie des entités soutenues en gestion ; construction d'un tableau de bord rendant compte d'indicateurs relatifs aux fonctions support. De plus, sous l'impulsion des travaux interministériels (circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010), un tableau de bord « État exemplaire » a été élaboré pour évaluer la performance en matière de développement durable.

2.– Le rôle de la Direction des services administratifs et financiers

La direction des Services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre assure les missions d'administration générale destinées à fournir à l'ensemble des services du Premier ministre les moyens de leur fonctionnement. À ce titre, elle est chargée de la préparation et de l'exécution du budget de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Elle gère les personnels, les immeubles, le parc automobile, le système informatique et les matériels des services et organismes rattachés aux services du Premier ministre. Elle passe également les marchés publics correspondants. Elle participe au contrôle de gestion en liaison avec la MOSPM, comme indiqué précédemment.

a) Les perspectives budgétaires

Dans le cadre du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, 6 ETPT de catégorie C (12 postes à mi-année) sont supprimés en 2011 à la direction des Services administratifs et financiers (DSAF). Il est à noter cependant que, pour la DSAF, les plafonds d'effectifs augmentent et passent de 438 ETPT en 2010 à 468 en 2011. Les crédits de dépenses de personnel (titre 2) devraient être portés à 29,7 millions d'euros au lieu de 28,4 millions d'euros. Les crédits hors titre 2 sont prévus à 46,8 millions d'euros (- 1,8 %).

b) La mise en œuvre de CHORUS

Le nouveau système d'information budgétaire et comptable de l'État CHORUS, dont on connaît les échecs et les coûts invraisemblables, met en œuvre les concepts de la LOLF en termes de comptabilité et de suivi de la performance. Il a pour objectif de remplacer les applications interministérielles de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité, ainsi que certaines applications ministérielles de gestion. CHORUS concerne tous les acteurs de la gestion financière de l'État : services centraux et services déconcentrés, gestionnaires, ordonnateurs, autorités en charge des contrôles financiers et comptables, dans le cadre de centres de services partagés (CSP), et vise à opérer une rationalisation dans l'exécution des actes de gestion par une centralisation des tâches et une traçabilité comptable renforcée.

CHORUS serait mis en œuvre au sein des services du Premier ministre à compter du 1^{er} janvier 2011, si pour une fois les délais sont tenus et les informations données sont vraies.

Un centre de services partagés (CSP) central, géré par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), assure la mise en place des crédits et l'exécution des dépenses de tous les services composant le programme 129 et une partie des autorités administratives indépendantes du programme 308. Un CSP permet d'exécuter sur une même plate-forme des tâches jusqu'à présent réalisées par plusieurs services gestionnaires, sans entamer le pouvoir de décision des responsables de budget opérationnel.

Les autorités administratives indépendantes (HALDE, CNIL, CSA, Médiateur de la République) exécuteront leur propre gestion dans CHORUS.

Le lancement officiel du déploiement de CHORUS au sein des SPM a eu lieu le 2 avril 2010. Le déploiement s'articule autour de huit chantiers. Le pilotage est assuré par une équipe spécifique qui s'appuie sur des référents fonctionnels et techniques au sein de chaque service. Parmi les huit chantiers, trois chantiers font l'objet d'une attention renforcée : le chantier « accompagnement du changement », le chantier « formation », le chantier « reprise des données ».

c) Une gestion immobilière complexe

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

Compte tenu de ce contexte particulier, le schéma directeur immobilier des services du Premier ministre vise d'une part à regrouper les services pour une utilisation optimale des espaces et une résorption des difficultés et des coûts liés à un fonctionnement en mode dispersé, et d'autre part à entretenir et à valoriser le

patrimoine immobilier existant (constitué d'hôtels particuliers classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, assortis de très beaux parcs). Dans ce contexte, le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) quitte ses locaux situés au 2 boulevard Diderot pour occuper, à la fin de l'année 2010 ceux du 66-68 rue de Bellechasse. Cette stratégie de regroupement des services dans des bâtiments domaniaux a permis aux services du Premier ministre de mettre fin en 2010 à des baux privés, situés au 39 rue Saint-Dominique et au 54 rue de Varenne.

À l'horizon 2012, le choix de l'implantation des services du Premier ministre dans l'îlot Ségur/Fontenoy répond au constat de l'implantation dispersée des services : il aura pour effet de réduire le coût des loyers budgétaires, des loyers des baux des immeubles locatifs, et le coût administratif induit par l'éparpillement du parc. En attendant les travaux sur le site, l'immeuble Ségur sera occupé par différents services jusqu'au 31 décembre 2011.

Enfin, un certain nombre d'organismes dépendant des services du Premier ministre ont été mis en exergue il y a un an à l'occasion de la parution du rapport d'information du Sénat n° 510 (2008-2009) du 1^{er} juillet 2009, de Mme Nicole Bricq, sur l'État locataire. Des mesures de remise en ordre ont été prises dont on trouvera la traduction dans la présentation des moyens du Médiateur et de ceux de la HALDE.

3.— Aspects de l'exécution budgétaire des crédits des services du Premier ministre en 2010

L'exécution, pendant l'exercice 2009, des crédits des services du Premier ministre faisant l'objet du présent rapport (y compris le budget annexe *Publications officielles et information administrative*) a déjà donné lieu au printemps à la publication de deux rapports annuels de performances et d'un commentaire du Rapporteur spécial inséré dans le rapport n° 2651 sur le projet de loi de règlement pour l'année 2009.

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

La réserve de précaution initiale s'élevait à 774 781 euros de crédits de personnel et à 12 432 503 euros pour les autres crédits sur le programme 129 (2,8 % des crédits ouverts). Elle avait été ramenée à 9,8 millions d'euros au 12 août 2010.

4.– Les crédits de *Coordination du travail gouvernemental* d'un triennum à l'autre

Sur le programme *Coordination du travail gouvernemental*, l'exécution de la programmation triennale 2009-2011 apparaît conforme aux prévisions, les écarts constatés étant imputés aux transferts d'effectifs ou de crédits en gestion.

La nouvelle programmation triennale 2011-2013 a donné lieu à une information limitée, pour ce qui concerne les données budgétaires, au tableau de la page 9 du PAP, c'est-à-dire guère plus que ce qui figure à l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Manifestement, d'une mission à l'autre, la communication d'éléments chiffrés plus précis semble poser problème. Cette situation est d'autant plus curieuse que certains organismes affichent sans ambages leurs prévisions de dotation à l'horizon 2013. C'est le cas par exemple du SGDSN ou de l'IFRI et, d'une manière générale, des autorités administratives indépendantes dont les crédits sont inscrits sur le programme 308 *Protection des droits et libertés*.

En tout état de cause, on ne peut que constater et déplorer les limites marquées à l'information du Parlement, en ce qui concerne la programmation triennale 2011-2013.

L'augmentation des crédits dans le cadre du nouveau triennum 2011-2013 est essentiellement imputable au SGDSN et à la priorité donnée à l'effort de sécurité et de défense.

Les crédits du programme *Coordination du travail gouvernemental* sont prévus pour augmenter globalement de 20 millions d'euros de 2011 à 2013. Le plafond d'emploi reste relativement stable sur les trois années, avec la création nette de 3 ETPT pour atteindre en 2013 le plafond de 2 775. Toutefois, les crédits de rémunérations de titre 2 augmentent de 9,6 millions d'euros entre 2011 et 2013 à cause d'une part de la charge accrue du CAS pensions et d'autre part de l'accroissement de la masse salariale du SGDSN. Ce dernier doit bénéficier de 50 ETPT nouveaux entre 2011 et 2013, compensés par des suppressions dans le reste du périmètre du programme. Les ETPT créés au SGDSN s'avèrent plus onéreux que ceux supprimés dans les autres services.

Sur les moyens hors charges de personnel, à périmètre constant, les crédits de soutien, les crédits de communication (Service d'information du gouvernement) et les crédits d'intervention (subventions du Premier ministre et de la MILDT) subissent une réduction, par rapport à la loi de finances initiale 2010, de 11 % en 2013, dont 8 % dès 2011, soit une baisse de 13,2 millions d'euros en quatre ans.

B.- LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

Le Secrétariat général de la mer (SGMer) est une structure interministérielle composée, outre le secrétaire général (M. Jean-François Tallec) et le secrétaire général adjoint, officier général de marine, d'un effectif permanent de 23 personnes : 16 cadres « A » (dont le secrétaire général et le secrétaire général adjoint), et 7 personnes de soutien et de secrétariat. Il est à noter que l'effectif annoncé cette année est supérieur à celui présenté les années précédentes. Il était question l'an dernier de 13 chargés de mission venant d'horizons différents (défense, affaires maritimes, douanes, police, gendarmerie, équipement, agriculture et IFREMER), mis à disposition par leur administration d'origine, sauf pour 4 personnes relevant du budget du Premier ministre.

Cet effectif permet d'assurer les différentes missions du SGMer : Il prépare notamment les réunions du Comité interministériel de la mer (CIMER) qui, présidé par le Premier ministre, décide de la politique maritime du Gouvernement. Le comité ne s'était pas réuni depuis 2004 et il l'a été le 8 décembre 2009. Il participe à l'action de l'État pour l'accomplissement de cinq missions : la préparation du Comité interministériel de la mer et le suivi de ses décisions ; le contrôle, l'évaluation et la prospective en matière de politique maritime ; la coordination à l'échelon central de l'action de l'État en mer, la coordination de l'action des préfets maritimes en métropole et des délégués du Gouvernement outre-mer ; l'entretien du schéma directeur des moyens participant à l'action de l'État en mer ; la coordination du suivi et des adaptations des textes relatifs à la mer. La principale décision de la réunion du CIMER de 2009 a été la validation du Livre bleu « Stratégie nationale pour la mer et les océans ».

Le SGMer est appelé à se développer. En effet, le CIMER du 8 décembre 2009, en sus de l'adoption du Livre Bleu, a décidé notamment la création, à la demande du Président de la République, de la fonction garde-côtes. Un comité directeur sera en charge de l'animer et un centre opérationnel lui sera dédié. Un centre unique d'action de l'État en mer sera expérimenté en Polynésie française. Parmi les principales décisions associées à la montée en puissance de la fonction garde-côtes, le SGMer a particulièrement suivi la création du centre opérationnel de la fonction garde-côtes chargé de l'élaboration d'une tenue de situation maritime de référence nationale (inauguration prévue fin septembre 2010) et la préparation du centre maritime commun de Polynésie française.

Pour remplir ses missions, le Secrétariat général a bénéficié de 124 000 euros d'enveloppe initiale en 2009, 124 360 euros ayant été consommés. L'enveloppe allouée pour 2009 est de 142 277 euros.

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

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

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

On constate depuis 2008 une augmentation du nombre de consultations. Les services de l'État et les collectivités territoriales représentent une proportion croissante des requérants. La mission interministérielle s'est fixé l'objectif de réagir dans des délais courts tout en s'efforçant de prendre de mieux en mieux en compte la qualité du consultant (parlementaires et autres élus, administrations d'État, administrations territoriales et hospitalières, particuliers, associations de défense des victimes). Pourtant, il convient de constater qu'en 2008 et 2009, ces délais se sont allongés.

La MIVILUDES est plus étroitement associée à la coordination des moyens de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires au niveau départemental depuis la parution des circulaires du ministre de l'Intérieur de février 2008, janvier 2009 et février 2010 qui insistent sur l'importance de cette coordination et sur la nécessité de maintenir une fréquence élevée de réunions.

Outre le président et la secrétaire générale de la mission, une grande part des effectifs sont composés de personnel ayant le statut de fonctionnaires titulaires mis à disposition et, pour le solde, d'agents pris sur les ressources propres des services du Premier ministre ou intégrés par transfert. 15 personnes étaient en poste à la MIVILUDES au 8 septembre 2010.

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

L'augmentation de l'enveloppe budgétaire entre 2006 et 2007 attestait d'une prise en considération de l'augmentation mesurable de l'activité, des besoins de déplacements en province et à l'étranger (formations, représentation de la MIVILUDES dans les groupes de travail départementaux, demandes d'expertise venant de pays étrangers et rencontres internationales). Le maintien de ces ressources a permis de maintenir un effort constant d'adaptation aux demandes des agents de l'État et de nos concitoyens. La réduction de l'enveloppe allouée pour 2010 par rapport à celle de 2009 résulte mécaniquement de la politique générale d'économies budgétaires décidée par le Gouvernement.

Cette orientation va directement à l'encontre des préconisations du Rapporteur spécial qui avait estimé l'an dernier, compte tenu de l'accroissement de l'activité de la mission, très souhaitable de réévaluer ses besoins et de les satisfaire.

D.– LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE

La Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) anime et coordonne les différents champs d'activité de l'action publique de lutte contre les drogues en combinant les préoccupations de prévention, de santé et d'ordre public pour répondre aux évolutions des consommations et à leurs conséquences sur la société.

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

Deux opérateurs sont associés à la MILDT. Le Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), groupement d'intérêt public créé en 2003, placé sous l'autorité de la MILDT, associe les ministères concernés par la lutte contre le trafic ainsi que le ministère de la santé. Il offre des formations de pointe concernant notamment la surveillance du fret et des passagers, le blanchiment des capitaux et l'application des conventions internationales. Ces formations sont destinées aux services répressifs français en poste dans les départements français d'Amérique et aux personnels des services répressifs des pays de la zone d'Amérique centrale et d'Amérique du sud. Il est doté de 492 000 euros de crédits de paiement au lieu de 518 000 euros en 2010 comme en 2009.

Le second opérateur, l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) est un groupement public interministériel qui rassemble les ministères concernés par la lutte contre les drogues et les toxicomanies. Il assure pour l'ensemble de ces ministères la fonction d'observation des phénomènes de consommation de drogues et de diffusion des données nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique inscrite dans le plan gouvernemental. Il est doté de 3,35 millions de crédits de paiement en 2011 à comparer à 3,53 millions d'euros en 2010.

Le plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies 2008-2011 a pour objectif de faire baisser durablement le nombre d'usagers de drogues illicites et de consommateurs abusifs d'alcool, en mettant un accent particulier sur la prévention des entrées en consommation ou des usages d'alcool à risque, tout en poursuivant le développement des actions de repérage et de prise en charge sanitaire des usagers de drogues dépendants, leur accompagnement psychosocial, la réduction des risques associés, la lutte contre l'offre et le démantèlement des réseaux de trafiquants. Il prévoit 193 mesures concrètes regroupées, pour plus d'efficacité et de cohérence, autour de 5 grands axes complémentaires : la prévention, l'application de la loi, la prise en charge sanitaire et sociale, la recherche et la coopération internationale. La MILDT fait état d'un bilan positif, au 31 décembre 2009, puisque globalement la moitié des 193 actions ont déjà été réalisées pour un objectif initial de 40 %. Elle annonce que 81 % des actions devraient être réalisées au 31 décembre 2010.

La MILDT a financé en 2009 une grande campagne rappelant l'interdiction de la consommation des drogues illicites et la vente d'alcool aux mineurs. Elle a mené des actions destinées à différents milieux spécifiques, scolaires, universitaires, sportifs.

En 2010, la MILDT a continué d'intervenir dans les champs de la prévention (guides modernisés d'intervention en milieu scolaire pour le second degré, guide spécifique à destination des enseignants du premier degré), la recherche (colloque de restitution/valorisation des projets de recherche sélectionnés en 2004 et 2006, expertise collective Inserm sur le thème « surconsommation de psychotropes ») et de l'application de la loi (rédaction du guide en direction des élus sur la prévention des conduites addictives, adaptation des outils juridiques et des moyens techniques des services de surveillance et d'enquête).

La MILDT a, par ailleurs, organisé des assises de la parentalité qui ont rassemblé environ 400 participants (institutionnels et associatifs) autour d'une trentaine d'intervenants. L'objectif de ces assises est d'aider les parents en renforçant leurs compétences éducatives. À partir des conclusions des assises, une campagne d'information doit être menée sur le thème des adultes dans leur rôle d'acteur de prévention.

Par ailleurs, le thème des addictions dans le monde du travail a fait également l'objet d'assises nationales le 25 juin 2010 à Paris. Tous les acteurs interrogés, notamment dans le secteur de la construction, du transport, des services dont les assurances, confirment l'usage croissant de psychotropes sur le lieu du travail, en l'absence globale de stratégies préventives dédiées efficaces. L'objectif à terme est de formuler des préconisations relatives à la réglementation, de valoriser un ensemble de bonnes pratiques, de fournir des outils de formation pour accroître la compétence des acteurs dans le repérage et la prévention et d'impliquer institutions et entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur comme acteurs et comme bénéficiaires des politiques de prévention.

Les crédits prévus en 2011 sur le budget de la MILDT s'élèvent à 23,88 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à comparer à 29,80 millions d'euros en 2010 et 32,06 millions d'euros de crédits de paiement en 2009.

L'effectif budgétaire transféré aux services du Premier ministre a concerné 25 emplois : 22 étaient pourvus au 30 juin 2009. S'y ajoutaient 9 agents mis à disposition. Le plafond des ETPT a été fixé à 24 emplois en 2009 et 22 emplois en 2010 et 2011. Il est à noter que la MILDT accorde sur ces crédits des subventions à des associations et fondations pour un montant non négligeable de 2,4 millions d'euros en 2010.

V.- L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

Les subventions versées par l'État à l'Ordre de la Légion d'honneur et à l'Ordre de la Libération ont été intégrées au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008. Si les chancelleries des deux ordres ne ressortissent pas à la catégorie des « autorités administratives indépendantes » à proprement parler, elles constituent des institutions prestigieuses, dotées de conseils, et disposant de pouvoirs de sanction à l'égard des titulaires de décorations, qui trouvent à s'exercer, du moins pour l'Ordre de la Légion d'honneur.

A.- L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

C'est un grand honneur pour le Rapporteur spécial de présenter les crédits de l'Ordre de la Libération, dont le chancelier est l'ordonnateur principal, et qui sont essentiellement constitués d'une subvention pour charges de service public.

L'Ordre de la Libération, deuxième ordre national après celui de la Légion d'honneur, est doté de l'autonomie financière. Sa dotation annuelle est constituée par les seuls crédits de subvention inscrits sur le budget du Premier ministre.

Pour 2010, la dotation en autorisations de programme et crédits de paiement est de 1 080 792 euros à comparer à 1 070 739 euros en 2009. On observe que ce montant est inférieur à la dotation prévue dans le cadre de la programmation triennale, globalement de 1 100 000 euros de 2009 à 2011, dotation sur laquelle s'impute la réserve de précaution. En 2009, la consommation de crédits hors charges de personnel a été supérieure à l'enveloppe prévue en loi de finances initiale, un redéploiement au sein du programme ayant permis le financement de travaux au musée de l'Ordre.

Les crédits alloués pour 2011 sont de 1 100 000 euros.

Les missions de l'Ordre de la Libération, qui traduisent le devoir de mémoire de la Nation, sont diversifiées : porter témoignage devant les générations futures en liaison avec les unités combattantes titulaires de la Croix de la

Libération ; assurer le service de la Médaille de la Résistance française ; mettre en œuvre toutes les initiatives jugées utiles dans les domaines pédagogique, muséologique ou culturel en vue de conserver la mémoire de l'Ordre de la Libération, des membres et des médaillés de la Résistance française. Le site Internet permet de porter à la connaissance du plus grand nombre l'action des compagnons de la Libération dans le cadre du devoir de mémoire national. Il a été l'objet de 271 980 connexions au cours de l'année 2009 soit 51 % de moins qu'en 2008 ; cette baisse est due au fait que le site a souffert d'un piratage informatique qui l'a rendu non disponible aux internautes pendant 5 mois.

Pour 2009, l'Ordre de la Libération a attribué 23 secours au bénéfice de veuves et enfants de Compagnons de la Libération et de Médaillés et enfants de Médaillés de la Résistance, pour un montant annuel moyen par personne de 2 210,26 euros.

La loi n° 99-418 du 26 mai 1999, créant le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », garantit la pérennité de l'Ordre de la Libération, menacé et fragilisé par la disparition progressive des compagnons, et confirme sa mission de gardien de la mémoire de cette période à la fois tragique et glorieuse de l'histoire de notre pays.

1 038 compagnons avaient été nommés par le Général de Gaulle. Le nombre de Compagnons de la Libération vivants au 9 novembre 2010 est de 38.

B.- L'ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR

La subvention budgétaire à l'Ordre de la Légion d'honneur permet d'assurer la gestion des ordres nationaux (Légion d'honneur, Médaille militaire et Ordre national du Mérite), du musée et des maisons d'éducation de la Légion d'honneur. 22,2 millions d'euros de subvention étaient prévus à cet effet en 2010. Le montant de la subvention pour charges de service public représentera 22,6 millions d'euros en 2011, elle devrait légèrement progresser d'ici à 2013. L'Ordre de la Légion d'honneur, composé de la grande chancellerie chargée de la gestion des ordres nationaux, du musée consacré à l'histoire des ordres et des décorations et des maisons d'éducation instituées pour assurer l'éducation des filles, petites-filles et arrière-petites-filles des membres des ordres nationaux ainsi que des filles et petites-filles de légionnaires étrangers, est placé sous l'autorité du grand chancelier, nommé par le Président de la République, Grand maître de l'Ordre.

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

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

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

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

1.– Les effectifs d'administration territoriale

Dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2010, des crédits de rémunérations avaient été transférés au sein du programme *Direction de l'action du Gouvernement*, avec la création de l'action nouvelle 05 *Administration territoriale*. Cette action correspondait globalement à 332 ETPT et à 27,62 millions d'euros.

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

Il s'agit des emplois et des crédits de rémunérations des SGAR et de leurs chargés de mission, ainsi que les emplois et les crédits destinés à la rémunération des agents en fonction dans les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines et ceux en charge de la gestion des BOP régionaux relevant du programme 333, et regroupant les moyens de fonctionnement des structures territoriales issues de la réforme des administrations territoriales de l'État ou RéATE (319 ETPT et 26,78 millions d'euros).

Il s'y ajoute, toujours depuis la LFI pour 2010, les emplois et les crédits relatifs aux échelons régionaux du service des achats de l'État (SAE), constitués pour chaque région d'un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR et d'un collaborateur (22 ETPT, et 2,04 millions d'euros).

Le présent projet de loi de finances procède cette fois au rattachement des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints (497 ETPT et 76,22 millions d'euros). En effet, la réforme des administrations territoriales de l'État s'est traduite par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles et à leurs missions, qui a créé, par fusion de nombreux services existants, les nouvelles composantes de l'administration départementale de l'État. Ces directions départementales ont en charge la mise en œuvre à l'échelon départemental des politiques publiques pilotées au niveau régional. Chaque préfet dispose dorénavant, selon la taille du département, de deux ou trois directions : la direction départementale des

territoires, la direction départementale de la cohésion sociale et la direction départementale de la protection des populations.

Il a semblé au Gouvernement que la nomination et la gestion administrative des directeurs départementaux et de leurs adjoints devaient relever du Premier ministre plutôt que du ministre de l'Intérieur.

Au total, dans son nouveau format, l'action 05 du programme 129 correspond à 838 ETPT et 106,56 millions d'euros de crédits.

2.- Les moyens mutualisés des administrations déconcentrées

Le nouveau programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* regroupe exclusivement des moyens de fonctionnement de titre 3, sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement. Sa création fait suite à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui se traduit à divers échelons départementaux et régionaux, par la mise en commun de moyens relevant de missions budgétaires différentes ⁽¹⁾.

Ce programme permet la mutualisation des crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (ce qui exclut les moyens de fonctionnement afférents à l'exercice des métiers techniques des DDI) et également celles des dépenses consacrées aux charges immobilières de l'occupant (hors outre-mer), comprenant principalement les loyers et les charges connexes. Le périmètre de ces crédits immobiliers à la charge de l'occupant englobe les directions régionales (à l'exception de la direction régionale des finances publiques), les préfetures et sous-préfetures, les directions départementales interministérielles et les services des rectorats implantés au sein des cités administratives.

Les préfets de région sont responsables des budgets opérationnels de programme (BOP), déconcentrés au niveau régional. L'exécution des crédits relève de la compétence directe des directeurs départementaux, sous l'autorité des préfets de département, s'agissant des moyens de fonctionnement courant. Les préfets de département sont responsables, dans leur département, de l'exécution des dépenses immobilières.

Les dotations prévues pour 2011 sont de 791,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 439 millions d'euros de crédits de paiement ; compte tenu de la décision relativement tardive de créer ce programme en juin 2010, il n'est pas apparu possible de reconstituer dans la présentation du PAP les moyens dévolus en LFI pour 2010 aux structures transférées.

(1) Voir le rapport n° 2706 présenté en juillet 2010 par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF : « LOLF et réformes de l'État : complémentarité ou contradiction ? », MM. M. Bouvard, J. P. Brard, T. Carcenac et Ch. de Courson.

Le programme comporte deux actions. L'action 01 *Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles*, dotée de 87,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, regroupe les moyens de fonctionnement courant, hors moyens en personnel, hors moyens d'action sociale et hors dépenses spécifiques étroitement liées aux missions techniques des directions départementales interministérielles. Les dotations allouées aux directions départementales interministérielles pour leur fonctionnement courant sont constituées, pour 2011, sur la base de la mutualisation des différentes dotations antérieurement allouées par les ministères dont les agents constituent les directions départementales interministérielles.

En 2010, les dépenses courantes des directions départementales interministérielles continuent d'être portées par des enveloppes budgétaires relevant de plusieurs ministères. Le budget d'une même direction peut encore être alimenté par cinq à six programmes budgétaires différents. La création, dans le cadre de la loi de finances pour 2011, d'un programme budgétaire regroupant l'ensemble des moyens de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles répond à l'objectif de faciliter la gestion de ces directions et elle doit faciliter la réalisation d'économies.

L'action 02 *Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées*, dotée de 704,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 351,7 millions d'euros de crédits de paiement, correspond aux dépenses consacrées aux charges immobilières de l'État occupant, précédemment dispersées sur plusieurs programmes ministériels : paiement de loyers, de charges, de fluides et de toute autre dépense liée à l'occupation d'immeubles sur le territoire national, à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage regardées comme des dépenses de fonctionnement courant.

Le rapporteur spécial a trois observations à formuler sur ce nouveau programme :

– il se rapporte à titre principal à l'administration territoriale de l'État et non aux services du Premier ministre ;

– il a été créé pour réaliser des économies de gestion qui, trop souvent, dans le cadre de la RGPP, s'analysent comme la réalisation de coupes claires dans les moyens des services publics ;

– il entraîne, comme précédemment indiqué, un affaiblissement du contrôle parlementaire puisque les crédits de rémunérations qui devraient normalement y être inscrits le sont au sein du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

Les crédits du Centre d'analyse stratégique, successeur du Commissariat général du Plan, et de divers organismes de prospective placés auprès du Premier ministre sont inscrits sur l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, pour 28 millions d'euros en 2011.

On ne peut que constater et déplorer le moindre recours à l'expertise du Centre par le Gouvernement, qui ne se manifeste pas tant par une diminution sensible des moyens que par une consommation inférieure aux prévisions.

Le Rapporteur spécial estime toujours indispensable que, dans le cadre d'un outil de prospective pour le Premier ministre, soient pleinement garanties l'indépendance de l'expertise scientifique et la participation, tant du Parlement que des partenaires sociaux représentants de la société civile.

I.- LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE ET LES ORGANISMES ASSOCIÉS

A.- LE CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

Le Centre d'analyse stratégique est un organisme rattaché au Premier ministre, qui constitue depuis 2007 un outil à la disposition du secrétaire d'État chargé de la Prospective et du développement de l'économie numérique.

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

Le centre a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle.

1.- L'activité du Centre d'analyse stratégique

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

L'activité du Centre d'analyse stratégique pour l'année 2010 se décline en quatre grands thèmes : questions sociales ; travail, emploi et formation ; affaires économiques et financières ; recherche, technologie et développement durable. Le programme de travail a été arrêté par le directeur général après consultation du

comité d'orientation institué auprès de lui (outre les présidents des organismes rattachés au Centre d'analyse stratégique, le comité d'orientation comprend également le président du Haut Conseil à l'intégration, le secrétaire général des Affaires européennes, le délégué interministériel à l'Aménagement et à l'attractivité régionale, deux députés, deux sénateurs, ainsi qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental).

Le Rapporteur spécial considère que le Centre d'analyse stratégique est une instance très utile qui doit permettre la confrontation libre des idées, un lieu de réflexion indispensable à la préparation des décisions publiques. Pour autant, il convient de favoriser son ouverture sur la société civile.

Il souhaite toujours une meilleure association du Parlement à ses travaux.

Le Rapporteur spécial, renouvelant ses observations de l'an dernier, regrette qu'au sein du comité d'orientation du Centre d'analyse stratégique ne figure, au titre de représentant de la société civile, qu'un seul membre du Conseil économique, social et environnemental, 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.

2.– Une mesure renouvelée de la performance

En 2009, la performance au sein du budget opérationnel de programme *Centre d'analyse stratégique* était appréciée au regard de deux sous-indicateurs : le taux des publications présentées dans les délais prévus et le taux de satisfaction à l'égard de la note de veille : Le taux des publications présentées dans les délais prévus s'est élevé à 82 % en 2009, une prévision de 80 % a été fixée dans le projet annuel de performances pour 2010. Le taux de satisfaction à l'égard de la note de veille a atteint 90 % en 2009. Une prévision de 80 % a été inscrite dans le projet annuel de performances pour 2010.

Au début de l'année 2010, le directeur général du Centre d'analyse stratégique a souhaité une refonte complète des indicateurs de performance. Le nouveau dispositif mis en place, tel que figurant dans le projet annuel de performances 2011, poursuit une triple ambition :

- apprécier la diffusion de l'ensemble des travaux stratégiques et prospectifs du Centre d'analyse stratégique et des organismes qui lui sont associés ;
- mesurer la visibilité médiatique de ces travaux ;
- évaluer la satisfaction à l'égard de ces travaux.

Désormais, la reconnaissance de l'expertise des publications du Centre d'analyse stratégique et des organismes qui lui sont rattachés doit être appréciée au regard de trois sous-indicateurs :

– *la diffusion des publications* : cet indicateur retrace le nombre de publications téléchargées annuellement depuis le site Internet du Centre d'analyse stratégique et de chacun des organismes qui lui sont associés. Les données récoltées sont issues de statistiques mensuelles de consultation livrées par une société prestataire. Dans le projet annuel de performances 2011, la prévision 2010 actualisée a été fixée à 47 400 téléchargements (pour cette première année d'expérimentation, seules les données concernant le Centre d'analyse stratégique ont été renseignées, en attendant que le même outil de décompte des téléchargements soit mis en place dans les autres organismes).

– *la visibilité médiatique des travaux* : Cet indicateur rend compte, pour une année donnée, du nombre de références au Centre d'analyse stratégique et aux organismes qui lui sont associés dans tous les supports médiatiques confondus (presse, Internet, radio, télévision). Les données sont obtenues mensuellement à partir des restitutions d'un moteur de veille et d'analyse pluri-média. Dans le projet annuel de performances 2011, la prévision 2010 actualisée a été établie à 3 100 références médiatiques.

– *le taux de satisfaction à l'égard des travaux stratégiques et prospectifs* : Cet indicateur mesure le degré de satisfaction à l'égard des travaux stratégiques et prospectifs réalisés par le Centre d'analyse stratégique et les organismes qui lui sont rattachés. Le taux de satisfaction ainsi obtenu est le résultat d'une enquête annuelle menée auprès des acteurs de la décision politique à qui ces travaux sont prioritairement destinés. Dans le projet annuel de performances 2011, la prévision 2010 actualisée affiche un taux de satisfaction de 60 %.

B.– LES ORGANISMES ASSOCIÉS AU CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

La mise en place en 2006 du Centre d'analyse stratégique a permis d'engager la rationalisation de l'organisation de la réflexion stratégique et prospective du Premier ministre et de rapprocher les activités de structures multiples.

Sur le plan administratif et financier, cette mutualisation a donné lieu au regroupement en 2007 des crédits du Centre d'analyse stratégique (y compris ceux du Centre d'études prospectives et d'informations internationales CEPII), du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), du Conseil d'analyse économique (CAE), du Conseil d'orientation des retraites (COR), du Conseil d'analyse de la société (CAS) et du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) au sein de l'action *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

En y ajoutant les organismes de prospective dans le domaine international, l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), le Centre d'analyse stratégique est donc aujourd'hui à la tête d'un réseau d'excellence.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), organisme public créé par un décret du 20 mars 1978, étudie en particulier les questions monétaires et financières mondiales et le commerce international. Il participe à la mise en place de bases de données sur les pays en transition et émergents. Ses travaux sont notamment utilisés dans le cadre des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour simuler les effets des projets d'accords de libéralisation des échanges. Les travaux du CEPII en 2010 sont marqués par la crise économique mondiale et les enjeux de sortie de crise, en particulier dans les domaines du commerce, de la régulation financière, de la résorption des déséquilibres mondiaux et des finances publiques. Le programme se présente en quatre sections : politiques commerciales, analyse du commerce international, croissance, intégration et développement, et macroéconomie et finance internationales.

Le CEPII est un organisme associé au Centre d'analyse stratégique (et précédemment au commissariat général du Plan) depuis sa création. Le CEPII a consommé 3,6 millions d'euros en 2009 comme en 2008. Les moyens alloués en 2010 sont de 3,3 millions.

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), créé par un décret du 7 avril 2000, 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 CERC ne s'est pas réuni en 2009 et 2010. Le mandat du président du CERC n'a d'ailleurs pas été renouvelé. 1,05 million d'euros lui ont pourtant été alloués en 2010.

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé par un décret du 22 juillet 1997 pour éclairer le Gouvernement, en amont de la préparation de la décision politique, sur les problèmes et les choix économiques du pays. Le Conseil, qui vient d'être renouvelé en septembre 2010, est composé de 28 économistes, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans (renouvelable)⁽¹⁾ par le Premier ministre, ainsi que de 6 membres de droit issus de grandes administrations. Le précédent Conseil comptait 36 membres. Il a été rajeuni et fait appel à plus d'experts travaillant à l'étranger. Le CAE est associé au Centre d'analyse stratégique depuis la création de cet organisme, au même titre que le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'orientation pour l'emploi. Le CAE a consommé 642 205 euros de crédits du CAS en 2009 à comparer à 969 869 euros en 2008 et 390 352 euros en 2007. 790 391 euros lui ont été attribués en 2010.

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

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 COR avait consommé 1 149 526 euros en 2009, à comparer à 689 147 euros en 2008 et 821 182 euros en 2007. 1,5 million d'euros lui ont été alloués en 2010.

Le **Conseil d'analyse de la société (CAS)**, a été créé par un décret du 8 juillet 2004 afin d'éclairer les choix du Gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société. Le conseil a consommé 99 866 euros en 2009. 184 190 euros lui ont été alloués en 2010.

Le Conseil d'analyse de la société a tenu 7 réunions plénières en 2009 et 11 réunions au premier semestre 2010. Depuis le rapport « *Pour un service civique* », qui a été remis au Président de la République le 10 septembre 2008 (et qui a été suivi de la création de l'agence du service civique), le conseil a remis les rapports « *Face à la crise* » et « *L'Europe et l'avenir du monde* » en mai 2009 et « *Combattre l'illettrisme* » en septembre 2009. Trois rapports sont annoncés pour l'automne 2010 : « *Faut-il légaliser l'euthanasie ?* », « *La révolution du livre numérique ?* » et « *La discrimination positive* » (titre provisoire). En outre, le CAS a été chargé de préparer un rapport sur la représentation des associations auprès des pouvoirs publics, à la demande du Premier ministre.

Le **Conseil d'orientation pour l'emploi** (COE) a été créé par un décret du 7 avril 2005 avec pour missions de formuler un diagnostic sur les causes du chômage, d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long termes, d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, et, enfin, de formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles à la création d'emplois et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le COE a consommé en moyens de fonctionnement 494 038 euros en 2009, 470 088 euros en 2008, et 372 356 euros en 2007. 382 933 euros lui ont été alloués en 2010 en moyens de fonctionnement et 788 051 euros au total, y compris les crédits de rémunérations.

Au cours du premier semestre 2010 le Conseil a consacré l'essentiel de ses réunions aux mutations économiques, au reclassement des salariés et à la revitalisation des territoires.

II.- DES MOYENS INSUFFISAMMENT UTILISÉS

La gestion des crédits de l'action *Stratégie et prospective* (2008-2009) porte la marque d'une insuffisance de consommation qui témoigne d'un trop faible recours au Centre d'analyse stratégique.

La raison principale semble évidente au Rapporteur spécial. Dans nombre de domaines (loi TEPA, loi sur les retraites), le Gouvernement n'est pas intéressé pour s'appuyer sur des réflexions et des analyses qui risquent de venir en contradiction avec les choix idéologiques et économiques qu'il veut imposer à la société française par la loi. Par exemple, sur les retraites, bien que faisant sans cesse référence à la démographie et à la situation dans les autres grands pays d'Europe, à aucun moment le Gouvernement n'a demandé ni produit une étude comparative sérieuse. Il aurait été essentiel de s'intéresser d'une façon scientifique à la fois à la question de l'allongement de l'espérance de vie et des écarts considérables des taux de fécondité en Europe, avec les conséquences importantes que cela peut emporter dans la durée. Il aurait été tout aussi intéressant de multiplier les hypothèses possibles de partage des richesses nouvelles produites grâce à la croissance annuelle sur une longue période afin d'en mesurer les effets sur l'évolution économique : par exemple favoriser la croissance du pouvoir d'achat plutôt que la profitabilité des actions avec les conséquences spéculatives dommageables que cela entraîne sur les flux de capitaux et les mouvements spéculatifs qui entraînent la nécessaire destruction des capitaux pour garantir des taux de profit élevés aux actionnaires.

On voit bien que la production de telles études aurait empêché le Gouvernement de prêcher *urbi et orbi* l'inéluctabilité de ses scénarii catastrophes.

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

La loi de finances initiale pour 2008 avait ouvert 29,93 millions d'euros de crédits de paiement et 23,03 millions d'euros ont été consommés en exécution.

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

Enfin, la loi de finances initiale pour 2010 a ouvert 29,33 millions d'euros de crédits de paiement et une consommation de 27,29 millions est prévue en exécution.

Entre 2009 et 2010, l'action 11 *Stratégie et Prospective* a connu un resserrement de son périmètre mais les moyens alloués ont été globalement stables à périmètre constant. De manière générale, les dépenses de fonctionnement ont diminué entre 2009 et 2010, tandis que les dépenses immobilières ont connu une hausse significative.

La très légère hausse des crédits de rémunérations est le fait des dotations aux pensions, et les plafonds d'effectifs ne sont pas atteints. Les effectifs prévus en loi de finances initiale 2009, de 213,78 emplois dont 64,78 fonctionnaires et 149 contractuels n'ont pas été atteints, et de loin. Les effectifs réalisés au 31 décembre 2009 sont de 181,14 agents dont 61,02 fonctionnaires et 120,12 contractuels.

En 2010, 207,99 emplois sont autorisés et 171,78 pourvus au 30 juin. En particulier, le recrutement de contractuels est inférieur aux moyens alloués : 114,84 étaient en poste le 30 juin pour 144 autorisés.

Entre 2010 et 2013, les crédits de l'action 11 *Stratégie et Prospective* devraient passer de 29,3 millions d'euros à 28,4 millions d'euros, soit une baisse d'environ 3 % sur la période.

Sur la période 2011-2013, la dotation de crédits de charges de personnel devrait passer de 13,7 millions d'euros à 14 millions d'euros mais cette progression résulte pour l'essentiel d'une augmentation prévisionnelle de la dotation de crédits afférents au CAS *Pensions* destinée à couvrir l'augmentation des taux de cotisation. Dans le même temps, le plafond d'emplois devrait diminuer de 206 ETPT au PLF 2011 à 203 ETPT en 2013 dans le cadre du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite.

Le montant des moyens de fonctionnement de titre 3 prévu en 2011 s'établit à 9,6 millions d'euros. Des économies ont été dégagées à hauteur de 3 % par rapport à 2010 afin de satisfaire à l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement de l'État d'ici 2013. Cette réduction des dépenses concerne essentiellement les dépenses immobilières. Sur la période 2011-2013, la dotation de crédits de titre 3 devrait baisser de 9,6 millions d'euros en 2011 à moins de 9,5 millions en 2013. Entre 2010 et 2013, les dépenses de titre 3 de l'action 11 auront ainsi diminué de 5 %.

La dotation de crédits de titre 6 destinés à couvrir en 2011 les subventions versées à l'IRES, l'IFRI et l'IRIS s'élève à 4,9 millions d'euros. Comme pour les crédits de titre 3, une baisse de 3 % est constatée par rapport à 2010. Une cible de 5 % de réduction des crédits de titre 6 est prévue en 2013.

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

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

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

A.- L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) est une association, créée en 1982, chargée de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale. L'Institut dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme de recherches à moyen terme approuvé par le conseil d'administration. Les résultats des recherches sont publiés dans *La Revue de l'IRES*, la *Chronique internationale de l'IRES* et *La Lettre de l'IRES*, et des documents de travail mis en ligne sur son site Internet.

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

Le Rapporteur spécial s'est déplacé à l'IRES pour mieux apprécier la situation de l'institut.

Malheureusement, cette situation est problématique car la subvention versée par l'État à l'IRES est progressivement rognée. Cette subvention, imputée sur l'action *Stratégie et prospective*, diminue : de 3,41 millions d'euros en 2009 à 3,34 millions en 2010. Sur la période 2011-2013, l'IRES sera affecté par l'objectif de réduction des dépenses de l'État sur cette période. La subvention accordée à l'IRES (hors réserve parlementaire) devrait ainsi diminuer de 3 % entre 2010 et 2011 et de 5 % entre 2010 et 2013. Les prévisions sont de 3,31 millions d'euros en 2011, 3,27 millions en 2012 et 3,24 millions en 2013. Cette situation est à apprécier au regard de la lettre du directeur du cabinet du Premier ministre, M. Jean-Paul Faugère, en date du 18 août 2008, qui avait assuré l'IRES du maintien de sa subvention comme des modalités de mises à disposition de personnels à titre gracieux par les administrations. Cette dernière question se pose toujours avec acuité. Pour ne pas remettre en cause de manière détournée les moyens de fonctionnement de l'Institut, il s'agit de ne pas le priver des personnels mis à sa disposition gratuitement. Conformément à la loi organique relative aux lois de finances, 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.

En réaction à la diminution des moyens de l'IRES, les organisations syndicales unanimes⁽¹⁾ ont solennellement réaffirmé l'absolue nécessité d'assurer l'adéquation des ressources, budgétaires et en personnels mis à disposition de l'IRES avec les ambitions de son programme de travail 2010-2011 approuvé à l'unanimité de ses membres, dont des représentants du Premier ministre lors de son conseil d'administration du 8 juillet 2010.

La subvention permet pour l'essentiel de financer les rémunérations des personnels embauchés par l'association (27 personnes, dont 12 fonctionnaires et 15 contractuels au 30 juin 2010 comme en 2009).

Le programme scientifique 2010-2011 de l'IRES, élaboré collectivement, et approuvé le 8 juillet 2010 par le conseil d'administration de l'Institut, a défini quatre groupes de travail permanents au sein d'une équipe de chercheurs comprenant principalement des économistes, des politologues et des sociologues. Ces quatre groupes pérennes sont « *Relations professionnelles* », « *Emploi* », « *Revenus* » et « *Travail* », dont le périmètre a pu évoluer au cours du temps mais dont l'activité renouvelée permet d'éclairer des dimensions fondamentales et complémentaires du rapport salarial en mutation. Ces quatre groupes se combinent avec des projets transversaux dont l'objectif est de fédérer des compétences sur des thèmes spécifiques d'intérêt commun. Le programme de travail 2010-2011 introduit par ailleurs un nouvel axe transversal associé à des enjeux importants de la période : « *Emploi public et gestion des personnels publics* ». La problématique globale est celle des mutations du rapport salarial dans la crise.

(1) CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO, Unsa-Éducation.

Le Rapporteur spécial a demandé à l'IRES un certain nombre d'éléments d'information qui n'ont pas tous été transmis. Il déplore en particulier de ne pas avoir reçu la liste des personnes rémunérées ni les salaires versés par l'institut.

Le Rapporteur spécial tient à souligner le caractère unique de l'IRES dans le paysage syndical français. Il convient de maintenir ses moyens et d'intégrer les personnels mis à disposition en procédant à une augmentation corrélative de la subvention qui lui est attribuée.

B.— LA PROSPECTIVE INTERNATIONALE

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

1.— L'Institut français des relations internationales

L'Institut français des relations internationales (IFRI) a été créé en 1979 pour doter la France d'un centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales.

Ses missions principales sont de développer la compréhension de l'international, en animant le débat et en élaborant des idées permettant d'augmenter l'influence de la France en Europe et dans le monde, de contribuer à l'organisation du dialogue international, à travers l'accueil de personnalités de premier plan, l'organisation de séminaires et conférences, la participation à de nombreux réseaux internationaux d'instituts et de chercheurs, de mener des recherches, sur des thèmes prospectifs, en mettant à la disposition de ses partenaires et du public les résultats de ces études.

La subvention budgétaire diminue (à 1,5 million d'euros en 2009 et 2010, elle doit être ramenée à 1,44 million en 2013) le budget de l'IFRI a été porté de 5,6 millions d'euros en 2007 à 6,4 millions d'euros en 2008 et 6,09 millions en 2009 du fait d'une augmentation des ressources d'origine privée.

2.— L'Institut des relations internationales et stratégiques

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

La subvention budgétaire de l'IRIS est en diminution (216 000 euros dans les projets de loi de finances 2008 à 2010, portés à 276 000 euros en 2008 et à 256 000 euros en 2009 par l'utilisation de la « réserve parlementaire »), mais 209 520 euros prévus en 2011, 207 360 euros en 2012 et 205 200 euros en 2013.

La part du privé est globalement stable (1,17 million d'euros en 2008 et 1,2 million d'euros en 2009) et surtout le fait des structures de formation.

Le Rapporteur spécial s'est rendu à l'IRIS pour mieux apprécier l'activité de cette instance de réflexion et son positionnement dans l'ensemble des structures concourant à la formation de la pensée dans le domaine des relations internationales et stratégiques. Il est important que le débat d'idée puisse vivre et rassembler de multiples instances, autres que celles qui ont la faveur du prince. Cette réflexion doit être libérée de toutes les idées reçues et de toutes les sollicitations, notamment celles des industries d'armement.

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

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Depuis la loi de finances pour 2007, les opérations en recettes et en dépenses de la direction de la Documentation française (DDF) et de la direction des Journaux officiels (DJO) ont été réunies au sein d'un même budget annexe.

Au 1^{er} janvier 2010, le processus de rapprochement des deux directions a connu une étape décisive avec leur fusion en une seule entité, la « *Direction de l'information légale et administrative* » (DILA). Une nouvelle maquette budgétaire a été mise en place, transversale aux deux anciennes directions.

Le Rapporteur spécial avait observé l'an dernier que l'analyse du budget proposé en PLF 2010 laissait planer des doutes sérieux sur l'avenir du nouvel ensemble, pourtant constitué de structures administratives et industrielles dont chacun connaît l'excellence.

Il avait rappelé que la réforme devait affirmer clairement ses objectifs mais que les grands choix stratégiques n'avaient pas encore donné lieu à une traduction claire dans la direction de l'édition publique et de l'information administrative.

Le bilan de l'exercice 2009 et les perspectives triennales 2011-2013 ne permettent pas de dissiper totalement les inquiétudes même si un certain nombre d'éléments sont encourageants. D'autres faits sont nettement inquiétants : les réductions d'emplois ont été en 2009 très supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale, la programmation triennale est placée sous le signe d'une rigueur accrue, les recettes, notamment d'annonces, sont toujours incertaines.

Un facteur nouveau accroît l'incertitude qui affecte l'équilibre financier du budget annexe : l'assujettissement à la TVA de certaines recettes d'annonces à compter de 2012, qui devrait avoir un effet inégal sur les recettes et les charges, soit environ 10 millions d'euros à verser au Trésor à ce titre, pour 2 millions d'euros déductibles.

I.- STRATÉGIE INCERTAINE ET RIGUEUR RÉAFFIRMÉE

A.- LA RIGUEUR RÉAFFIRMÉE

La présentation stratégique de la mission, pages 8 à 10 du projet annuel de performances, met en évidence que la poursuite de la rigueur est la tendance dominante du triennum 2011-2013.

En premier lieu, seuls des ajustements techniques ont été apportés par rapport aux projections effectuées en 2009 quant à la nouvelle structure budgétaire.

En second lieu, la présentation stratégique du programme met l'accent sur le contexte général imposé à l'ensemble des opérateurs publics dans le cadre de la participation à la réduction des déficits publics : diminution des effectifs par le non remplacement partiel des agents sortis de la sphère administrative et baisse des frais de fonctionnement général des administrations de 10 % sur trois ans, dont 5 % dès 2011.

Le PAP se félicite de ce que le projet de budget présenté respecte et même dépasse ces points : au travers des réorganisations portées par la fusion des deux anciennes structures, même si les statuts de ses agents restent inchangés, de fortes évolutions sont enclenchées.

En résumé, le PAP présente ainsi la situation : « *Diversification de ses produits, réduction et adaptation de ses effectifs, diminution de ses coûts de fonctionnement courant, optimisation de la gestion du patrimoine immobilier public mis à sa disposition, investissements soutenus et progressifs, contribution à l'effort de rigueur du budget de l'État, tels sont les axes autour desquels a été structuré le budget triennal 2011/2013* »

1.— Toujours plus d'efforts demandés au personnel

Le Rapporteur spécial avait pu s'étonner l'an dernier des observations de la Cour des comptes sur l'absence d'efforts en matière de mesures sociales par crainte des conflits. Il avait pu rétablir une vérité des faits très différente. En 2003, les personnels de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO) représentaient environ 450 personnes, et en septembre 2009, 240 personnes.

Le PAP annonce que les dépenses de personnel devraient rester contenues à 73,9 millions d'euros sur 2012/2013, et ce en dépit des hausses prévisibles de cotisations et de coefficients indiciaires et des charges de la Caisse des pensions, en lien avec l'accroissement du nombre des retraités. Ce maintien des dépenses directes de personnel serait également constaté à la SACI-JO.

Ces prévisions trouveraient leur source dans deux éléments essentiels : la réduction d'emplois avec un remplacement pour 4 départs pendant les trois années à venir et la décroissance à partir de 2012 des revenus de remplacement servis aux agents de l'ex DJO partis dans le cadre du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT).

Dans les faits, l'exécution 2009 a été marquée par une réduction des effectifs très supérieure aux prévisions de la loi de finances. Le PAP traduit cette rigueur par le fait que la fusion des deux directions (JO et DDF) a permis de

mettre en œuvre en 2010 un projet de redéfinition et de réorganisation des ressources qui se concrétisera, sur le budget 2011, par deux mesures : « *tout d'abord une adaptation du dimensionnement des plafonds d'emplois à l'évolution des activités des deux programmes de la mission. Ainsi, la consommation réelle des emplois en 2009 et début 2010 a été prise en compte, d'où une correction technique à la baisse du plafond d'emplois sur 2011* » ; ensuite « *la traduction, en termes d'économies nettes d'emplois, des gains de productivité réalisés par la DILA* ».

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait de ramener les plafonds d'effectifs à 973 agents au lieu de 1 008 en 2008 : dans les faits les effectifs ont été abaissés à 851 agents en exécution. On constate donc une diminution des effectifs très supérieure aux prévisions de la LFI (122 ETPT). La masse salariale est contrainte, avec une dépense en titre 2 de 51,03 millions d'euros hors CAS *Pensions* en 2009 à comparer à 50,5 millions en 2008. La prévision d'effectifs de la LFI 2010 (plafond de 898 ETPT) est donc en distorsion avec les résultats de 2009 (851 emplois), et les plafonds d'emplois (850) annoncés pour 2011 sont probablement supérieurs à ce qui sera constaté, puisque, à une unité près, ils correspondent aux résultats de 2009. Selon les indications données par la direction de l'Information légale et administrative, qui a reçu le Rapporteur spécial le 28 octobre 2010, l'effectif réalisé devrait être d'environ 808 ETPT à la fin de 2010, ce qui corrobore les observations précédentes.

Les dépenses de personnel ont été inférieures aux prévisions en 2009 et le seront en 2010, de 71 à 72 millions d'euros pour 72,6 millions ouverts, à la seule direction des Journaux officiels. À la SACI-JO, les dépenses de personnel sont également prévues en baisse, avec une réalisation de 46,8 millions d'euros en 2009, et des prévisions de 45,5 millions d'euros en 2010, 45,1 millions en 2011, 45 millions en 2012 et 45,7 millions en 2013.

Les effectifs vont de nouveau diminuer puisqu'un plan de départs anticipés est en préparation, dans le cadre d'une convention relative à la modernisation du secteur impression, par transposition d'un protocole d'accord signé dans la presse parisienne.

Par ailleurs, la précarité augmente chez les contractuels et titulaires de contrats à durée déterminée de l'ancienne documentation française.

2.– Des dépenses de fonctionnement et d'investissement contraintes

Pour 2011, les prévisions globales de dépenses (en CP) seraient de 193,19 millions d'euros, à comparer à 192,8 millions en LFI 2010, malgré un plan d'investissement toujours soutenu (17,6 millions d'euros prévus en 2011, dont 5 millions de CP au titre du changement de rotative) puis baisseraient jusqu'à 183,6 millions d'euros en 2012 et 181,9 millions d'euros en 2013.

Aussi bien l'investissement que le fonctionnement concourent à cette maîtrise des dépenses. Les dépenses d'investissement sont prévues en diminution, à hauteur d'une moyenne annuelle de 11 millions d'euros hors rotative, comme les dépenses de fonctionnement (101,3 millions d'euros en 2011, 97,4 millions en 2012 et 97,6 millions en 2013).

Indépendamment des coûts variables liés aux effectifs de la SACI-JO, qui sont en fait des dépenses de personnel déjà évoquées, les dépenses de fonctionnement relèvent de deux catégories : les dépenses liées à la production et les coûts hors production.

Les coûts des dépenses liées à la production, qui diminuent depuis plusieurs années, comme le montrent les indicateurs « *taux de saisie à la source* », « *coût de traitement de la page pondérée* », « *coût de la visite* », devraient encore baisser pour se stabiliser à 35 millions d'euros en 2011, puis 34,9 millions en 2012 et 2013. Les activités de production de la DILA s'orientent de plus en plus vers des prestations pouvant entrer dans le champ de la concurrence : en conséquence, le principe de l'assujettissement à la TVA d'une partie de la production de la DILA a été retenu, comme la possibilité de sa déduction sur certaines dépenses concourant à la production. Cette déduction interviendra à partir de 2012, d'où une prévision de baisse de 2,2 millions entre 2010 et 2012 des dépenses de fonctionnement liées à la production.

Les coûts hors production (informatique, téléphonie) sont également prévus en forte diminution ; ils devraient être ramenés de 18,8 millions d'euros en 2010 à 16,8 millions en 2013.

Des économies de gestion immobilière sont attendues de l'emménagement des services de distribution avenue de Ségur en novembre 2010 parallèlement à l'abandon du site d'Aubervilliers, qui permet de rapprocher rationnellement les personnels de la DILA sur le secteur 15^e arrondissement/quai Voltaire.

Les prévisions de crédits d'investissements sur la période triennale 2011-2013 ont été réalisées dans le cadre budgétaire général de baisse des dépenses publiques et de respect de l'équilibre financier. L'ensemble de la programmation des investissements a été lissé en crédits de paiement sur les trois exercices pour ne pas compromettre le résultat budgétaire de l'exercice.

Après l'achèvement du paiement afférent au changement de la rotative (10 millions d'euros engagés sur 2010, dont 5 millions réglés sur 2010, et 5 millions sur 2011), les crédits prévus portent pour l'essentiel sur l'informatique et les systèmes d'information.

Cette situation de contrainte budgétaire est d'autant plus problématique que la mise en œuvre du projet de nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE) est en très grande difficulté. Les salariés sont contraints de continuer la production avec le système CCI qui est ancien, puisqu'il a été mis en place en 1989. Ce matériel ne fait plus l'objet de maintenance et les salariés qui y étaient affectés sont, pour la plupart, partis à la retraite. La DILA doit donc d'urgence mettre en œuvre une stratégie de substitution afin de moderniser l'outil de production.

B.- UNE STRATÉGIE À METTRE EN ŒUVRE

Le Rapporteur spécial s'était félicité l'an dernier de la réaffirmation de la mission d'imprimeur, d'éditeur et de diffuseur de référence de l'État, qui avait été exprimée à l'occasion de la création de la DILA.

Il avait constaté à rebours que la modernisation tardait à se manifester et que la viabilité du nouvel ensemble était plus qu'incertaine. Si la stratégie est clairement formulée dans les discours, il reste à lui donner des contours clairs dans l'action.

Le projet annuel de performances insiste peu sur la stratégie de la DILA, sauf pour indiquer que la poursuite du développement de la diffusion numérique, sans pour autant abandonner l'édition traditionnelle et la diversification des produits, a inspiré la structuration du budget triennal 2011-2013.

La stratégie à long terme qui est suivie en matière d'édition publique et qui trace la voie au nouvel ensemble après la fusion, est de conforter le rôle d'éditeur public de référence de la direction de l'Information légale et administrative, héritière des marques éditoriales Journaux officiels (impartialité, fiabilité) et Documentation française (donner les éléments de compréhension du débat public).

La DILA a donc entrepris de mieux connaître le lectorat des publications de la Documentation française, de développer un modèle économique recherchant les synergies papier/internet, de diversifier les publics grâce à l'approfondissement et à la multiplication des partenariats.

Pour les éditions pour le compte des administrations et d'organismes publics, la stratégie éditoriale à moyen et long termes consiste à mettre en œuvre une politique éditoriale soucieuse de maîtriser la production éditoriale de l'État, de combiner de façon optimale les supports papier et numérique et de toucher le public le plus large possible. L'objectif annoncé est donc de réinterroger en profondeur la politique éditoriale que la DILA/marque Documentation française mène en faveur et pour le compte des grands ministères et organismes publics, de voir dans quelle mesure elle doit et peut être réorientée pour servir au mieux la diffusion de la pensée et de l'action publique auprès du citoyen lecteur.

La volonté de capter une part plus importante de l'activité d'impression de l'État doit s'affirmer beaucoup plus nettement et faire l'objet d'orientations fortes s'imposant à certaines administrations publiques. La DILA a entrepris des démarches dans ce sens, notamment en direction du ministère des Finances et également du Conseil d'État. Cela étant, force est de reconnaître que la DILA aurait quelque difficulté à assurer l'impression du volume total traité par l'Éducation nationale ou ses opérateurs, le Centre national de documentation pédagogique ou le Centre national d'enseignement à distance. Par ailleurs, certains opérateurs, comme la Réunion des musées nationaux ou l'Institut géographique national, développent une production tellement spécifique qu'il apparaît difficile de leur substituer la DILA. Il convient donc préalablement de faire un inventaire

des différentes publications des administrations réalisées ailleurs qu'à la DILA en distinguant les travaux de préparation et d'impression qui sont assurés par l'administration et ceux qui sont sous-traités.

Dans un premier temps, il est nécessaire de diminuer la sous-traitance, y compris pour l'activité de l'ancienne Documentation française. *Questions internationales*, revue de la Documentation française, est maintenant imprimée par les Journaux officiels. D'autres publications, déjà imprimées aux JO, comme *Problèmes économiques* ou *La Documentation photographique*, pourraient être préparées en prépresse par les JO. De ce point de vue, la création de la DILA peut entraîner un rapatriement vers les Journaux officiels de la charge de travail précédemment sous-traitée. Cette question des motifs de la sous-traitance est étudiée en groupe de travail qui associe la SACI-JO, les salariés de la DILA et la direction, ce qui est de bonne méthode.

Le processus de coopération prudente associant les compétences des salariés issus des deux anciennes directions a permis la ré-internalisation de certaines publications. Il permet d'envisager avec prudence et optimisme l'augmentation de la charge de travail.

En tout état de cause, dans ce domaine, il est important que l'Assemblée nationale donne l'exemple et l'on est en droit de s'étonner que ses impressions soient pour l'essentiel réalisées par des prestataires privés extérieurs à la DILA.

Le maintien des contrats de sous-traitance, qui est le fait de préventions envers l'édition et l'impression publiques, est la conséquence de fantasmes infondés.

La réflexion porte également sur la fourniture de nouveaux services, en particulier un projet de traduction de Légifrance en mandarin est à l'étude. Le système juridique chinois n'est pas stabilisé, alors que les autorités chinoises manifestent une prévention avérée envers la Common law anglo-saxonne. L'enjeu est juridique mais également notable en termes d'influence, pour la France.

Le décret du 11 janvier 2010 a institué un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), dont il est prévu qu'il exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines de l'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support, l'information et le renseignement administratifs, la mise à disposition des données publiques. Il doit également veiller à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Dans les faits, il n'apparaît pas que le conseil ait fait l'objet d'importantes sollicitations depuis sa création ni qu'il joue un rôle déterminant dans le processus de décision en matière de diffusion publique. Selon certains observateurs, son fonctionnement est opaque.

Enfin, les orientations stratégiques ne pourront aboutir que si leur préparation et leur mise en œuvre sont accompagnées par la négociation, la concertation, et non par des mesures sociales contraignantes. Il faut

réaffirmer l'importance et la pertinence du respect du contrat social intelligemment et patiemment construit. Cette observation s'applique au processus de mise en œuvre d'un nouveau système de production éditoriale, après la résolution du problème posé par l'échec du projet NPPE.

II.- DES RECETTES DIFFICILEMENT PRÉVISIBLES

Les annonces constituent l'essentiel des recettes du budget annexe : elles sont évaluées à 170,3 millions d'euros en 2011 sur 203,5 millions d'euros. Les autres recettes ont représenté moins de 30 millions d'euros en 2009.

A.- DES RECETTES D'ANNONCES PRÉVUES EN BAISSSE

En 2009, les recettes encaissées pour la direction des Journaux Officiels ont atteint 192,6 millions d'euros et sont supérieures de 13,8 millions d'euros à la prévision de LFI (178,7 millions d'euros), du fait du maintien d'un bon rythme d'encaissement. Pour autant, les inquiétudes exprimées sur la pérennité des recettes de ventes d'annonces ne sont pas dissipées. L'exercice 2009 a confirmé la baisse des annonces facturées, en quantité et en montants (182 millions d'euros facturés en 2009, à comparer à 185 millions en 2008) ; sauf pour le BOAMP, qui a connu une augmentation de recettes (92 millions d'euros en 2009 au lieu de 84,5 millions en 2008), et pour les annonces liées aux associations, tenues de publier les comptes des trois derniers exercices clos en 2009 (facturation supplémentaire de 1 million d'euros sur 2009). Les baisses attendues du BALO (5,3 millions d'euros en 2009 contre 8,9 millions en 2008) et du BODACC (77,7 millions d'euros en 2009 contre 87,7 millions en 2008) ont été effectivement constatées. L'écart de ces données avec le tableau ci-après s'explique principalement par des discordances entre les facturations et les encaissements.

Au 31 juillet 2010, les recettes d'annonces encaissées (62 % de la prévision) permettent d'envisager une amélioration des recettes au regard des prévisions de la loi de finances initiale.

RECETTES DES ANNONCES

(en millions d'euros)

	LFI 2009	2009 constaté	LFI 2010	Prévision exécution 2010	Tendanciel 2011	Tendanciel 2012	Tendanciel 2013	Part relative 2010 (en %)
BOAMP	83	88,68	84	87	91	80,5	80	53,4
BALO	2,50	6,96	0,40	1,5	1,5	1,5	1,5	0,25
BODACC	66,50	78,44	69	74	73,5	73,5	73	43,88
Journal officiel Associations	3,85	3,81	3,46	3,8	3,8	3,8	3,5	2,2
Journal officiel Lois et décrets	0,40	0,50	0,40	0,5	0,5	0,5	0,5	0,25
Total	156,25	178,40	157,26	166,8	170,3	159,5	158,5	100

Source : DILA.

Les prévisions triennales 2011-2013 traduisent une diminution des recettes d'annonces, sauf en 2011. Les prévisions de recettes budgétaires de 2011 ont été déterminées à partir des recettes encaissées en 2009, auxquelles a été appliqué un coefficient de baisse, au vu de la légère érosion de la facturation observée entre 2008-2009 et début 2010.

La diminution des recettes d'annonces attendues est essentiellement le fait du bulletin officiel des marchés publics (**BOAMP**). La hausse des tarifs d'annonces de marchés de 5 % en 2009, ainsi qu'un réajustement annuel du tarif des annonces électroniques de marchés à procédure adaptée (passé de 55 euros en 2008 à 70 euros en 2010), a permis de compenser le transfert attendu de clientèle vers des annonces dématérialisées et la chute des annonces sur support papier. En 2010, l'abaissement du seuil des marchés pouvant être passés sans publicité ni mise en concurrence (seuil ramené à 4 000 euros au 1^{er} mai au lieu de 20 000 euros précédemment) a permis également d'améliorer l'activité du BOAMP et de réévaluer la prévision d'exécution 2010, qui passe de 84 millions d'euros à 87 millions. Cependant, les prévisions pour 2011-2013 (91 millions d'euros en 2011, 80,5 millions en 2012 et 80 millions en 2013) sont pessimistes : le contexte peu porteur de la commande publique et la concurrence des plates formes de dématérialisation privées et publiques, notamment celles qui mettent en ligne les dossiers de consultation des entreprises, avec un traitement complet de la procédure d'achat (réception des offres dématérialisées et publicité), ne permettent pas de prévoir le maintien sur les trois prochaines années des bons résultats de 2009 (80 millions d'euros en 2013 contre 88,7 millions en réalisation 2009), d'autant que l'application du régime de la TVA aux annonces se situant dans le domaine concurrentiel induirait une baisse prévisionnelle de recettes à compter de 2012, non compensable par des hausses tarifaires.

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prévu une dispense de publicité au **BODACC** pour l'immatriculation et les changements intervenant au cours de la vie de la société ; cet allègement s'applique à compter du 1^{er} avril 2009 à l'ensemble des sociétés à associé unique. Cependant, l'exécution 2009 a été meilleure que prévue (78,4 millions d'euros de recettes au lieu de 66,5 millions d'euros). La prévision 2010 réajustée des recettes du BODACC est portée à 74 millions au lieu de 69 millions initialement prévus en LFI. À la fin du premier semestre 2010, la baisse des annonces du BODACC se confirme, aussi bien pour les annonces encaissées que pour les annonces facturées. Le tendancieriel 2011-2013 reflète les moindres recettes attendues pour le BODACC : elles s'élèveraient à 74 millions d'euros en prévision réajustée 2010, à 73,5 millions en 2011 et 73 millions en 2012 et 2013.

Les recettes du BALO (Bulletin des annonces légales obligatoires), du JO Lois et décrets et du JO Associations sont prévues comme globalement basses et stables.

Le Journal officiel est toujours à la merci d'évolutions de la réglementation qu'il ne peut maîtriser et qui font peser une menace permanente sur la pérennité de ses recettes, en particulier pour le BALO et le BODACC, même si en 2009 et probablement en 2010 les objectifs sont dépassés. Les deux principaux postes de recettes BOAMP et BODACC ne peuvent donner lieu à des prévisions certaines.

Enfin, l'application de la TVA collectée sur certaines annonces de marchés publics (marchés passés selon la procédure adaptée, marchés en dessous des seuils européens de publicité) prévue initialement pour 2011 a été reportée en 2012. Les effets attendus sur les recettes budgétaires du Budget annexe (10 millions d'euros) sont reportés d'autant : notamment la déductibilité nouvelle d'une partie de la TVA réglée aux fournisseurs de la DILA, estimée à 2,5 millions d'euros en 2012, diminuera d'autant les dépenses.

B.- LES AUTRES RECETTES SONT ALÉATOIRES

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

Les produits hors annonces avaient été estimés en loi de finances initiale 2010 à 37,1 millions d'euros. Leur perception s'établit à 14 millions d'euros au 31 juillet 2010, soit une réalisation nettement inférieure à la prévision. Même si certains produits ne peuvent être encore imputés, comme des recettes exceptionnelles et aléatoires, on constate une diminution réelle des recettes, moins marquée sur les ventes d'éditions/abonnements/frais de port, plus marquée sur les travaux, prestations et ventes diverses, produits d'activités numériques, cessions de licences, etc. Les prévisions budgétaires pour 2011 ont été en conséquence revues à la baisse, à 33,2 millions. Cette prévision de niveau de recettes (30,7 millions d'euros hors valeurs à imputer) est globalement maintenue pour 2011 et 2012, alors que les abonnements aux périodiques JO devraient reculer en 2011 et 2012 et que les prévisions sont difficiles pour les ouvrages de la Documentation française.

III.- LES CRÉDITS DEMANDÉS

Le budget de la mission proposé pour 2011 est globalement stable par rapport à 2010, avec 193,2 millions d'euros de crédits de paiement à comparer à 192,9 millions d'euros en loi de finances initiale 2010. Le budget annexe présente pour 2011 une prévision d'exécution en excédent, de 10,3 millions d'euros. L'exécution 2010 a mis en évidence un écart de programmation des dépenses de rémunérations entre les deux programmes qui devrait se résoudre par un décret de virement et a été pris en compte pour l'établissement du projet de loi de finances 2011.

Ce projet de loi de finances pour 2011 est celui de la deuxième année de présentation du PAP selon la nouvelle nomenclature des programmes 623 et 624. On observe que cette présentation est perfectible sur le terrain de l'information donnée au Parlement. En particulier, la partie consacrée à la justification au premier euro récapitule les éléments de chaque poste sans expliquer le *quantum* des moyens demandés ni les variations qui peuvent être considérables par rapport à l'année précédente.

A.— LE PROGRAMME 623 *ÉDITION ET DIFFUSION*

Le programme 623 *Édition et diffusion*, destiné à supporter les charges budgétaires directes, en personnels, fonctionnement et investissement, des équipes travaillant sur les métiers dits de production, représente du point de vue des crédits d'autorisations d'engagement, 98,5 millions d'euros en 2011 contre 101 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010 (- 2,5 %) et 108,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2011 contre 99,6 millions d'euros en loi de finances initiale 2010 (+ 9,2 %). L'augmentation globale des crédits de paiement est le fait des opérations courantes (+ 6,6 %) et surtout des opérations en capital (+ 30,9 %).

Cette augmentation imputable aux services extérieurs s'explique par le transfert sur le programme 623 des crédits de frais d'envoi du Journal Officiel qui étaient en 2010 sur le programme 624, la hausse des dépenses d'investissement (14 millions d'euros au lieu de 10,7 millions) étant liée principalement au paiement de la deuxième tranche de l'installation de la nouvelle rotative.

Le Rapporteur spécial a souhaité acquérir une appréciation plus directe de la réforme des centres interministériels de renseignement administratif (CIRA). Il a effectué le 3 mars 2010 une visite du nouveau centre de renseignement administratif de Metz dont le compte rendu a été fait dans le cadre du rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009 n° 2651 du 23 juin 2010. Il s'est rendu le 30 juin au Mans pour visiter la plateforme de premier niveau dont les prestations sont assurées par la société privée B2S, titulaire du marché depuis janvier 2007. En 2009, Allo Service Public 39 39 a reçu 1 715 000 appels dont 1 516 000 ont été traités (ce qui représente un taux de qualité de service de 88 %). Sur ce total, 56 % des appels ont été entièrement traités en premier niveau et 44 % « escaladés » vers les plateformes de deuxième niveau du 39 39, à savoir Centre impôt service, Info-service consommation et les CIRA.

Le Rapporteur spécial a particulièrement apprécié l'entretien qu'il a pu avoir avec les opératrices qui ont manifesté un dévouement élevé et la fierté qu'elles ont à accomplir une mission de service public. Il apparaît que des améliorations sont à rechercher dans la fluidité des transferts des appels téléphoniques au centre de second niveau de Metz.

Le Rapporteur spécial a manifesté un vif intérêt pour une expérimentation de renvoi d'appels téléphoniques à partir de préfectures. L'expérimentation a porté sur la faculté donnée aux standards de trois préfectures (deux de taille importante, dans l'Hérault et la Haute-Garonne) et une de taille moindre (dans le Doubs) de pouvoir transférer au 39 39, sans rupture de communication, les appels des usagers exposant une demande relevant du renseignement généraliste (c'est-à-dire non liée à un traitement de dossier déjà en cours d'instruction) dans le but d'une part de soulager les services fonctionnels préfectoraux (services des cartes grises, du permis de conduire...) et, d'autre part, de réduire la saturation des standards. Les appels de type généraliste provenant des trois préfectures représentent environ 90 à 110 appels par jour, presque tous renvoyés à la plate forme de premier niveau. Plus de 27 000 appels ont été traités en 2009. L'expérimentation va être étendue à deux autres préfectures en 2010. Compte tenu de l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur (taux effectif de réponse, homogénéité de la réponse au plan national...), un transfert des appels généralistes des standards de préfectures vers le 39 39 serait souhaitable. La mesure de l'effet réel sur les services pourrait être quantifiée de manière plus juste et les effets d'échelle en termes d'économies budgétaires réellement mesurés. Cette perspective se heurte, selon la DILA, à l'absence de moyens supplémentaires pour le renseignement administratif téléphonique, le ministère de l'Intérieur considérant que ce transfert de charges ne serait pas en fait générateur d'économies et ne devrait pas entraîner de transferts d'emplois.

B.- LE PROGRAMME 624 *PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS*

Les dotations du programme 624 diminuent par rapport à la loi de finances initiale 2010 retraitée pour les opérations courantes et en diminution pour les opérations en capital et sont prévues à 84,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (- 14,3 %) et à 84,4 millions d'euros de crédits de paiement (- 9,5 %).

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

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

L'action 02 concentre les activités de développement commercial, marketing et distribution.

Les dépenses de personnel sont globalement stables, l'essentiel des diminutions de dotations étant imputable au transfert sur le programme 623 des crédits de frais d'envoi du Journal officiel.

Au total, les sujets de préoccupation exprimés l'an dernier ne sont que partiellement dissipés. La réaffirmation de la mission d'imprimeur, d'éditeur et de diffuseur de référence de l'État, qui sera celle de la nouvelle direction, comme l'achat effectif d'une nouvelle rotative, qui doit lui permettre d'assurer cette mission, est à saluer.

De même, il convient de prendre acte de l'effectivité du rapprochement des deux structures au premier semestre 2010 et de l'association des salariés et de la SACI-JO aux processus de décision tendant à faire diminuer la sous-traitance.

À rebours, la création de la direction de l'Information légale et administrative s'est traduite par des suppressions d'effectifs au-delà des prévisions, tendance qui devrait perdurer les prochaines années.

Alors que la pérennité des recettes est toujours incertaine, la modernisation de l'information administrative doit passer par le maintien d'un dialogue social de qualité.

CHAPITRE IV : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Les **douze autorités administratives et instances indépendantes** dont les crédits relèvent du programme 308 *Protection des droits et libertés*, avaient, pour dix d'entre elles, en 2008, leurs dotations inscrites au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Ces AAI sont le Médiateur de la République, créé en 1973, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, la Haute autorité de lutte contre les discriminations, créée en 2004, et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, institué en 2007.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée en 1978, dont les crédits étaient auparavant rattachés à la mission *Justice*, au programme 213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, a rejoint le programme 308 dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2011, les crédits de la Défenseure des enfants sont rattachés au programme 308.

Bien que représentant la dotation budgétaire la plus importante de toutes les autorités et instances rattachées au programme *Protection des droits et libertés* - avec 39,2 millions d'euros de crédits de paiement sur les 86,4 millions du programme -, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont présentés dans le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande relatif à la mission *Médias* (cf. Doc. AN n° 2857, annexe n° III 29).

Cela étant, l'avenir des autorités administratives indépendantes qui composent le programme est suspendu à la mise en œuvre du « Défenseur des droits » prévu par l'article 71-1 de la Constitution, inséré dans notre loi fondamentale par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

I.- STRUCTURE BUDGÉTAIRE ET DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* a été créé, à la demande du Parlement, afin de tenir compte de la spécificité budgétaire des AAI que leur confère leur statut et d'affirmer leur autonomie financière, tout en respectant les principes de la LOLF. L'architecture budgétaire du programme reprend dans une large mesure celle qui avait été mise en place pour les AAI au sein du programme 129.

Chaque AAI (à l'exception de la CADA et de la CNCDH, un BOP « CADA-CNCDH » étant géré par la DSAF) dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP), prépare son budget et participe aux conférences budgétaires. Il est à noter que l'action 06 *Autres autorités indépendantes* regroupe avec la CADA et la CNCDH, le Comité consultatif national d'éthique, qui dispose d'un BOP distinct. Il n'y a pas dans ce cas précis de coïncidence exacte entre la structure par actions et celle des BOP.

Depuis septembre 2007, les autorités administratives indépendantes bénéficient de l'appui méthodologique de la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM), déjà évoquée, pour l'élaboration ou l'amélioration de leur démarche de performance, dans des conditions très proches de celles mises en œuvre pour le programme 129.

Le bilan de la programmation triennale 2009-2011 met en évidence une réévaluation des besoins à partir de 2010. Les créations d'emplois ont été supérieures en LFI 2010 à celles arbitrées dans le cadre du triennal. Ainsi, les ETPT supplémentaires ont bénéficié à la CNIL (2 ETPT supplémentaires), au CSA (10 ETPT supplémentaires), au CGLPL (2 ETPT supplémentaires), à la CNDS (1 ETPT supplémentaire). En conséquence, la prévision d'exécution de crédits de charges de personnel est supérieure à la programmation issue du plan triennal.

Hors titre 2, la prévision d'exécution est globalement conforme à la programmation du triennal 2009-2011, sauf pour le CSA dont la dotation augmente en LFI 2010.

Dans le cadre du triennal 2011-2013, les crédits de titre 2 en 2011 du programme 308 *Protection des droits et libertés* connaissent deux facteurs d'évolution principaux par rapport au triennal 2009-2011. Premièrement, les missions confiées aux AAI ont été augmentées en 2009 et 2010 (loi audiovisuelle du 5 mars 2009 pour le CSA, missions nouvelles de la CNIL, contrôles accrus du CGLPL, etc.). Il en résulte la création d'emplois supplémentaires par rapport aux prévisions pour 2011 du premier triennal. Cette prévision était de 23 ETPT supplémentaires. Le triennal 2011-2013 aboutit à la création de 57 ETPT en 2011 par rapport aux ETPT 2009. Cette hausse nette de 24 ETPT justifie des besoins de crédits supplémentaires pour un montant de 2,5 millions d'euros. Cependant, d'ici à 2013, seule la CNIL devrait bénéficier de créations d'emplois (17).

Il s'ajoute à ce paramètre celui des transferts, notamment l'intégration de la Défenseure des enfants au périmètre du programme en PLF 2011, pour 27 ETPT et 2,4 millions d'euros en crédits de titre 2.

Les autorisations d'engagement demandées dans le cadre du triennal 2011-2013 sont de très loin supérieures à la précédente programmation 2009-2011. En effet, la budgétisation des autorisations d'engagement des AAI intègre la nécessité d'engager en 2011 la totalité des crédits nécessaires à la couverture de la durée ferme des baux privés les liant aux propriétaires. Cette nouvelle règle de budgétisation augmente le volume d'autorisations d'engagement ouvertes de 62 millions d'euros.

Les crédits hors titre 2 sont prévus en baisse d'ici à 2013, en particulier pour le Médiateur et le Défenseur des enfants.

Le Rapporteur spécial salue l'augmentation, même limitée, des moyens des autorités administratives indépendantes d'ici à 2013. Il considère que ces crédits, destinés à faire fonctionner des institutions gardiennes des libertés publiques, doivent être préservés des habituelles tentatives de les réduire.

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

II.- LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

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

A.- BIENTÔT, LE DÉFENSEUR DES DROITS

L'article 71-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a institué le Défenseur des droits. La mise en œuvre effective de cette nouvelle institution dépend, notamment, de dispositions organiques à venir.

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, prévoit que les attributions du Défenseur des droits s'étendront non seulement à celles aujourd'hui exercées par le Médiateur de la République, mais seront élargies à celles du Défenseur des enfants et de la

Commission nationale de déontologie de la sécurité, dont on sait l'agacement que la qualité et la rectitude de l'activité de cette dernière a provoqué au sein de l'exécutif. La conséquence est la disparition programmée de cette commission.

Pour que l'action du Défenseur des droits puisse bénéficier de toutes les compétences utiles, le Défenseur sera assisté de deux collèges de trois personnalités qualifiées (selon des critères mal définis !) chacun, qui seront obligatoirement consultés sur le traitement des réclamations en matière respectivement de déontologie de la sécurité et de protection de l'enfance.

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

Le projet de loi organique, tel qu'il a été adopté en première lecture au Sénat, le 3 juin dernier, modifie le périmètre prévu par le projet gouvernemental, en y ajoutant la HALDE, et le mode de traitement des dossiers (présence de collèges). Cela a eu comme conséquence, pour les services du Médiateur de la République, de modifier la préparation à la mise en place du Défenseur des droits tant en termes d'effectifs que de locaux.

Ces services s'interrogent sur l'adaptation des procédures de réception, de suivi et de traitement des dossiers. Les collèges devront-ils émettre un avis conforme ou non ? Quel collègue devra être saisi lorsque se présenteront des litiges « transversaux » ? Et quel service devra traiter ce type de dossiers ? Quelle devra être l'organisation des services du Défenseur des droits ?

Il demeure de surcroît une incertitude sur les délais de la mise en place de la future institution qui, d'une part, crée une certaine inquiétude au sein du personnel (et une difficulté notable dans le recrutement de spécialistes expérimentés lors de vacances de postes), et d'autre part, des difficultés pour prévoir les budgets prévisionnels. Un périmètre d'action élargi a priori et de nouveaux pouvoirs d'intervention impliqueront des efforts de formation et de préparation à l'exercice des nouvelles prérogatives du Défenseur des droits.

B.– L'ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR

Notre ancien collègue M. Jean-Paul Delevoye a été nommé Médiateur de la République en avril 2004 ; il devait rester en fonction jusqu'en avril 2010, mais son mandat a été prorogé jusqu'au 31 mars 2011, dans l'attente de la mise en place du Défenseur des droits.

1.– La médiation individuelle

Le Médiateur a reçu, au cours de l'année 2009, 76 286 dossiers au lieu de 65 530 affaires en 2008 (+ 16 %), 65 077 en 2007 et 62 822 en 2006 : 63 064 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 13 222 par les services centraux. La progression significative de l'activité d'ensemble s'explique par le fait que, depuis le 1^{er} septembre 2009, le Médiateur de la République a mis en ligne un formulaire de saisine sur son site Internet. Ce nouveau dispositif, qui préfigure la saisine directe inscrite dans le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, a entraîné un afflux considérable de demandes dès sa mise en place et nécessitera, certainement, des ajustements de moyens afin de faire face à cette montée en puissance des transmissions électroniques.

S'agissant de l'activité des délégués, il s'agit pour moitié d'un rôle d'information et d'orientation et du traitement de réclamations impliquant des services publics locaux. Les affaires traitées par les délégués concernent majoritairement les domaines des affaires générales⁽¹⁾ (38 %), le domaine social (39 %), celui de la fiscalité (10 %) et du droit des étrangers (10 %).

Parmi les 13 222 réclamations traitées au siège de l'Institution, 2 387 réclamations ont été reçues par courriels et 1 669 demandes ont été reçues par formulaire web depuis le 1^{er} septembre 2009.

Au premier semestre de l'année 2010, 7 736 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux (contre 3 516 en 2009, au premier semestre). Dans le même temps, 6 575 dossiers ont fait l'objet d'une clôture (contre 2 598 à la même période en 2009), compte tenu du stock accumulé depuis la mise en ligne du formulaire de saisine sur le site Internet du Médiateur de la République.

L'activité des délégués du Médiateur de la République progresse également, puisqu'au 1^{er} août 2010, on comptabilisait déjà 37 684 dossiers ouverts dont 18 675 réclamations (35 897 affaires nouvelles au premier semestre 2009). En 2009, l'activité des délégués a représenté 82 % des affaires traitées par l'institution.

(1) C'est-à-dire les questions relatives à l'agriculture, aux collectivités territoriales, au commerce et à l'artisanat, à la culture, l'éducation, l'industrie, l'intérieur, la jeunesse et les sports, La Poste et les télécommunications, aux services publics marchands et aux transports, et aux amendes.

2.– Les propositions de réformes faites par le Médiateur

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

En 2009, 112 nouvelles demandes de réforme ont été transmises au Médiateur et 15 ont donné lieu à la formulation de propositions de réformes adressées aux pouvoirs publics. Pour le premier semestre de 2010, le Médiateur de la République a été saisi de 73 demandes de réformes et 117 demandes ont fait l'objet de propositions de réformes. ⁽¹⁾

Sur les 15 propositions de réforme formulées en 2009, 11 ont été satisfaites : le remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits (ou « carry back »), les procédures disciplinaires applicables aux médecins du service public, l'instauration d'un recours juridictionnel pour les prises de position formelles de l'administration fiscale, la coordination du régime social des indépendants (RSI) et du régime général de la sécurité sociale, l'insaisissabilité de la majoration de pension au titre de l'assistance tierce personne, la reconnaissance en France des unions civiles étrangères, l'automaticité de l'application du solde bancaire insaisissable, l'exonération de la redevance audiovisuelle des téléviseurs loués par les détenus, l'extension du bénéfice du capital décès au partenaire lié à un fonctionnaire par un pacte civil de solidarité, le reclassement en catégorie A de fonctionnaires de l'État de catégorie B, et les droits sociaux liés au PACS.

3.– L'action des délégués du Médiateur

Les délégués du Médiateur de la République, qui constituent l'échelon de proximité de l'institution, sont installés sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de bénévoles indemnisés, nommés par le Médiateur pour une durée d'un an renouvelable. 258 délégués accueillent aujourd'hui le public dans 426 points d'accueil, un chiffre en constante progression : accessible à tous les publics, la médiation cherche à se rapprocher de ceux de nos concitoyens qui ont le plus besoin d'elle.

Plus de la moitié des délégués (214) accueillent désormais le public dans des structures de proximité comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit, alors qu'auparavant les délégués tenaient leurs permanences uniquement dans les préfectures ou sous-préfectures.

(1) L'écart entre les deux données s'expliquant par le traitement en 2010 de demandes formulées antérieurement.

Le champ d'intervention des délégués du Médiateur s'est accru avec la généralisation 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 bilan de l'expérimentation ayant été jugé très positif, le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux ont signé en janvier 2007 une convention prévoyant la généralisation progressive, d'ici à 2010, de l'accès des détenus aux délégués du Médiateur.

Ainsi, 61 000 détenus, répartis sur 164 sites pénitentiaires, bénéficient d'un accès direct à un délégué du Médiateur, 60 de ces sites disposant d'une permanence régulière, les 104 autres étant desservis au cas par cas ; 150 délégués (soit plus de la moitié de l'effectif total du réseau) sont actuellement impliqués dans ce programme.

La prise en compte des demandes des détenus peut donc désormais faire partie de l'activité de tout délégué, de même que le rôle de correspondant d'une maison départementale des personnes handicapées. Les candidats à la fonction de délégué sont systématiquement informés de cette évolution.

La présence du délégué peut ainsi être un facteur important de réduction des tensions et de prévention des conflits.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a mobilisé son réseau territorial pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005, en désignant un délégué correspondant pour chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH). La loi prévoit en effet la désignation, au sein de chaque MDPH, d'une personne référente qui a notamment pour mission de transmettre au Médiateur de la République les réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants. Afin de donner le maximum d'efficacité à cette procédure, qui vise à faciliter et à accélérer le traitement des litiges sans modifier pour autant le champ de compétence du Médiateur de la République, celui-ci, en accord avec l'Assemblée des départements de France, a, dès 2006, désigné dans chaque département un délégué pour être le correspondant de la MDPH. La question du handicap représente une part non négligeable de l'activité des délégués, puisqu'au 1^{er} août 2010, on recense déjà 1 199 dossiers sur ce sujet sur les quelque 37 684 dossiers ouverts depuis le début de l'année.

C.– LES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MÉDIATEUR

Le Médiateur bénéficie d'une action individualisée au sein du programme *Protection des droits et libertés*. Les crédits du Médiateur, de 12,1 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour 2010, sont prévus à 21,3 millions d'euros en autorisations d'engagements et 12,7 millions en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2011. Ils se décomposent

de la manière suivante : 6,86 millions d'euros de dépenses de personnel, 5,7 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 175 000 euros de dépenses d'investissement.

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

Dès 2004, Le Médiateur de la République avait cherché à diminuer le coût du loyer des locaux où ont été regroupés ses services centraux.

Dans le cadre d'un bail de 9 ans courant du 1^{er} décembre 2002 au 30 novembre 2011, les charges annuelles totales correspondant au montant du loyer révisé au 1^{er} décembre 2008 et à celui du surloyer annuel auraient représenté une prix TTC de 2,51 millions d'euros soit 823,50 euros/m² TTC.

Un avenant au contrat de location prévoit la prorogation du bail jusqu'au 30 novembre 2014 avec la réalisation de travaux d'amélioration, la mise à disposition par le propriétaire de 300 m² de bureaux pendant les travaux, et une réduction du loyer à 1,9 million d'euros soit 484 euros/m².

Le plafond d'autorisations d'emplois du Médiateur pour 2011 augmente, avec 100 ETPT prévus au lieu 95 ETPT en 2010 et de 93 ETPT en 2009.

III.- LES AUTORITÉS CHARGÉES DE DÉFENDRE DES LIBERTÉS

A.- LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques.

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

La commission émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif, un refus de consultation des documents d'archives publiques ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La saisine pour avis de la commission est le préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Ainsi en 2009, 203 avis et conseils rendus par la commission ont clarifié un point de droit ou proposé une solution sur un cas inédit, et 109 entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juin 2010.

La légère baisse du nombre de demandes instruites et soumises à la commission, observée en 2008, s'est poursuivie en 2009 (4 756 en 2008 et 4 432 en 2009). Comparée à l'année record de 2006, la baisse représente 12 %. Il

faut noter que le nombre de conseils délivrés aux administrations a été divisé par trois entre 2006 et 2009 (passant de 688 en 2006, à environ 200 en 2008 et 2009), du fait que seules les questions nouvelles ou sensibles donnent lieu à une instruction.

Les demandes de renseignements des particuliers et les demandes de conseils informelles adressées par les administrations ont beaucoup augmenté ces dernières années. En 2009, il a été répondu à 4 400 courriers et courriels, et à 60 appels téléphoniques par jour en moyenne.

Le nombre de personnes responsables au sein des administrations en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques (PRADA) est de 1 488 au 1^{er} juin 2010.

En définitive, l'activité de la CADA évolue. Le nombre de dossiers instruits stagne ou baisse légèrement, alors que la commission est de plus en plus sollicitée pour conseiller et informer sur l'accès et la réutilisation des données, et pour dispenser des formations auprès des agents publics.

En pratique, la CADA ne dispose pas de BOP, mais ses crédits de personnel du titre 2, gérés par la DSAF, sont inscrits dans l'action 06 *Autres autorités indépendantes* du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

CRÉDITS DE LA CADA

(en euros)

	2008	2009	2010
Titre 2	718 796	812 000 <i>761 349 consommés</i>	824 138
Titre 3 crédits limitatifs	46 810	40 555 ouverts <i>26 530 consommés</i>	62 731
Titre 3 coût complet	106 308	119 400	127 588

Source : Services du Premier ministre.

L'évolution des crédits du titre 2 pour les années 2009 et 2010 a permis à la CADA de s'approcher de son plafond d'ETPT fixé à 13 depuis 2008. Les effectifs réels sont passés de 10,4 en 2008 à 11,4 en 2009 et 12,6 en 2010.

La Commission a souvent déploré l'insuffisance de ses moyens, alors qu'elle ne consomme pas tous les crédits alloués. Ce paradoxe apparent tient à la nature des moyens nécessaires, qui sont essentiellement humains, et non matériels. La faiblesse des effectifs n'a pas permis de dégager du temps pour lancer des projets pourtant indispensables, tels que la constitution du réseau des personnes responsables au sein des administrations (PRADA) ou le développement des formations, que le secrétariat général et les rapporteurs généraux ne peuvent pas assurer régulièrement en dépit de fortes attentes des administrations.

Les prévisions triennales pour 2011-2013 sont à l'augmentation des crédits de personnels (titre 2) hors CAS (683 500 euros en 2011, et 700 300 euros en 2012 et 2013), et de fonctionnement (titre 3) 128 650 euros en 2011, 70 568 euros en 2012 et 81 458 euros en 2013. Le ressaut de crédits supplémentaires prévus pour 2011 correspond au remplacement de l'application informatique.

B.– LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

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

Son président, depuis décembre 2007, est M. Roger Beauvois, ancien président de chambre à la Cour de cassation. Majoritairement saisie de dossiers concernant la police nationale, la commission a été confrontée à de nombreuses situations dans lesquelles des manquements à la déontologie ont pu être observés.

La progression de l'activité de la CNDS, constatée chaque année depuis sa création, s'est poursuivie et les années 2008 et 2009 sont caractérisées par une progression de l'activité et des moyens. Le nombre d'affaires enregistrées par la commission est ainsi passé de 97 en 2004 à 228 en 2009. 153 dossiers ont été instruits en 2009 (147 en 2007). L'année 2009, en particulier, a été marquée par une augmentation sans précédent du nombre de saisines enregistrées, passant de 152 en 2008 à 228 en 2009. La commission a rendu au cours de l'année 2009 153 avis, soit 6 de plus qu'en 2008. Entre les 1^{er} janvier et 31 décembre 2009, les membres de la commission ont procédé à 473 auditions (451 en 2008) et effectué 22 déplacements. La commission a mis l'accent sur la formation des personnels qu'elle contrôle en multipliant les interventions dans les centres de formation.

Au 30 juin 2010, 95 saisines ont été enregistrées, chiffre en légère diminution par rapport à 2009 (117 saisines). Le nombre d'affaires traitées sur la même période est en augmentation : 98, contre 75 en 2009. Au 30 juin 2010, 251 auditions et 9 déplacements avaient été réalisés.

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits a été examiné par le Sénat en première lecture au cours du mois de juin 2010. Il devrait être soumis à l'Assemblée nationale au cours du dernier trimestre de cette année. En l'état actuel de ce texte, et notamment de son article 33, le Défenseur des droits devrait succéder à la commission nationale de déontologie de la sécurité le premier jour du cinquième mois suivant la publication de la loi organique. Les détachements et mises à disposition des personnels auprès de la commission ainsi que les procédures en cours devraient se poursuivre auprès du Défenseur des droits.

On observe que le mandat de six membres de la commission est arrivé à terme depuis la fin 2009, et que, depuis le 3 février 2010, la commission ne compte que 12 membres sur les 14 prévus par la loi, le Président du Sénat n'ayant pas, à ce jour, nommé de sénateurs en remplacement de ceux dont le mandat était expiré.

C'est au moment même où la CNDS connaît une activité sans précédent que le Gouvernement prévoit sa disparition.

La CNDS a publié, le 29 septembre 2009, un communiqué pour considérer que la nouvelle organisation, sa disparition en un collège dépendant du Défenseur des droits, **marque un recul des garanties démocratiques qu'elle offrait aux citoyens, pour le respect de leurs droits fondamentaux.**

C.- LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004.

Elle a pour mission générale de lutter contre toutes les discriminations prohibées par la loi, de fournir toute l'information nécessaire, d'accompagner les victimes, d'identifier et promouvoir les bonnes pratiques pour faire entrer dans les faits le principe d'égalité ; en se conformant aux principes résultant des directives communautaires prises en application de l'article 13 du Traité d'Amsterdam et trouver les voies et moyens de lutter efficacement contre les pratiques discriminatoires qui portent atteinte au principe d'égalité et par là même à la cohésion sociale.

Présidé par Mme Jeannette Bougrab qui a remplacé M. Louis Schweitzer, le collège de onze membres de la HALDE décide de l'orientation à donner aux réclamations qui lui sont adressées. Le collège adopte des avis et recommandations pour promouvoir l'égalité.

Les effectifs prévus pour 2011 sont de 85 agents, presque tous de catégorie A.

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

La répartition des réclamations selon les critères et les domaines de discriminations révèle une certaine stabilité puisque l'origine demeure le motif le plus souvent invoqué par les personnes qui s'estiment victimes de discrimination (27 %) ; le second critère regroupe « santé » et « handicap » (18 %) ; et l'emploi est toujours le domaine dans lequel on recense le plus grand nombre de réclamations (51 %).

Pour 2011, 6,1 millions d'euros sont demandés pour les crédits de personnel, au lieu de 5,9 millions d'euros en 2010 et 5,5 millions en 2009. Il est proposé de créer 2 ETPT.

Pour 2011 également, 6,9 millions d'euros sont demandés pour les dépenses de fonctionnement au lieu de 6,7 millions d'euros en 2010 et 6,3 millions en 2009.

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

La situation immobilière de la HALDE évolue lentement, sans que sa responsabilité soit en cause.

Un bail privé avait été signé le 13 janvier 2005 pour une durée ferme de neuf ans, et ce deux mois avant la nomination du Président Schweitzer. La HALDE a, depuis plusieurs années, tenté d'engager une négociation avec le propriétaire pour une révision des loyers sans succès. À l'été 2009, La HALDE a obtenu le concours actif de France Domaine, qui a mandaté un intermédiaire privé pour engager de nouvelles négociations avec le propriétaire. Après une première phase de refus de négocier, le propriétaire Unibail a accepté, en janvier 2010, d'envisager la possibilité d'offrir à la HALDE la location de locaux moins onéreux à la condition toutefois que la durée du nouveau bail soit plus importante que celle de l'actuel. Unibail, qui avait refusé que le montant du loyer des locaux de la rue Saint Georges soit discuté, a été avisé que désormais l'État « ne prendrait plus de baux privés dont le loyer serait supérieur à 400 euros/m² HT ».

Alors que la négociation se poursuit, il a été acté par ailleurs lors d'une réunion interministérielle le 8 juillet 2010 que la HALDE pourrait se voir attribuer des locaux situés 20 avenue de Ségur à Paris. Ces locaux seront disponibles en 2015, soit 12 mois minimum après la fin du bail des locaux de la rue Saint Georges.

D.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), a été créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection des données personnelles. Présidée par M. Alex Türk, sénateur, elle est composée de 17 membres et assistée de 2 commissaires du Gouvernement.

Le Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à souligner l'intérêt de la présence de parlementaires au sein des autorités administratives indépendantes. Nos collègues députés Philippe Gosselin et Sébastien Huyghe

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

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

et sénateurs Jean-Paul Amoudry et Claude Domeizel jouent un rôle irremplaçable à la fois pour transmettre à la CNIL leurs expériences d'élus et pour informer le Parlement des préoccupations de la commission.

Le Président Alex Türk lui-même, membre de la CNIL depuis plus de 20 ans, a été élu à cette haute fonction et non désigné, ce qui est la reconnaissance du rôle joué par les députés et sénateurs au sein des AAI. Il est en effet tout à fait important de maintenir la présence des parlementaires, qui sont le meilleur relais avec l'opinion, au sein des AAI.

La loi « Informatique et Libertés » confie 6 missions principales à la CNIL : elle informe les personnes de leurs droits et obligations et propose au Gouvernement les mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques ; elle veille à ce que les modalités de mise en œuvre du droit d'accès aux données contenues dans les traitements informatiques n'entraient pas le libre exercice de ce droit ; elle recense les traitements de données à « risques » qui sont soumis à son autorisation ; elle vérifie la légalité des applications informatiques ; elle peut prononcer diverses sanctions graduées et saisir les juridictions compétentes ; elle établit des normes simplifiées, afin que les traitements les moins dangereux pour les libertés fassent l'objet de formalités allégées.

Avec 957 % d'augmentation de son activité en 6 ans (719 délibérations en 2009, 588 en 2008 et 68 en 2003), et 68 185 fichiers déclarés en 2009 (71 990 en 2008), la CNIL connaît une croissance spectaculaire et continue de son champ d'action. Or, la nouvelle loi « Informatique et libertés » du 6 août 2004 a réformé en profondeur la loi de 1978 : si la CNIL conserve ses anciennes missions, elle se voit attribuer de nouvelles compétences, nombreuses et lourdes : contrôles sur place, mise en œuvre d'une formation contentieuse, création et animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », missions de conseil et d'information, autorisation des fichiers les plus sensibles mis en œuvre tant par le secteur public que privé.

Désormais, près de 90 % de l'activité de la CNIL concernent le secteur privé au lieu de 10 % en 2003. Quelques chiffres illustrent cette activité en forte expansion : le nombre des demandes d'accès aux fichiers de police par les citoyens (procédure dite de droit d'accès « indirect », car devant faire intervenir un des magistrats membres de la CNIL) a atteint 2 217 en 2009 (2 516 en 2008), alors que le nombre de ces demandes n'était que de 400 en 2002. La CNIL a reçu 4 265 plaintes en 2009 (4 244 plaintes en 2008). 270 contrôles sur place ont été réalisés, contre seulement 12 en 2003 ; 91 mises en demeure (préalables au prononcé d'une sanction) ont été adoptées en 2009, ainsi que 9 sanctions.

Le tableau ci-joint met en évidence la forte progression des crédits de la CNIL depuis 2008 (+ 40 %). Cette augmentation est parfaitement justifiée au regard des missions de la CNIL.

DOTATIONS DE LA CNIL

CNIL	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011	Augmentation 2011/2008%
Titre 2 Personnel	7 174 943	6 791 065	8 250 000	7 824 562	9 312 000	10 301 123	43,57
Titre 3 Fonctionnement	4 155 375	3 840 388	4 671 704	4 579 908	5 369 456	5 562 000	33,85
Titre 5 Investissement		38 564		75 146			
Titre 6 Intervention		500		6 000		6 000	
Total	11 330 318	10 670 517	12 921 704	12 485 616	14 681 456	15 869 123	40,06
ETPT plafond	113	110	126	121	140	153	35,40
<i>Titulaires détachés</i>						11	
<i>Contractuels</i>						142	

Source : documents budgétaires PAP et RAP.

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

Le Président Türk a insisté sur la nécessité d'augmenter la vigilance de la CNIL au regard des progrès techniques, en particulier le développement des nanotechnologies, dont la portée en termes de libertés publiques doit être exactement appréciée. Cette mission s'ajoute aux interventions plus traditionnelles de la CNIL, notamment en ce qui concerne le contrôle des fichiers publics. On se souvient du rôle qu'elle a joué lors de l'examen, il y a un an, du fichier STIC en mettant en évidence la faible protection de ce fichier du fait de la routine en matière de mots de passe et des insuffisances de prise en compte des classements sans suite par les parquets pénaux.

E.– LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 a institué comme autorité administrative indépendante le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il peut accéder sans limite à l'ensemble des locaux des lieux d'enfermement et également recueillir toute information ou pièce utile à son travail, comme entendre de façon confidentielle les personnes enfermées et faire témoigner des personnes extérieures. À l'issue des visites, le contrôleur doit adresser un rapport au ministre de tutelle du lieu contrôlé. Plus particulièrement axé sur l'état, l'organisation et le fonctionnement des établissements concernés, le rapport appelle une réponse systématique et sous délais du ministère.

Le Contrôleur général peut être saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement et du Parlement, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et les présidents de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité et de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Il peut également s'autosaisir lorsqu'une personne physique ou morale porte à sa connaissance une situation ou un fait entraînant un traitement manifestement indigne de l'individu.

Le Contrôleur général, M. Jean-Marie Delarue, a été nommé par décret du Président de la République le 13 juin 2008.

Une dotation de 3,2 millions d'euros était prévue en 2009, dont 2,5 millions d'euros pour les charges de personnel (titre 2), et 0,6 million d'euros hors titre 2. La consommation a été de 2,2 millions d'euros. Au 1^{er} juillet 2010, 1,4 million d'euros ont été consommés sur 3,35 millions ouverts.

Au 30 juin 2010, 19 emplois étaient effectifs sur les 20 emplois du contrôle général. 5 agents sont contractuels et les autres des titulaires détachés sur contrat.

Les projets majeurs depuis l'installation du CGLPL sont la préparation et la remise du rapport annuel, l'allongement régulier de la durée des visites, le renforcement des liens avec les associations et les chercheurs, la signature de conventions avec les autres autorités administratives indépendantes et le développement de la coopération internationale.

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

Les perspectives budgétaires triennales sont globalement satisfaisantes : 3,32 millions d'euros sont prévus en 2011, 3,36 millions en 2012 et 3,41 millions en 2013.

F.– LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ

La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques a institué une commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), qui a le statut d'autorité administrative indépendante.

La commission est présidée par M. Hervé Pelletier, et elle comprend, en outre, MM. Jean-Jacques Hyst, sénateur et Daniel Vaillant, député.

Le contrôle confié à la commission a un triple objet : vérifier que toutes les interceptions ont été régulièrement demandées par l'un des ministres compétents (défense, intérieur, douanes) et autorisées par le Premier ministre dans la limite des contingents préalablement fixés, que les motifs invoqués pour justifier les interceptions entrent dans le cadre prévu par la loi (sécurité nationale, prévention du terrorisme) et qu'elles ont été effectuées dans le respect des exigences légales en matière d'enregistrement et de transcription des interceptions.

Ainsi, en 2009, 5 117 interceptions de sécurité ont été demandées, à comparer à 5 935 en 2008 et 6 065 en 2007. 497 (au lieu de 1 095 en 2008, 964 en 2007 et 714 en 2006) l'ont été selon la procédure d'urgence absolue, la commission devant alors rendre son avis dans un délai inférieur à une heure. Cette chute importante du nombre des urgences absolues par rapport à l'année 2008 résulte du « passage à l'autorisation par cible » qui a induit la suppression des urgences « techniques » qui représentaient, en 2008 plus de la moitié des urgences. Ces urgences dites « techniques » étaient initialement destinées à pallier l'interruption de surveillance résultant d'un changement de numéro de la cible.

La prévention de la criminalité et de la délinquance organisée demeure le premier motif des demandes initiales, soit 59 % du total, suivie de la prévention du terrorisme (22,5 %) et la sécurité nationale (17,5 %). En matière de renouvellements, on note que la sécurité nationale occupe la première place avec 41 %, suivie de la prévention du terrorisme avec 39 % et de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée avec 18 %. Au total, demandes initiales et renouvellements confondus, c'est la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée qui occupe la première place avec 43 % des demandes, devançant la prévention du terrorisme 28 % et la sécurité nationale 17 %. Ces trois motifs représentent 99 % des demandes. Cette répartition est d'une grande stabilité d'une année sur l'autre.

Les avis défavorables ont été au nombre de 88 (tous suivis à une seule exception par le Premier ministre) contre 29 en 2008. La commission a en outre eu recours, au cours de l'année 2009, à deux « techniques d'observation » qui peuvent s'apparenter à « l'avis négatif » et déjà évoquées en 2008 : la recommandation adressée au Premier ministre visant à l'interruption de l'interception en cours d'exploitation qui résulte de l'examen exhaustif des « productions » (transcriptions des interceptions) résultant d'une interception. Il y a été fait recours à 19 reprises en 2009. Elles ont toutes été suivies par le Premier ministre. La deuxième technique est la « préconisation d'interruption » adressée par la commission au service utilisateur en cours d'exploitation. Elle résulte du même examen des « productions » et procède d'un dialogue constructif mené directement par le service. Cette technique a conduit les services utilisateurs à abandonner 21 interceptions en 2009.

Depuis la publication de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la commission est également chargée par l'article 6 de cette loi du contrôle des opérations de communication des données prévues par l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques (communication par les opérateurs aux services de police et de gendarmerie concernés des données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications).

Les crédits ouverts pour 2010, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action *Sécurité et protection des libertés*, sont de 586 222 euros, dont 502 475 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération des 6 ETPT autorisés et verser l'indemnité attribuée au président, et 83 747 euros de dépenses de fonctionnement. En 2009, la consommation effective a été de 495 498 euros pour 568 257 euros de crédits votés.

La dotation triennale pour 2011-2012 et 2013 de la CNCIS est ainsi prévue :

	2011	2012	2013
Titre 2 en AE et CP	526 250	531 968	539 616
Titre 3 en AE et CP	101 787	79 969	77 659

Source : Services du Premier ministre.

G.- LA DÉFENSEURE DES ENFANTS

Les crédits du Défenseur des enfants, institution créée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, sont inscrits en PLF 2011 au programme *Protection des droits et libertés*. Ils étaient précédemment rattachés au programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. En conséquence, on constate le transfert de 27 ETP et de 2,4 millions d'euros de crédits de rémunérations ainsi que de 0,8 million d'euros hors titre 2. Les dotations sont globalement maintenues en 2011, à 3,2 millions d'euros au total.

Madame Dominique Versini a été nommée Défenseure des enfants le 29 juin 2006.

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

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

La loi lui confie quatre missions :

– le Défenseur des enfants est saisi de cas individuels à propos desquels les droits des enfants n'auraient pas été respectés et qui n'ont pu être résolus de manière satisfaisante et équitable par les multiples structures dont dispose la France dans ce domaine.

– le Défenseur des enfants identifie et met en évidence les éventuels dysfonctionnements collectifs susceptibles de se produire au détriment des enfants dont il est averti ou qu’il relève lui-même. À cette occasion, il peut faire toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et il propose toutes mesures qu’il estime de nature à régler la situation.

– le Défenseur des enfants élabore des propositions de réforme des textes de loi et de règlements ou des pratiques lorsqu’il apparaît que ceux-ci ne prennent pas suffisamment en considération les droits des enfants ou ne sont pas conformes à ces droits au regard des engagements internationaux que la France a ratifiés.

– le Défenseur des enfants assure la promotion des droits de l’enfant et organise des actions d’information sur ce thème.

Cette institution doit être intégrée au périmètre d’attribution du Défenseur des droits.

IV.– LES INSTANCES CONSULTATIVES

A.– LE COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D’ÉTHIQUE

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

Les crédits du CCNE sont individualisés au sein de l’action *Autres autorités indépendantes* du programme *Protection des droits et libertés*, à hauteur de 824 675 euros en 2011 dont 591 425 euros demandés en dépenses de fonctionnement au lieu de 658 301 euros en 2010 et 492 966 euros en 2009.

Les effectifs du CCNE sont de 5 emplois (3 ETPT et 2 mis à disposition) qui devraient être pourvus à la fin de 2010 même si 2 postes sont restés vacants depuis octobre 2009.

B.– LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L’HOMME

Successeur de la Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l’Homme, créée en 1947 par René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH) est une instance indépendante créée en 1984.

Elle assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l’homme, du droit et de l’action humanitaire et du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des

libertés publiques. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés de ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence. Elle peut en outre appeler publiquement l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme. Elle exerce sa mission de façon indépendante.

Sur le plan budgétaire, à l'instar de la Commission d'accès aux documents administratifs, elle ne constitue pas un budget opérationnel de programme, mais elle est rattachée à la DSAF, son enveloppe budgétaire faisant l'objet d'une concertation avec le directeur de la DSAF.

Les crédits prévus pour 2010 sont de 380 900 euros de rémunérations sur l'action *Autres autorités indépendantes* (5 ETPT) au lieu de 380 000 euros en 2009 (362 821 euros consommés).

Les crédits ouverts au titre des moyens de fonctionnement sont de 251 610 euros en 2010, à comparer à 115 453 euros en 2009 (150 760 euros consommés). Cette très forte progression est notamment le fait des frais de déplacement.

Les prévisions pour 2011-2013 sont marquées par la stabilité globale des rémunérations et l'augmentation des moyens de fonctionnement.

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

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

La commission a rendu 19 avis en 2009 et 8 avis au 1^{er} septembre 2010, à comparer à 18 avis en 2008.

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

Les crédits de la Commission sont individualisés au sein de l'action *Sécurité et protection des libertés*, à hauteur de 63 710 euros en 2009 et 65 064 euros en 2010 pour les dépenses de fonctionnement et de 129 251 euros en 2009 et 129 350 euros en 2010 en crédits de rémunérations pour les indemnités du président et du secrétaire général de la CCSDN ainsi que celles de collaborateurs occasionnels. Quatre autres agents au service de la Commission sont en effet mis à sa disposition par le ministère de l'Intérieur et par le ministère de la Défense.

DOTATION TRIENNALE 2011-2013

(en euros)

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

Source : Services du Premier ministre.

L'augmentation des moyens d'ici à 2013 s'explique par les nouvelles attributions que la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 a conférées à la commission et à son président.

EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 8 NOVEMBRE 2010 À 15 HEURES

(Application de l'article 117, alinéa 2, du Règlement)

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

M. Yves Censi, président. Monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, nous sommes réunis en formation de commission élargie afin de nous entretenir avec vous des crédits consacrés à trois missions du budget général, pour lesquelles vous êtes non maître d'œuvre, mais plutôt porte-parole de l'action du Gouvernement.

Il s'agit d'abord de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Elle fait l'objet d'un rapport spécial commun avec le compte spécial « Publications officielles et information administrative ». Le rapporteur spécial est M. Jean-Pierre Brard.

La mission « Pouvoirs publics », ensuite, a pour rapporteur spécial notre collègue Jean Launay.

Enfin, la mission « Conseil et contrôle de l'État » fait l'objet du rapport spécial de M. Pierre Bourguignon.

Ces trois thèmes étant indépendants les uns des autres, je propose que, comme les années précédentes, nous les examinions en trois phases successives.

Comme vous le savez, la procédure de commission élargie est destinée à permettre un dialogue aussi vivant et direct que possible entre le Gouvernement et les députés.

Nous commençons par la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Jean-Pierre Brard rapporteur spécial pour la direction de l'action du Gouvernement, les publications officielles et l'information administrative. Merci, monsieur le président, pour cette promesse de dialogue direct et vivant avec le ministre. La tâche de celui-ci est rendue ardue car, comme le président l'a rappelé, le ministre n'est pas directement maître d'œuvre : il est obligé de défendre des actions qu'il n'a pas lancées lui-même. Bref, il est obligé de couvrir ces actions sans être responsable du service après-vente.

En préalable, je note avec satisfaction que le taux de réponse des services aux questions que nous leur avons posées est de 97 %. Si elle ne permet de préjuger la qualité des réponses, cette proportion est le signe certain du zèle démocratique des services concernés et leur respect pour le Parlement.

Deux institutions font exception à cette règle et ne semblent pas vraiment concernées par le travail du Parlement : la Commission supérieure de codification et la Commission des archives constitutionnelles de la Cinquième République. La raison en est-elle la faiblesse de leur activité ? Faut-il y voir au contraire un souhait de ne pas s'expliquer sur elle ? En tout cas, le caractère répété de ce comportement mérite les représentations d'usage.

Monsieur le ministre, j'évoquerai successivement cinq des questions qui relèvent du champ du rapport spécial que j'élabore : la maquette budgétaire, les crédits des cabinets ministériels, le service d'information du Gouvernement (SIG), la direction de l'information légale et administrative (DILA) et enfin les autorités administratives indépendantes. Pour les autres éléments, je renvoie au projet de rapport, qui formule sur eux aussi analyses et propositions.

Le nouveau programme 333, « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » est critiquable à plus d'un titre : d'abord, il se rapporte à titre principal à l'administration territoriale de l'État et non aux services du Premier ministre.

Ensuite, il regroupe exclusivement des moyens de fonctionnement de titre III des directions départementales interministérielles (DDI). Les crédits de rémunérations correspondants, qui devraient normalement aussi y figurer, sont inscrits au programme 129, « Coordination du travail gouvernemental ».

Cette dissociation des crédits d'effectifs déconcentrés, rattachés au programme 129, et des moyens de ces administrations déconcentrées, inscrits au nouveau programme 333, a pour effet d'augmenter la masse de crédits de rémunérations fongibles pouvant être redéployés au profit des cabinets ministériels.

Un amendement a été déposé pour remédier à cette situation, en regroupant sur le programme 333 l'ensemble des crédits prévus, au sein de la mission, pour les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les DDI. Quel est le point de vue du Gouvernement sur cet amendement ?

Malgré notre persévérance, notre ardeur et notre curiosité, nous avons de la peine à obtenir des informations exhaustives sur les crédits des cabinets ministériels.

Certes, le fascicule « jaune » annexé au projet de loi de finances présente l'intégralité des effectifs des cabinets – pour le Premier ministre, au 1^{er} juillet 2010, 498 personnes. Toutefois, en matière de rémunérations, il faut distinguer trois agrégats.

Le fascicule « jaune » n'indique les rémunérations, estimées par extrapolation, que pour les personnels détachés sur contrat ou recrutés sur contrat : 71 personnes sur 498, et 3,49 millions d'euros. C'est le premier agrégat.

Le deuxième agrégat est constitué par la récapitulation, dans la réponse au questionnaire budgétaire, des dépenses en 2009 et des prévisions pour 2010 pour l'ensemble des cabinets payés dans le cadre du programme 129. Il s'agit donc des membres des cabinets sous contrat – premier agrégat – ou mis à disposition du cabinet au sein des services du Premier ministre – rémunérés dans le cadre du programme budgétaire –, mais non des agents rémunérés dans le cadre d'autres programmes, qui sont mis à disposition.

Au cabinet du Premier ministre, l'effectif de ces collaborateurs est, au 1^{er} juillet 2010 de 246 personnes sur 498, pour une dépense totale de 29,9 millions d'euros en 2009 et de 23 millions du 1^{er} janvier au 30 septembre 2010.

J'en viens au troisième agrégat. Les rémunérations des 252 personnels mis à disposition et relevant d'autres programmes budgétaires au 1^{er} juillet 2010, soit plus de la moitié de l'ensemble, ne sont recensées nulle part. Pourtant, ces personnes ne vivent pas de l'air du temps ! Leur rémunération doit bien être inscrite quelque part !

En conséquence, le fascicule « jaune » relatif aux effectifs des cabinets ministériels est à peu près sans aucun intérêt pour appréhender les montants réels des rémunérations – 71 agents sur 498 pour le cabinet du Premier ministre –, et donc les coûts des cabinets ministériels. Ce document devrait être utilement complété par des éléments précis sur les rémunérations des agents employés par les cabinets ministériels quelle que soit leur catégorie, c'est-à-dire qu'ils soient contractuels, mis à disposition, ou encore affectés par l'administration.

Un amendement a été déposé pour remédier à cette situation. Quel est le point de vue du Gouvernement sur celui-ci ? Peut-on espérer que le fascicule « jaune » qui sera joint au projet de loi de finances pour 2012 comportera des informations sur l'ensemble des rémunérations des cabinets ministériels ?

On parle beaucoup de remaniement ministériel, mais je souhaite que vous restiez afin d'avoir un garantie d'obtenir des réponses aux questions que je pose. Quoi qu'il en soit, si nous n'obtenons pas ces informations, nous irons les chercher sur place – que les personnes concernées gardent en permanence leurs fiches de paye sur elles. Cependant, même si établir la liste des montants des rémunérations de 498 personnes ne doit pas être si difficile, je préférerais, ayant un emploi du temps quelque peu chargé, ne pas devoir réaliser ce travail moi-même.

J'en viens maintenant au Service d'information du Gouvernement. Je précise à ce sujet que la Cour des comptes a transmis à la commission des finances un référé concernant le contrôle de la gestion du SIG.

Avec la nomination de M. Thierry Saussez à sa tête en avril 2008, à l'initiative manifeste de la présidence de la République, le SIG a connu une transformation, voire une transmutation. Ses moyens ont été considérablement accrus par la loi de finances initiale pour 2009.

Pour dire vrai, tout se passe comme si M. Saussez connaissait assez mal les usages de l'appareil d'État. Alors que le SIG devrait être subordonné au Secrétariat général du Gouvernement, l'impression est que, d'une certaine manière, M. Saussez est un électron libre échappant aux lois universelles de la physique. Peut-être de l'ordre devrait être remis. Peut-être aussi l'origine de cette situation pourrait-elle être trouvée dans l'opacité des modalités de la nomination de M. Saussez. En effet, on n'a pas l'impression que c'est une initiative spontanée du Premier ministre que de l'avoir pris à ses côtés, mais peut-être que ce que je dis n'est que pur fantasme.

Il semble que les marchés d'études et de sondages soient peut-être parfois passés non sans quelque liberté avec le code des marchés publics et exécutés – pour user d'une litote – avec des éléments de souplesse non prévus par les règles de la comptabilité publique. Notre collègue Michel Diefenbacher ici présent n'aurait, je crois jamais toléré de telles méthodes dans les départements dont il a été préfet. En particulier, les règlements ont lieu sur attestation du service fait sans que le SIG soit toujours à même de communiquer des éléments matériels justifiant le paiement, dans un contexte de faible supervision par le secrétariat général du Gouvernement et de vigilance allégée du comptable.

Le SIG aurait par ailleurs failli dans sa tentative de coordonner et centraliser l'ensemble des dépenses de communication du Gouvernement, qu'il s'agisse des dépenses d'analyse de l'opinion – études et sondages – ou de celles portant sur la communication en direction des Français. Il existe toujours une dispersion de la communication gouvernementale – dont bénéficient peut-être des agences qui peuvent aisément cumuler des contrats d'un ministère à l'autre, sans que l'on ait une connaissance exacte de l'ensemble des marchés attribués par bénéficiaire.

Si ces propos ne sont que pure hypothèse, c'est l'absence de transparence qui permet de les formuler. J'espère qu'on pourra nous démontrer qu'ils ne sont pas fondés. Quelles mesures ont été prises pour mettre fin à ces errements ? Le départ de M. Saussez est annoncé dans les gazettes. Peut-on avoir connaissance de l'ensemble des dépenses de communication réalisées par les structures étatiques en 2009 et 2010 pour des travaux d'analyse de l'opinion et de communication en direction des Français, ainsi que des bénéficiaires des marchés en question ?

Je serai beaucoup plus bref sur la direction de l'information légale et administrative (DILA). En effet, grâce aux informations que nous lui demandons – et que nous obtenons très facilement –, nous connaissons bien son action, sous la direction de M. Xavier Patier.

La fusion de la direction des *Journaux officiels* et de la direction de la Documentation française été concrétisée au premier semestre 2010. Il faut maintenant consolider les parts de marché de la DILA au sein de l'administration, en diminuant la sous-traitance, y compris pour l'activité de l'ancienne Documentation française, et en rapatriant à la DILA une part plus importante de l'activité d'impression de l'État. Où en sommes-nous ? Nous admettons bien volontiers qu'une telle action doit être organisée dans la durée. Elle n'est du reste pas forcément toujours pertinente, l'activité d'impression de certains ministères, comme celui de l'éducation nationale, étant considérable.

La question des autorités administratives indépendantes (AAI), chères à Richard Mallié, est régulièrement posée du fait d'amendements tendant à diminuer leurs crédits. La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, est particulièrement visée.

Le très récent rapport du Comité d'évaluation et de contrôle s'interroge à son tour sur le périmètre et la légitimité des AAI, la rigueur qui doit être mise en œuvre dans leur gestion, et l'intérêt de les placer sous la protection du Parlement. Il préconise de procéder en urgence à leur rationalisation, notamment au regroupement fonctionnel de plusieurs d'entre elles. Malgré la présence d'experts en leur sein – mais qui définit la qualité d'expert –, la multiplication de ces autorités ne serait-elle pas une forme de démantèlement de l'État ?

Quel est le point de vue du Gouvernement sur l'avenir des AAI et les amendements tendant à réduire leurs crédits ?

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur le président, je voudrais saluer l'ensemble des députés ici présents, et remercier les rapporteurs spéciaux.

En ce qui concerne l'administration territoriale du programme 129, la coordination du travail gouvernemental et les moyens mutualisés des administrations déconcentrées, je voudrais rappeler que le programme 333 est un programme de mutualisation du fonctionnement des administrations déconcentrées. Il englobe l'ensemble des dépenses de fonctionnement des DDI, ainsi que toutes les dépenses immobilières à la

charge de l'occupant de la quasi-totalité des administrations déconcentrées de l'État : aujourd'hui, plus de 100 000 fonctionnaires sont concernés. Vouloir faire porter par ce programme la rémunération de 497 d'entre eux – les directeurs départementaux – n'apporterait qu'un infime avantage en termes de reconstitution du coût de fonctionnement des administrations déconcentrées.

De même, faire porter par le programme 333 la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) n'apporte pas une vision consolidée des crédits sur ce programme : en effet, il ne porte que sur les loyers et charges immobilière des SGAR, et non sur leur fonctionnement courant.

Certes, les rémunérations des directeurs départementaux et de leurs adjoints auraient pu être inscrites au programme 333 si l'ensemble des crédits de personnel des DDI y avaient été transférés. Loin de faire ce choix, le Gouvernement a souhaité conserver au sein de directions interministérielles un lien direct entre les ministères qui définissent les politiques publiques et les agents affectés, gérés et formés par ces ministères. Ce choix s'explique par la volonté de ne pas diluer les compétences techniques dont les services de l'État ont besoin, et auxquelles les agents de la fonction publique comme les usagers sont légitimement attachés.

Par ailleurs, incorporer les moyens de rémunération des directeurs et directeurs-adjoints au sein d'un programme nouvellement créé et susceptible de connaître des tensions et ajustements budgétaires, s'agissant d'un périmètre complexe et de dépenses pour une grande part incompressibles, pourrait faire peser un risque sur les crédits de rémunération. La pression exercée pour appliquer la fongibilité asymétrique, qui verrait la suppression de crédits de rémunération au profit de crédits liés au fonctionnement de structures, ne permettrait pas de garantir aux cadres supérieurs, qui se mobilisent très fortement dans la création de ces nouvelles structures, une rémunération, notamment indemnitaire, satisfaisante. Les crédits de rémunération des directions interministérielles doivent permettre d'organiser la convergence progressive des régimes indemnitaires des hauts fonctionnaires venant d'administrations différentes. Il est très important que les crédits nécessaires à ce processus de convergence ne soit pas menacés eux-mêmes par la fongibilité asymétrique.

Enfin, il n'est pas possible de suivre le raisonnement selon lequel le rattachement du programme 333 à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » serait critiquable sur le fondement que ce programme se rapporte à titre principal à l'administration territoriale de l'État et non aux services du Premier ministre. Les DDI, qui doivent être les grandes bénéficiaires de la création de ce programme par une gestion facilitée, relèvent du Premier ministre. À ce titre, elles ont pleinement leur place dans une mission gérée par les services du Premier ministre.

Pour toutes ces raisons, liées à la fois à la nature du programme 303, à son contenu ainsi qu'à la gestion des crédits de titre II dont la complexité est connue, il n'apparaît pas souhaitable au Gouvernement de donner une suite favorable à l'amendement présenté par M. le rapporteur spécial.

S'agissant des effectifs et des rémunérations des membres des cabinets ministériels, vous proposez dans un autre amendement, monsieur le rapporteur spécial, d'enrichir de manière très détaillée les données que le Gouvernement communique au Parlement à ce sujet. Le « jaune » budgétaire relatif à ces derniers, annexé au PLF, est produit depuis plus de dix ans et n'a cessé d'être enrichi pour garantir la bonne information du Parlement au fil du temps. En particulier, depuis le PLF pour 2008, le document s'est enrichi d'informations concernant la rémunération globale des agents recrutés sur contrat au sein des cabinets. Par ailleurs, à l'occasion du PLF pour 2010, il a en outre été complété d'une information relative à l'année précédente permettant de constater l'évolution des effectifs, des rémunérations des personnels recrutés sur contrat et des dotations annuelles d'indemnités de sujétions particulières. Enfin, s'agissant du PLF pour 2011, le document comprend deux tableaux de synthèse, l'un sur l'évolution des effectifs des membres des cabinets, l'autre, sur les dotations annuelles d'indemnités de sujétions particulières. Ainsi, le fascicule « jaune » contient les informations que vous souhaitez voir apparaître à l'exception de celles relatives à la rémunération globale de l'ensemble des agents des cabinets ministériels. La demande qui est faite conduirait à substituer au tableau recensant les rémunérations globales des seuls agents détachés et recrutés sur un contrat un tableau recensant les rémunérations de l'ensemble des agents des cabinets en distinguant les membres de cabinets des personnels chargés de fonctions support. Je suis convaincu que cette avancée permettrait effectivement de fournir au Parlement des données complètes sur la masse salariale brute des agents des cabinets ministériels, mais ce document n'a pas encore été établi – je m'engage à ce qu'il le soit dans le PLF 2012. En revanche, il serait complexe d'établir une distinction entre les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, la contribution au CAS pensions, les prestations sociales et les allocations diverses.

Parce que je vous propose de mieux informer encore le Parlement, je sollicite donc le retrait de votre amendement.

S'agissant des sondages effectués par le SIG, les marchés d'enquête d'opinion sont passés dans le respect des règles du code des marchés publics. La procédure d'appel d'offres lancée en 2009 ayant abouti à la conclusion de sept marchés publics – conformément au nombre de lots –, la Cour des Comptes n'a émis aucune observation, de même qu'en ce qui concerne le marché de suivi barométrique de la communication gouvernementale. Les critiques de la Cour visaient en effet les seuls achats « de sondages publiés auprès de divers instituts » dans la mesure où ils prenaient la forme de simples bons de commande émis au coup par coup. Prenant en compte ces remarques, le SIG a procédé à ces achats en 2010 en application de l'article 28 du code des marchés publics – les marchés à procédure adaptée – et de l'article 35 du même code – les marchés négociés –, l'objectif étant en complément de disposer de l'ensemble des analyses et du détail complet de ces enquêtes.

S'agissant de l'exécution des marchés, la Cour des Comptes avait relevé des défauts d'engagement préalable des dépenses avant commencement d'exécution. Cette situation visait essentiellement les achats d'études pour lesquels les devis sont finalisés tardivement en vue d'enquêtes sur des questions d'actualité à réaliser, par exemple, le week-end – alors qu'il n'est matériellement plus possible d'émettre des bons de commande dans l'application comptable de l'État. Des bons prévisionnels – par conséquent ajustables – étant désormais émis chaque semaine pour un montant limitatif, il est donc possible d'affirmer que ce problème est résolu.

Les règlements et liquidations prononcées sont tous émis sans aucune exception à la vue d'un service fait attestant de la réalité des enquêtes d'opinion réalisées, livrées puis certifiées. Toutes les études demandées par la Cour des Comptes ont été produites et toutes sont disponibles dans les archives du service avant qu'elles ne soient envoyées aux Archives nationales au bout de cinq ans, constituant ainsi un fonds documentaire unique réunissant plus de trente années d'études de l'opinion française.

Par ailleurs, les dépenses portant sur la communication en direction des Français sont mutualisées depuis 2003. Un marché de conseil et d'achat d'espaces centralisé et unique est conclu par le SIG en application de l'article 7 du code des marchés publics, le service agissant en qualité de service centralisateur de chaque département ministériel, ces derniers procédant ensuite à leurs achats en émettant leurs propres bons de commande sur ledit marché. Depuis 2006, la communauté d'achat constituée par les départements ministériels réunis s'est élargie à d'autres opérateurs : l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé, l'ADEME, l'Institut national de lutte contre le cancer, entre autres. – l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) ayant rejoint le groupement de commande. Le renouvellement de ce marché pour 2010 s'est également opéré dans ce cadre, cette mutualisation des achats représentant presque la moitié des dépenses totales de la communication de l'État – 147 millions d'euros sur 338.

S'agissant des dépenses d'analyse de l'opinion, la volonté initiale de passer des marchés centralisés sur le même modèle que celui de l'achat d'espaces n'est pas abandonnée, l'objectif étant d'ici au début de l'année 2011 de lancer un premier marché visant à grouper les achats des études en matière de post-test de communication. Il est en effet apparu pertinent de procéder de manière graduelle et concerté avec les ministères tout en tenant compte de la situation des opérateurs privés présents dans ce type de segment d'achat, de leur nombre et de leur pleine capacité à répondre à des commandes plus massifiées.

Il est à noter par ailleurs que la mutualisation des achats n'est pas le seul moyen de coordonner la communication gouvernementale. En effet, le SIG a toujours joué un rôle de régulateur des dépenses de l'État, que ce soit dans le domaine de la communication grand public ou dans celui de l'analyse de l'opinion. Ainsi, les Premiers ministres successifs ont-ils toujours attribué à ce service le soin de donner des agréments préalables au projet des ministères, qu'il s'agisse de campagne de communication, de sondages et même des sites Internet gouvernementaux. Le service joue par conséquent un rôle de conseil, de pilotage, de régulation et d'optimisation des dépenses de l'État dans ce domaine.

Vous m'avez également interrogé sur la direction de l'information légale et administrative. Son action s'inscrit dans une dynamique de modernisation qui mobilise des moyens humains, techniques et financiers importants pour répondre à la mission qui lui a été confiée en matière d'édition, d'impression et de diffusion. Elle poursuit une politique d'optimisation de ces moyens qui passe également par des investissements significatifs tels que celui réalisé pour l'acquisition d'une nouvelle rotative. Ce nouvel outil renforcera les moyens de la direction pour internaliser certaines prestations actuellement sous-traitées et pour se positionner davantage sur l'offre à destination des administrations publiques grâce à un éventail élargi de produits qui seront proposés aux organismes publics.

Les démarches commerciales qui s'inscrivent dans une stratégie globale de positionnement de la direction au sein de la sphère publique sont pour certaines engagées et pour d'autres encore à venir auprès des

administrations et organismes publics tels que les ministères des affaires étrangères ou de l'éducation nationale, la Préfecture de Police, le musée du Louvre, l'INRA, le centre nationale d'enseignement à distance (CNED), entre autres. Ces démarches ont permis dès 2010 de développer l'activité de la chaîne graphique. L'année 2011 sera quant à elle une année de transition avec l'achèvement de l'installation de la rotative et de ses périphériques associés – la montée en puissance de la prise en charge de nouveaux travaux d'impression sera nécessairement progressive durant cette période. L'année 2012 confirmera les objectifs ambitieux de production qui allieront la production régaliennne des publications du *Journal officiel* à celle d'un panel important de prestations graphiques au bénéfice des administrations et organismes publics.

L'orientation tendant à faire assurer par cette direction l'activité éditoriale des administrations fait l'objet d'échanges au sein du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative. Cette instance a engagé, dans l'une de ses formations spécialisées, des travaux visant à établir un état des lieux et des propositions pour élaborer de nouvelles pistes de prise en charge des activités de cette nature. La direction est totalement investie dans les travaux de cette instance.

Le dialogue interne est par ailleurs indispensable pour accompagner la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des projets stratégiques et structurants de la direction faute de quoi la compréhension et l'adhésion des personnels ne se fera pas. C'est ainsi, à titre d'illustration, que la direction a décidé la création d'un comité de suivi de l'évolution de l'outil de production auquel sont notamment conviés les représentants du personnel. Ce comité est une instance d'échange d'informations et de concertation qui sera opérationnel durant la période d'élaboration du projet.

Le conseil d'orientation a été créé par décret du 11 janvier 2010 ; il est placé auprès du Premier ministre et exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines de l'édition publique et des publications administratives quel que soit le support de l'information, du renseignement administratif ou de la mise à disposition des données publiques. L'article 5 de ce décret prévoit que les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil d'orientation sont inscrits au budget de la direction qui prend en charge le secrétariat. La direction est naturellement représentée par son directeur et contribue aux travaux en participant aux trois formations spécialisées du conseil d'orientation dans le domaine de l'édition publique, de l'information administrative et de la mise à disposition des données publiques.

Si les regroupements fonctionnels proposés de certaines autorités indépendantes pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement doivent être analysés au cas par cas, le Gouvernement a quant à lui déjà travaillé au regroupement géographique que M. Dosière et M. Vanneste appellent de leurs vœux dans leur volumineux rapport sur les AAI.

À l'horizon 2015 verra le jour un centre du Gouvernement avenue de Ségur. Il pourrait potentiellement abriter plusieurs autorités indépendantes pour lesquelles cela représenterait une économie par rapport aux loyers qui sont aujourd'hui supportés. Des discussions sont menées actuellement par les services du Premier ministre.

Les parlementaires nous ont sensibilisés souvent, non sans raisons, sur la question de l'immobilier. Les administrations doivent en effet réduire leurs dépenses immobilières et, en particulier, le coût des baux privés. Les autorités administratives indépendantes peuvent d'autant moins s'exonérer d'un tel mouvement qu'un effort sur les fonctions support n'entame en rien leur indépendance fonctionnelle. Ainsi, la renégociation ou la résiliation des loyers les plus chers en Île-de-France qui a été lancée en 2009 par le ministre du budget inclut-elle lesdites autorités. L'immeuble de la rue Saint-Georges qui abritait le comité consultatif d'éthique, le Haut conseil à l'intégration et la MILDT, a vu son bail résilié au 31 décembre 2009, la plupart de ses occupants ayant été relogés dans des bâtiments domaniaux.

Ces renégociations sont désormais conduites en intégrant la norme que le ministre du budget a fixée lors du débat du 19 avril 2010 à l'Assemblée nationale organisé à l'initiative de la commission des finances. L'État ne devra plus signer des baux ou se réengager moyennant un loyer économique annuel supérieur à 400 euros par mètre carré. Cette volonté s'est traduite dès le début du mois de juillet 2010 par de premières demandes adressées par le ministre aux responsables de six entités administratives, dont deux autorités indépendantes – la commission des comptes de campagne, l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – et le souhait de rechercher des implantations nouvelles dont le loyer annuel se situerait en deçà de ces 400 euros par mètre carré, le ministre refusant par ailleurs la prolongation envisagée pour leur bail actuel.

Le Gouvernement souscrit donc pleinement aux trois recommandations du rapport parlementaire s'agissant de la maîtrise des coûts de l'immobilier.

M. Mallié et 80 de ses collègues proposent à travers un amendement de réduire les moyens de fonctionnement de la HALDE de 344 358 euros, ramenant ainsi son budget de fonctionnement à son niveau de 2010. La maîtrise de l'évolution de la dépense publique est évidemment une priorité partagée par le Gouvernement. Elle doit concerner aussi bien les autorités administratives indépendantes que l'État. Toutefois, s'agissant de la lutte contre les discriminations, il convient de s'assurer que la HALDE disposera des moyens de faire face à sa mission. Les augmentations de crédits de cette institution prévues dans le budget pour 2011 correspondent à des besoins destinés à améliorer l'efficacité de son action : en titre II, 300 000 euros permettront principalement de recruter deux agents de catégorie A qui travailleront au traitement des dossiers de réclamation, et 200 000 euros en crédits de fonctionnement permettront quant à eux de mettre progressivement en place un réseau de correspondants territoriaux – ces moyens visent à prendre en charge les coûts de déplacement de ces correspondants ainsi que les frais divers liés au fonctionnement des permanences locales.

Enfin, vous avez souligné que le loyer constitue un poste important du budget de la HALDE avec un *ratio* d'occupation qui n'est pas totalement satisfaisant. Outre que le Gouvernement mène une politique pour réduire les charges locatives de l'État en Île-de-France, il aide la HALDE à renégocier son bail. À ce stade, ce dernier engage cette structure jusqu'en 2014, ce qui correspondra à peu près à la date à laquelle la HALDE devrait rejoindre le futur centre du Gouvernement de l'avenue de Ségur. Je vous signale par ailleurs que les charges du loyer de la HALDE ont diminué par rapport à 2009 en raison de la baisse de l'indice du coût de la construction.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement n'a pas émis un avis positif sur l'amendement en question.

M. Yves Censi, président. Je vous remercie, monsieur le ministre, pour des réponses exhaustives qui auront sans doute satisfaits les espoirs les plus fous de M. Brard dont la reconnaissance presque éternelle vous est conséquemment acquise.

M. Michel Diefenbacher. Nous en avons tous conscience : l'examen des crédits de cette mission constitue un exercice délicat.

En effet, son périmètre a encore changé : si l'administration est un corps vivant et que les instruments de mesure et de contrôle budgétaires doivent s'adapter aux nécessaires évolutions, il n'en reste pas moins qu'un peu plus de stabilité serait la bienvenue.

De surcroît, les administrations, services et autorités rattachés à cette mission sont nombreux, divers, souvent dépourvus de liens les uns avec les autres et, parfois, rattachés à Matignon – en raison notamment de leur versant interministériel.

Enfin, Matignon, précisément, ne maîtrise pas toujours les moyens budgétaires dévolus à la poursuite des différents objectifs – tel est en particulier le cas pour les autorités indépendantes, lesquelles poursuivent par définition leurs actions avec beaucoup de liberté –, un certain nombre de décisions devant par ailleurs être prises alors qu'elles ne relèvent pas directement des services du Premier ministre – je songe à la transposition des directives européennes.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, l'examen des crédits ainsi que les comptes rendus des gestions antérieures témoignent de l'émergence d'une culture de la performance tant quantitative que qualitative au sein des administrations. Par conséquent, le groupe UMP les votera.

Cela dit, monsieur le ministre, je souhaite vous poser quatre questions.

Le rapport dont nous sommes saisis fait état d'un indicateur consacré au taux d'exécution des lois. Si celui-ci s'est amélioré au cours des dernières années puisque 80 % des décrets d'application interviennent dans les six mois suivant le vote, la marge de progression dont nous disposons n'en est pas moins patente en raison notamment du caractère disparate de ces délais en fonction des administrations. Ces derniers sont en effet un peu plus longs pour les ministères de la culture et de l'écologie puisque respectivement 37 % et 30 % des décrets n'interviennent qu'après ce laps de temps. « Peut mieux faire », serais-je donc tenté de dire ! Plus sérieusement, comment expliquer ces retards et y remédier ?

Par ailleurs, la France est longtemps apparue comme le mauvais élève de la classe en ce qui concerne la transposition des directives européennes. Si d'incontestables efforts ont été réalisés ces dernières années, il me semble tout de même inquiétant qu'une dizaine d'entre elles soient toujours en souffrance et que cela soit présenté comme une fatalité. Comment le Gouvernement compte-t-il accélérer les procédures ? Le rapport

faisant état, de surcroît, d'une dégradation à venir, cette dernière est-elle tout aussi fatale ou pouvons nous agir contre ?

En outre, si je respecte bien entendu la décision visant à rattacher au Premier ministre le programme 303 concernant les directions interministérielles départementales et régionales, elle ne m'en paraît pas moins soulever un problème de principe. Si, en effet, un tel rattachement se justifie par le caractère interministériel de ces services, ces derniers sont néanmoins rattachés aux préfets de département et de région, eux-mêmes ayant une mission on ne peut plus « interministérielle » sans dépendre pour autant de Maignon. Quels gains de productivité sont-ils donc escomptés de la création de ces directions ?

Enfin, si le débat que nous avons eu l'an dernier concernant la HALDE a mis en évidence combien l'ensemble de nos groupes parlementaires sont conscients de l'importance de la mission de cette institution et de la nécessité qu'elle dispose des moyens qu'implique son bon fonctionnement, il est tout aussi vrai que la limitation de ces derniers n'obèreraient en rien son travail. J'ai bien noté vos réponses à ce propos, monsieur le ministre, mais je demeure dubitatif, l'ensemble des administrations se devant de contribuer à l'effort collectif de maîtrise des dépenses budgétaires.

M. René Dosière. Après avoir entendu les questions du rapporteur spécial et les réponses, qui n'étaient pas toujours précises, du Gouvernement, je constate que le Parlement ne peut exercer de véritable contrôle sur les dépenses du Premier ministre, qui est directement concerné par les services qui lui sont rattachés.

Comment peut-on vérifier que la réduction annoncée du train de vie du Gouvernement est bien suivie d'effet alors que nous ignorons le coût des cabinets ministériels ? Les précisions que vous avez fournies, monsieur le ministre, ne nous donnent aucune information ? notamment sur les rémunérations des membres des cabinets ministériels, ce qui est étonnant puisque le Gouvernement a été capable d'évaluer le montant global des rémunérations des contractuels et des fonctionnaires, primes comprises. En effet, répondant à ma demande, chaque ministère a pu fournir les moyennes des trois rémunérations les plus élevées et des trois rémunérations les moins élevées. Il devrait donc être possible d'obtenir assez rapidement le montant des rémunérations de la totalité des personnels.

Le projet de budget donne des éléments d'information également partiels en ce qui concerne les véhicules automobiles. Les crédits passent de 1,522 million à 1,988 million d'euros, ce qui représente une augmentation de 31 %, laquelle paraît excessive en période d'économies budgétaires. C'est ainsi que les crédits pour la location de véhicules passent de 300 000 à 724 000 euros et les frais de taxis de 500 000 à 600 000 euros. Seuls les crédits d'entretien des véhicules du Premier ministre sont en diminution. Je le répète : il nous est difficile d'avoir une vision correcte des dépenses.

J'évoquerai maintenant les autorités administratives indépendantes. Richard Mallié – il n'est pas le seul, il est vrai – fait, semble-t-il, une fixation sur la HALDE. Le travail que Christian Vanneste et moi-même avons conduit sur les autorités administratives indépendantes fait apparaître la nécessité d'encadrer l'évolution budgétaire globale de ces organismes. Nous en ignorons du reste le budget global puisque, si on croit le ministère du budget, il est de l'ordre de 400 millions d'euros, alors que si on prend en compte le coût des fonctionnaires mis à disposition, il dépasse les 600 millions d'euros, ce qui n'est pas la même chose ! Dans le premier cas, le budget est inférieur à celui de l'Assemblée nationale, dans le second cas, il lui est supérieur. De plus, contrairement au budget de l'Assemblée, qui n'a pas varié depuis trois ans, celui des autorités administratives augmente de 10 % l'an. Ces autorités devant fournir des efforts, nous cherchons à les y aider en émettant des préconisations à moyen terme.

À plus court terme, nous serons saisis d'un projet de loi, auparavant examiné par le Sénat, visant à regrouper, dans le cadre de la création du Défenseur des droits, plusieurs autorités administratives indépendantes. Ce regroupement a un double intérêt : il améliorera pour les citoyens la lisibilité de ces organismes tout en permettant de réaliser des économies budgétaires grâce à la mutualisation de certains services. Toutefois, comme nous ne connaissons qu'en 2011 les effets de ce regroupement sur les budgets des différentes autorités, il serait sans doute prématuré de tailler leurs budgets à la hache.

Je tiens à préciser que les loyers de ces autorités sont très élevés. Souvent, du reste, elles ne l'ont pas fixé elles-mêmes. C'est le cas de la HALDE, dont le loyer exorbitant atteint les 690 euros le mètre carré. C'est un des plus élevés, en raison notamment d'un hall luxueux qui n'a aucune utilité. On aurait pu installer la HALDE autre part. C'est donc la politique immobilière menée par les services de l'État qui est à remettre en cause : étant incohérente, il convient de la modifier. Sur le conseil de M. Louis Giscard d'Estaing, le rapport préconise d'installer les autorités indépendantes dans des immeubles domaniaux plutôt que de louer des locaux

à des prix élevés dans le triangle d'or parisien, là même où l'État vend actuellement plusieurs de ses biens. Nous devons également nous interroger sur des accords réalisés en dehors des procédures habituelles.

En tout état de cause, il convient de traiter les autorités indépendantes de manière individuelle.

Mme Delphine Batho. Chacun se souvient du rapport de la Cour des comptes sur l'affaire des sondages de l'Élysée : je tiens à revenir sur le sujet.

En commission élargie l'année dernière, comme lors de l'audition du directeur de cabinet de la Présidence de la République, j'avais évoqué l'hypothèse d'une externalisation des commandes de sondages de l'Élysée vers le service d'information du Gouvernement. Le directeur de cabinet, comme vous-même, monsieur le ministre, aviez démenti cette hypothèse ; or, elle est totalement confirmée par les rapports de M. Jean-Pierre Brard et de M. Jean Launay.

La mutualisation a servi d'astuce pour justifier l'augmentation de 292 % du budget du SIG depuis 2008, augmentation qui, si on en croit le rapport de M. Brard, ne correspond pas à la mutualisation des dépenses de communication de l'ensemble du Gouvernement. Nous sommes, de fait, confrontés à une boulimie de dépenses non pas de communication mais de propagande. Il n'est qu'à se rappeler la récente campagne de communication sur les retraites.

De plus, la comparaison des bleus budgétaires des années 2010 et 2011 révèle une nouvelle augmentation des crédits du SIG en direction des sondages, qui seront portés à 4,3 millions d'euros. Le budget « sondages » du Gouvernement aura donc doublé depuis 2009, ce qui est proprement sidérant. Or cette hausse est supérieure à la prétendue baisse des dépenses de sondage de la Présidence de la République, ce qui prouve bien l'externalisation vers le SIG des dépenses de l'Élysée en la matière.

C'est pourquoi, la commission élargie aurait dû permettre une discussion commune des rapports de MM. Jean-Pierre Brard et Jean Launay, puisque ces rapports font référence à des éléments communs sur la question des sondages d'opinion. De fait, les éléments de régularisation des dépenses de l'Élysée présentés comme tels à la suite du rapport de la Cour des comptes sont fictifs, tout comme est fictive la baisse du budget « sondages » de l'Élysée.

Monsieur le ministre, comment justifiez-vous la nouvelle augmentation du budget « sondages » du SIG en 2011 ?

M. Jean-Pierre Brard a évoqué l'annexion du SIG par la Présidence la République : qu'avez-vous à répondre sur le sujet ?

Pourriez-vous nous communiquer la liste des prestataires et le montant des marchés que vous avez évoqués, ainsi que la liste des sondages payés par le SIG en 2008, 2009 et 2010, à l'instar de ce qui avait été fait l'an dernier pour les dépenses de la Présidence de la République ?

Qui sont les conseillers en communication prestataires du SIG ?

Enfin, confirmez-vous, monsieur le ministre, l'existence d'un contrat d'un montant de 120 millions d'euros – ce qui n'est pas rien – attribué le 30 juin dernier par le SIG au groupe Aegis, dont Vincent Bolloré est actionnaire ? Ce contrat devrait entrer en application le 1^{er} janvier 2011 pour divers conseils en communication, notamment la mise en œuvre du *storytelling*.

M. Yves Censi, président. Vous avez évoqué une discussion commune : il n'est en rien interdit à chacun des députés ici présents, M. Launay compris, de prendre la parole au cours du débat.

M. Richard Mallié. Monsieur le ministre, comme l'an dernier, j'ai du mal à trouver dans le document budgétaire des chiffres précis relatifs à la HALDE.

C'est ainsi que le délai moyen d'instruction des dossiers est disponible pour le médiateur de la République ou pour la CADA – commission d'accès aux documents administratifs – mais non pour la HALDE avant 2010, ce qui est étrange pour un organisme créé en 2004.

Or celui-ci demande cette année une nouvelle augmentation, de l'ordre de 344 358 euros, ce qui ferait passer son budget au-dessus de la barre des 13 millions d'euros. Il deviendrait ainsi supérieur à celui du médiateur de la République.

Alors que le PLF pour 2011 s'inscrit dans un contexte budgétaire difficile, le train de vie de la HALDE est toujours aussi exceptionnel. Le pré-rapport de la Cour des comptes est sans appel : les marchés publics sont à la limite de la légalité, les dépenses en communication sont exorbitantes – 6,2 millions d'euros entre 2005 et 2009 – et le loyer annuel, qui a été rappelé par M. René Dosière, auteur avec M. Vanneste d'un excellent rapport sur les AAI, s'élève à plus de 1,8 million, soit 800 euros le mètre carré, contre 300 euros dans une rue voisine. Je signale au passage

L'année dernière, nous nous étions penchés sur ces dépenses exorbitantes, mais depuis rien n'a changé. La HALDE continue d'habiter ses somptueux locaux qui représentent toujours plus de 15 % de son budget. Aucun autre opérateur n'a été invité à les partager et elle n'a procédé à aucune simulation d'achat.

Le rapport nous apprend que, le 20 juillet 2010, décision a été prise d'attribuer des locaux au 20 avenue de Ségur à partir de 2015. Or le bail de la HALDE s'achève en 2014 : elle devra donc encore rester douze mois supplémentaires dans ses locaux onéreux.

De plus, entre 2008 et 2011, le budget de cet organisme flambe aussi bien pour les dépenses de fonctionnement – plus 12 % – que pour celles de personnels – plus 13 %. Or la HALDE demande pour 2011 une nouvelle augmentation de plus de 3 % après en avoir obtenu une de 6,3 % en 2010. Cette attitude est déplacée car cette autorité n'a fait aucun effort pour faire mieux avec autant.

Ne perdons pas non plus de vue que 75 % des dossiers déposés auprès de la HALDE en 2009 ont été rejetés et que seuls 3,6 % des plaintes ont abouti.

C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à diminuer le budget de la HALDE de 344 358 euros, ce qui équivaut à reconduire en 2011 celui de 2010. Il est en effet essentiel que l'État diminue son train de vie et cherche à annuler son déficit. De ce fait, on ne saurait lui demander de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite tout en laissant ses opérateurs augmenter leurs budgets dans une telle proportion.

Il ne s'agit en aucun cas de réduire les moyens de la HALDE mais de ne pas les augmenter par rapport à 2010. Nous n'avons rien contre l'action de cet organisme mais, la France mettant en place une légitime rationalisation des dépenses, il convient de faire aussi bien avec autant ou, plus exactement, un peu moins, compte tenu de l'inflation. La HALDE doit prendre sa part de l'effort commun.

M. Louis Giscard d'Estaing. Nous devons prendre en considération les travaux effectués par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, qui s'est penché de manière complète sur ces autorités indépendantes – j'ai participé, avec d'autres députés, aux travaux du comité dont MM. René Dosière et Christian Vanneste ont rédigé le rapport.

L'audition de Louis Schweitzer dans le cadre de la mission parlementaire n'a pas permis, en ce qui concerne la HALDE, de savoir pourquoi il serait nécessaire aujourd'hui d'augmenter son budget. Son ancien président avait expliqué que l'absence initiale de fonds de roulement impliquait de consommer les crédits pour éviter de devoir les rendre. Or cela ne justifie en rien l'augmentation actuelle des crédits. C'est pourquoi je comprends le sens de l'amendement de M. Richard Mallié.

Par ailleurs, le bail relatif aux locaux occupés par la HALDE a été conclu avant même qu'elle n'ait été officiellement constituée. Cela pose un vrai problème, monsieur le ministre ! Comment peut-on en effet admettre qu'avant même la constitution d'une nouvelle autorité administrative, on puisse louer à des opérateurs locaux extérieurs au parc immobilier de l'État, en s'engageant, de plus, pour une période irrévocable, ce qui interdit par la suite toute renégociation de bail ? D'autant qu'on se trouve dans une situation absurde, ce que je tiens à souligner en tant que rapporteur spécial du budget de la défense : en effet, d'un côté nous attendons des recettes exceptionnelles importantes pour le budget de la défense pour 2011, fondées notamment sur des cessions d'emprises parisiennes, et, de l'autre, les autorités administratives versent des loyers élevés à des organismes extérieurs à la gestion de l'État.

Il est important qu'à la suite des travaux tant du comité d'évaluation et de contrôle que de la commission élargie nous suivions tout ou partie des préconisations formulées par Georges Tron, lorsqu'il était député, et celles d'Yves Deniaud, qui est aujourd'hui rapporteur spécial sur la politique immobilière de l'État, préconisations qui visent à rationaliser celle-ci dans le cadre d'une synergie de fonctionnement. En effet, on pourrait regrouper certaines autorités administratives sur le plan immobilier, lesquelles partageraient des services communs – M. Louis Schweitzer, au cours de son audition, a évoqué l'émission de la paye.

M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial. M. Diefenbacher a souligné que l'administration est un corps vivant qui a besoin de stabilité. Dans certains cas, l'administration est surtout un corps vivant et fuyant. Il conviendrait qu'elle ne nous glisse pas entre les mains comme une savonnette !

M. Giscard d'Estaing s'est étonné de la politique immobilière de l'État qui consiste, dans le même temps, à vendre et à louer n'importe comment. Dois-je rappeler l'affaire de l'Imprimerie nationale ou celle du Centre de conférences internationales de l'avenue Kléber ? Sur ces deux affaires, jamais aucune recherche en responsabilité n'a été conduite. Mes chers collègues de la majorité, vous avez préféré donner l'absolution alors qu'une telle gabegie, qui mettait en cause l'argent public, méritait au moins la confession des fautes commises.

Monsieur le ministre, j'ignore ce que peut signifier la moyenne des rémunérations, surtout lorsqu'il s'agit de la moyenne des trois rémunérations les plus hautes et de celle des trois rémunérations les plus basses. Ne pouvant nous contenter de tableaux de synthèse – la synthèse ne débouche pas toujours sur la clarté, comme en témoignent les congrès du Parti socialiste –, nous préférierions disposer d'une analyse au scalpel permettant de disséquer les rémunérations. Je ne demande aucune liste nominative. De plus, comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas choqué que les collaborateurs des cabinets ministériels soient convenablement payés, compte tenu de la masse de travail qu'ils abattent, exception faite de certains exemples exorbitants, comme celui de l'ancien collaborateur du Président de la République, M. François Pérol, qui bénéficie à l'heure actuelle d'une sinécure. Nous voulons simplement connaître le montant des rémunérations, ce qui évitera de laisser s'installer le doute. Monsieur le ministre, vous avez fait une proposition en la matière pour l'année prochaine – ce qui me confirme dans l'idée qu'il faut que vous restiez au gouvernement –, et j'y adhère.

En ce qui concerne le service d'information du Gouvernement, vous avez affirmé – étiez-vous convaincu ? – que M. Thierry Saussez respectait parfaitement les règles des marchés publics. Je pense, pour ma part, qu'il est plus un esthète qu'un comptable. C'est de loin et de profil qu'il observe les règles. Il reste donc des progrès à réaliser en la matière. De plus, vous entendez affirmer que, durant le week-end, on ne saurait établir des bons de commande, me fait frémir sur l'état de déliquescence atteint par les services de l'État.

Vous avez également évoqué les post-tests de communication : s'agit-il d'un néologisme de M. Saussez, qui marquera ainsi son passage au SIG ?

En ce qui concerne la direction de l'information légale et administrative – DILA –, je prends acte de vos ambitions de production pour 2012, qui confirment les informations que nous avons reçues sur place. Cela signifie à nos yeux que le Premier ministre pèse de tout son poids sur les ministres du Gouvernement afin d'éviter toute formation d'un État dans l'État : chaque ministère doit en effet appliquer les décisions prises. De plus, Les travaux d'impression doivent être réinternalisés vers la DILA.

Enfin, si la Documentation française a pu, en ce qui concerne sa difficile fusion avec la Direction des *Journaux officiels*, naviguer sans chavirer sur des eaux agitées, on le doit à la qualité des interlocuteurs et à leur écoute réciproque.

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Mesdames et messieurs les députés, je vous prie de bien vouloir excuser d'éventuelles lacunes dans mes réponses, car vos questions étaient très fournies.

Après avoir relevé les progrès accomplis dans l'application des lois, M. Diefenbacher a remarqué que l'on pourrait mieux faire. Il s'est notamment demandé pourquoi, dans certains domaines, le rythme d'application des lois n'était pas suffisant. Cela est dû au fait que le Parlement a voté, au cours des derniers mois, des « vaisseaux législatifs », de gros textes, longs et compliqués à mettre en œuvre. J'en donnerai trois exemples : la loi « Hôpital, patients, santé et territoires », le Grenelle 2 ou la loi Hadopi. Pour autant, le Premier ministre et ses collaborateurs exhortent l'ensemble des ministères à faire en sorte que les textes soient impérativement appliqués dans le délai raisonnable de six mois.

S'agissant de la transposition des directives européennes, le Parlement et le Gouvernement ont déterminé les modalités de mise en œuvre de l'important chantier législatif qu'elle appelle. Deux projets de loi et une proposition de loi ont été déposés à sujet. Là aussi, la pression s'exerce en tout instant.

M. Diefenbacher s'est demandé pourquoi les préfets, qui sont la quintessence de « l'interministérialité », n'étaient pas rattachés à Matignon. Je pense que, pour des raisons liées à la tradition et à la culture, il ne serait pas très facile de les faire passer de la place Beauvau à Matignon.

Je remarque par ailleurs que la création du programme 333, « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », permettra d'exploiter toutes les potentialités de la réforme. La mutualisation des dépenses de fonctionnement des directions départementales palliera les inconvénients d'une répartition des moyens entre les divers programmes ministériels. Ce programme facilite donc la gestion de ces directions.

Les fonctions support représentent un potentiel d'économies important. Les mutualisations auxquelles nous assistons permettront d'absorber les économies demandées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, sans pour autant affecter les missions confiées aux directions.

Je ne reviendrai pas sur la HALDE, mais j'ai entendu ce qui a été dit à son propos.

M. Michel Bouvard. C'est un problème récurrent !

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Monsieur Dosière, les règles régissant la composition des cabinets ministériels sont appliquées strictement, à une seule exception près, concernant un secrétariat d'État rattaché au Premier ministre. Mais la situation sera régularisée le 15 novembre, soit dans quelques jours. Le problème est donc en passe d'être résolu. Cela s'est fait relativement vite, malgré la difficulté.

En ce qui concerne les rémunérations, nous n'avons pas aujourd'hui de documents consolidés. Mais j'ai pris un engagement tout à l'heure à ce sujet : nous le respecterons.

S'agissant des véhicules automobiles, vous avez relevé, monsieur Dosière, une augmentation des crédits. Elle s'explique par un recours plus important aux moyens externes : de fait, si l'on achète moins de voitures, on utilise davantage de taxis et on loue davantage de voitures.

M. René Dosière. Et on fait des économies...

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Je ne suis pas certain que ce soit toujours le cas, ayant moi-même présidé une collectivité territoriale. Il faut bien comparer les avantages et les inconvénients de l'acquisition à ceux de la location. Ce n'est pas aussi simple que cela.

Pour ce qui est des autorités indépendantes, tant les crédits dont elles disposent que la politique immobilière qui est la leur soulèvent l'État de vraies questions.

Si nous n'avons pas inscrit de crédits pour le Défenseur des droits, c'est parce que celui-ci n'est pas législativement créé. En outre, dans la mesure où il rassemblera un certain nombre d'organismes, nous pensons qu'il pourra fonctionner en 2011 avec les crédits consacrés à chacun de ces organismes qui se trouveront ainsi réunis.

Enfin, j'ai été un peu surpris que l'on revienne sur la question des sondages, avec quasiment la même insistance que l'année dernière. J'avais cru que des efforts de transparence avaient été accomplis de la part de l'exécutif. À entendre un certain nombre d'entre vous, en particulier Mme Batho, il semblerait que tel ne soit pas le cas.

Peut-on parler d'« annexion » du SIG ? Parmi les enquêtes réalisées sur les marchés du SIG, il n'y a pas d'études spécifiques commandées ni par l'Élysée ni par Matignon, même si ces deux entités de l'exécutif sont naturellement destinataires des résultats.

L'ensemble des enquêtes réalisées par le SIG concerne l'action et la communication de l'exécutif. Depuis 2007, le Président de la République est très actif sur le champ de l'intervention gouvernementale ; c'est lui qui, le plus souvent, précise les orientations de la politique gouvernementale. Le SIG s'est adapté en intégrant l'étude de l'action du Président de la République dans ses enquêtes : soit de façon régulière, en mettant en place des indicateurs traditionnels – confiance, crédibilité, légitimité ; soit de manière ponctuelle en réalisant, par exemple, des post-tests des grandes interventions du Président, destinés à apprécier la perception des mesures annoncées.

Les commandes d'enquêtes sont le résultat d'échanges réguliers entre les services d'information du Gouvernement, Matignon et l'Élysée. Les besoins d'études sont intégrés dans les études commandées par le SIG – questions d'actualité hebdomadaires ou études spécifiques portant sur des sujets d'actualité et/ou relatifs à l'action gouvernementale.

Les crédits du Service d'information du Gouvernement s'élevaient à 2,8 millions d'euros en 2010. Je crois qu'ils seront identiques pour 2011 ...

Mme Delphine Batho. Non. D'après le bleu budgétaire – c'est à la page 59 –, ils s'élèveront à 4,3 millions d'euros !

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Je ne vois pas pourquoi, mais je vous répondrai dès que possible à propos de ces dépenses de sondage.

En attendant, je vous confirme que le contrat d'un montant de 120 millions d'euros auquel vous avez fait référence – même si, pour moi, son montant est de 110 millions d'euros – a bien été passé en 2006 sur quatre ans et qu'aucun nouveau contrat de cette nature n'a été signé le 30 juin dernier.

En ce qui les autorités indépendantes, je suis d'accord avec vous, monsieur Dosière : il y a encore beaucoup de travail à faire. Malgré tout, depuis la mise en place de France Domaine, la gestion immobilière de l'État s'est améliorée.

Madame Batho, j'en reviens aux chiffres : il est prévu de consacrer 4,3 millions d'euros à l'analyse de l'opinion et des médias ; les dépenses d'études et de sondages seront limitées à 2,8 millions d'euros, comme en 2010, la différence portant sur les dépenses de veille, médias et internet.

Je peux également vous donner la liste que vous m'aviez demandée. S'agissant des marchés d'étude d'opinion, le lot 1 – enquêtes quantitatives – a été attribué à IPSOS ; le lot 2 – enquêtes *ad hoc* – à ISAMA ; le lot 3 – baromètre du suivi de l'exécutif – à IPSOS ; le lot 4 – enquêtes en ligne – à OpinionWay...

Mme Delphine Batho. Avez-vous les montants ?

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement. Vous êtes bien exigeante...

Le lot 5 – études qualitatives et quantitatives – a été attribué à l'IFOP ; le lot 6 – enquêtes qualitatives – à l'TNS ; le lot 7 – enquêtes quantitatives en face à face – à CSA. Enfin, le marché d'enquêtes barométriques sur la communication des pouvoirs a été attribué à l'IFOP.

Enfin, dans le domaine de la communication en direction des Français, les bénéficiaires des marchés sont Aegis Media, pour ce qui concerne l'achat d'espaces télévision, la radio, la presse, le web et les partenariats médias, et Euro-RSCG, pour ce qui est de la réalisation des supports de communication.

M. Yves Censi, président. Je vous rappelle, madame Batho, que la commission élargie n'est peut-être pas le lieu approprié pour aborder les questions de détail, lesquelles doivent plutôt être évoquées avec les rapporteurs spéciaux.

Merci, monsieur le ministre, d'avoir répondu à nos questions.

Nous en avons terminé avec la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ⁽¹⁾.

(1) La suite de ce compte rendu figure dans les annexes n° 7 et 32 du rapport n° 2857, MM. Pierre Bourguignon et Jean Launay, Rapporteurs spéciaux.

EXAMEN EN COMMISSION

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

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial pour les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et le budget annexe Publications officielles et information administrative. J'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Sur les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, La Commission examine l'amendement II-CF-174 du Rapporteur spécial.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial. J'ai déjà présenté cet amendement qui a reçu un avis défavorable du Gouvernement, mais qui présente l'indéniable avantage d'améliorer la lisibilité et la transparence de la présentation budgétaire.

Cet amendement est rejeté.

La Commission examine ensuite l'amendement II-CF-169 de M. Richard Mallié.

M. Richard Mallié. Je remarque que ne figurent comme signataires de cet amendement que les députés membres de la commission des Finances. Il a en fait été cosigné par de nombreux autres collègues d'autres commissions. Il y a un problème dans l'application de notre Règlement s'ils n'apparaissent pas sur l'amendement présenté en commission des Finances.

Pour le reste, j'ai déjà défendu cet amendement lors de la réunion de la commission élargie.

M. Louis Giscard d'Estaing. Il y a aussi des membres de la commission qui, comme moi, sont favorables à cet amendement, mais ne l'ont pas signé. Il s'agit d'un bon amendement qui tend à agir sur le budget de fonctionnement de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, afin de le maintenir à un niveau équivalent à celui de l'année antérieure.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial. Il est déplorable de constater un tel acharnement de certains de nos collègues contre la HALDE. Ce n'est pas parce que de nombreux députés ont signé cet amendement que leur position est légitime. Ainsi, le général de Gaulle était bien seul en 1940, et pourtant il avait raison.

Le problème fondamental est celui du trop grand nombre d'autorités administratives indépendantes – AAI – et du dessaisissement du Gouvernement et du Parlement à leur profit. En effet, ces autorités ne sont souvent pas indépendantes vis-à-vis du pouvoir. Ces questions ne sont pas résolues, alors que des procès à répétition sont instrumentés contre la HALDE, sur le terrain du bail locatif qui lui est appliqué, où elle n'a aucune responsabilité, et sur celui de sa productivité. En fait, le nombre d'affaires traitées en 2009 par la HALDE (10 734) est en très forte augmentation par rapport à 2008 (7 228).

Il ne faut donc pas s'acharner sur telle ou telle autorité indépendante, mais il faut s'appliquer à faire vivre le rapport que nos collègues René Dosière et Christian Vanneste ont élaboré, dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle, sur les AAI. Pour mettre en œuvre des suites à ce rapport, il conviendrait de parvenir à un certain consensus, comme c'est déjà le cas pour la révision de la législation relative à la bioéthique.

M. Jean-Pierre Gorges. Cet amendement est somme toute modéré par sa portée limitée, si l'on considère que le ratio de 27 m² de surface immobilière par agent de la HALDE est indécent. La baisse des crédits qui est proposée s'inscrit dans le cadre de l'effort global de diminution des déficits publics.

Il faut passer toutes les AAI en revue, compte tenu de budgets souvent extravagants au regard de ceux des collectivités territoriales. Il est étonnant que le Rapporteur spécial s'oppose à l'amendement alors qu'en même temps on se permet des remarques sur les dépenses d'études d'opinion de la présidence de la République.

M. Louis Giscard d'Estaing. Les travaux du comité d'évaluation et de contrôle ont mis en évidence les questions sur lesquelles il convenait d'approfondir l'analyse : les ratios d'activité ou les correspondants de la HALDE en province. Les ratios d'activité ne sont pas satisfaisants et il est difficile de contrôler les moyens de fonctionnement de la HALDE. L'amendement est très mesuré puisqu'il se propose de ramener les crédits de la HALDE au niveau de 2010. Le Parlement n'a pas d'autres moyens d'affirmer sa volonté, et il conviendrait de désigner un rapporteur pour chacune des AAI. Le Rapporteur spécial devrait donc soutenir cet amendement.

M. Michel Diefenbacher. Il y a eu une époque où on nous avait dit que nous avions juridiquement tort parce que nous étions politiquement minoritaires, et maintenant on nous explique que lorsque nous sommes nombreux à signer un amendement, nous ne sommes pourtant pas légitimes...

Il n'y a pas d'acharnement à l'encontre de la HALDE, mais nous manifestons notre conviction, en notre âme et conscience, que celle-ci pourrait faire un travail aussi efficace avec les mêmes crédits qu'en 2010. Nous adoptons une attitude ni provocante, ni vengeresse, ni vexatoire : nous en avons assez que rien ne change, quoique dise la commission des Finances, et nous n'avons pour seul souci que la HALDE soit bien administrée.

M. Pierre Bourguignon. La HALDE est traitée en symbole alors que la question des AAI n'est pas résolue au fond. Il y a quelques années, on voulait diminuer les crédits du conseil économique et social de 50 % ou abaisser ceux de l'ENA. La HALDE devrait de surcroît être intégrée au Défenseur des droits et elle sert de prétexte et de leurre. Cet amendement permet de ne pas traiter le vrai problème : celui de la prolifération des AAI.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial. Nos collègues nous rappellent encore une fois que chaque agent de la HALDE dispose en moyenne de 27 m² alors que c'est le Gouvernement et non la HALDE qui est responsable de cette situation.

M. Richard Mallié. C'est l'administration qui est responsable !

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial. Simultanément, la majorité actuelle passe son temps à créer des AAI, dont certaines, comme la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet – HADOPI –, ne fonctionneront jamais, et d'autres ont un fonctionnement douteux, comme l'Autorité de régulation des jeux en ligne - ARJEL.

France Domaine doit être plus offensif sur le montant des loyers, mais on ne veut pas réellement faire pression sur les bailleurs privés. Je suis hostile à cet amendement contre productif.

M. Yves Censi, Président. Cet amendement est d'une bien faible portée compte tenu des ratios d'occupation de l'immeuble de la HALDE.

La Commission adopte l'amendement II-CF-169, puis les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, ainsi modifiés.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, M. Jean-Pierre Brard, la Commission adopte les crédits du budget annexe Publications officielles et information administrative, sans modification.

Après l'article 69 : *Annexe budgétaire sur les cabinets ministériels*

La Commission examine ensuite l'amendement II-CF-173 du Rapporteur spécial portant article additionnel après l'article 69.

M. Jean-Pierre Brard, Rapporteur spécial. Cet amendement, que j'ai déjà présenté, tend à améliorer l'information sur les rémunérations des cabinets ministériels. Le Gouvernement a fait un geste dans notre direction en approuvant que les informations visées par l'amendement figurent au sein de l'annexe générale « Jaune » sur les effectifs des cabinets ministériels, présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. C'est une mesure de clarification et de salubrité que d'améliorer la connaissance du coût réel des cabinets ministériels.

Je vous propose donc d'adopter cet amendement que je m'engage à retirer en séance publique, sous réserve des assurances que ne devrait pas manquer de donner le Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-173 portant article additionnel.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° II-CF-169 présenté par MM Richard Mallié, Jean-Marie Binetruy, Michel Bouvard, Bernard Carayon, Michel Diefenbacher, Marc Francina, Jean-Pierre Gorges, Mme Arlette Grosskost, MM. Marc Le Fur, Jean-François Mancel, Jean-Claude Mathis, Camille de Rocca Serra, Mmes Béatrice Pavy et Isabelle Vasseur

Article 48

État B

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

<i>en euros</i>		
Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Protection des droits et libertés	0	344 358
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	0	0
TOTAUX	0	344 358
SOLDE	- 344 358	

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

L'année dernière, les parlementaires s'étaient interrogés sur le train de vie de la HALDE. Ils ont d'ailleurs été rejoints dans leur analyse par la Cour des comptes : marchés publics à la limite de la légalité, dépenses en communication exorbitantes (6,2 millions d'euros entre 2005 et 2009), loyer annuel de 1 831 952 euros pour 2 126 m² (qui abrite 85 personnes) du 9^{ème} arrdt de Paris, soit 795 euros le m² contre 308 dans la rue voisine.

Madame Nicole Bricq, sénatrice PS, avait rendu un rapport accablant en juillet 2009 intitulé *L'État Locataire*. Dans ce dernier, elle avait pointé du doigt le coût « déraisonnable » du loyer de la Halde, qui représente près de 17 % de son budget avec un ratio d'occupation de 27 m² par agent. La location de locaux de 2 126 m² dans le 9^{ème} arrondissement pour une structure de 85 personnes est-elle pertinente ? Aussi, Mme Bricq jugeant ces locaux « disproportionnés » suggérait à la HALDE de « délaissier le centre de Paris, voire s'installer en banlieue ». Ceci étant, depuis l'année dernière, rien n'a été fait.

On peut également s'interroger sur les 300 000 € correspondants aux indemnités versées aux membres du Collège et du comité consultatif.

Par ailleurs, depuis 2008, le budget de le HALDE flambe aussi bien pour les dépenses de fonctionnement (+12% pour 2008-2011) que pour les dépenses de personnel (+13% pour 2008-2011) et ce malgré une stagnation du nombre de réclamations traitées.

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Il est essentiel que l'État diminue son train de vie et cherche à annuler son déficit. De ce fait on ne peut pas demander à l'État de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite et laisser les autorités administratives indépendantes augmenter leur budget de 4 % chaque année.

Nous proposons donc de diminuer le budget de cette autorité de 344 358 euros (action n° 4 HALDE) en reconduisant le budget qui était le sien pour 2010.

Notre pays met actuellement en place une légitime rationalisation des dépenses publiques pour faire aussi bien avec un peu moins. La Halde doit savoir en prendre fidèlement sa part.

La création du nouveau *Défenseur des droits*, dont le projet de loi arrivera prochainement à l'Assemblée nationale, apportera une meilleure gestion des deniers publics.

Amendement n° II-CF-173 présenté par, M. Jean-Pierre Brard

Article additionnel après l'article 69

Insérer l'article suivant :

Le Gouvernement présente chaque année un rapport annexé au projet de loi de finances qui récapitule :

- tous les personnels qui participent à l'activité de chaque cabinet ministériel, en distinguant les personnels titulaires et non titulaires affectés par le ministère, déjà en fonction dans le ministère ; les personnels mis à disposition du ministère ; les personnels recrutés par voie de détachement dans un corps de la fonction publique d'État ou détachés sur contrat ; les personnels recrutés sur contrat ; les personnels des cabinets militaires ;

- les rémunérations annuelles brutes de tous les personnels des cabinets ministériels, recrutés sur contrat ou non, des agents titulaires ou contractuels affectés, mis à disposition ou détachés dans un cabinet ministériel, pour chacune des différentes catégories ; en distinguant les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, la contribution au compte d'affectation spéciale des pensions et les prestations sociales et allocations diverses.

Amendement n° II-CF-174 présenté par, M. Jean-Pierre Brard

Article 48

État B

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

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental	0	106 534 974
<i>Dont titre 2</i>	0	105 034 974
Protection des droits et libertés	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	106 534 974	
<i>Dont titre 2</i>	105 034 974	0
TOTAUX	106 534 974	106 534 974
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit le rattachement à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » des effectifs et des rémunérations des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints ainsi que des moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles.

Cependant les rémunérations doivent être inscrites à l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » alors que les moyens de fonctionnement donnent lieu à la création d'un nouveau programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Cette ventilation des moyens dévolus à la même politique publique entre deux programmes méconnaît à la fois la LOLF et l'intérêt d'éviter de rendre fongibles les crédits de rémunérations des cabinets ministériels avec ceux des SGAR et des directeurs départementaux interministériels.

Il est donc proposé le transfert des crédits prévus à l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » à destination du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », sur une action nouvelle à créer.

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement, Melle Adélaïde Barbier, MM. Rodolphe Vincent et Frédéric Puigserver du cabinet du ministre ;

– dans le cadre d'un déplacement aux Journaux officiels : rencontre avec MM. Xavier Patier, directeur de l'information légale et administrative (DILA), Didier François, directeur adjoint, Jean-Marie Ballet, sous-directeur et secrétaire général, François Barra, responsable du département du contrôle interne et de gestion, Philippe Cosnard, sous-directeur de l'édition et de la production, Mme Valérie Briant, vice-présidente de la SACI-JO et M. Amar Yaïche, ainsi que les organisations syndicales représentatives de la SACI-JO et de la DILA, représentées notamment par MM. Denis Malétras, secrétaire du comité social de la DILA et Bruno Chigot, secrétaire du comité d'entreprise de la SACI-JO ;

– dans le cadre de la visite du centre d'appels interministériel téléphonique de Metz, M. Bruno Valdevit, responsable du centre et les agents de la plate forme d'appels de second niveau ;

– dans le cadre de la visite de la plate forme de renseignement téléphonique de premier niveau gérée par la société B2S au Mans, MM. Michel Ozenda et Marc Missud de la DILA, M. Julien Bêchepois, responsable du centre du Mans et des salariés du centre ;

– dans le cadre d'un contrôle sur pièces et sur place du Conseil de la création artistique, Mmes Nathalie Sultan, secrétaire générale et Marie Descourtieux, secrétaire générale adjointe ;

– à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), MM. Bernard Brière et Benoît Robin, directeurs adjoints de l'IRES ;

– à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), MM. Pascal Boniface, directeur de l'IRIS et Boris Contesse, directeur financier ;

– à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, M. Alex Türk, président de la CNIL ; M. Yann Padova, secrétaire général ; Mme Isabelle Pheulpin, directrice des ressources humaines, financières, informatiques et logistiques ;

– MM. Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et Patrice Vermeulen, conseiller-maître.