

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 9

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Yves KRATTINGER*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
<b>I. UNE MISSION À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE</b> .....	7
<b>II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE À « GÉOMÉTRIE VARIABLE »</b> .....	8
<b>DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »</b> .....	11
<b>I. UNE HAUSSE CIBLÉE DES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES</b> .....	11
<b>A. UN PROGRAMME TRADUISANT LE RENFORCEMENT DE CERTAINES FONCTIONS STRATÉGIQUES</b> .....	11
1. <i>Action n° 2 : « Coordination de la sécurité et de la défense » : la mise en œuvre des préconisations du Livre blanc sur la défense</i> .....	11
2. <i>Action n° 5 « Administration territoriale » : la RGPP et la réforme des services déconcentrés</i> .....	13
<b>B. LE MAINTIEN GLOBAL DES CRÉDITS DES AUTRES ENTITÉS DU PROGRAMME, À PÉRIMÈTRE CONSTANT</b> .....	14
1. <i>Action n° 1 : « Coordination du travail gouvernemental »</i> .....	14
2. <i>Action n° 3 : « Coordination de la politique européenne »</i> .....	15
3. <i>Action n° 10 : « Soutien »</i> .....	15
4. <i>Action n° 11 : « Stratégie et prospective »</i> .....	17
5. <i>Action n° 13 : « Ordre de la Légion d'honneur »</i> .....	18
6. <i>Action n° 14 : « Ordre de la Libération »</i> .....	18
7. <i>Action n° 15 : « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »</i> .....	18
<b>II. LE REDÉPLOIEMENT DES EMPLOIS ET DES SERVICES DANS LE CADRE DE LA RGPP DU PROGRAMME 129</b> .....	19
<b>A. DES TRANSFERTS D'EMPLOIS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES</b> .....	19
1. <i>Des suppressions d'emplois à périmètre constant du programme 129</i> .....	19
2. <i>Des redéploiements d'emplois conformes à la vocation interministérielle du programme 129</i> .....	19
<b>B. LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE ET LA RGPP</b> .....	21
1. <i>Les réformes en cours issues de la RGPP visant à renforcer l'efficacité de l'action administrative</i> .....	21
2. <i>La nécessaire poursuite de la réflexion sur l'amélioration des dispositifs d'information des citoyens et du Parlement</i> .....	23

<b>TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »</b> .....	25
<b>I. LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 308 CONFORME À LA MONTÉE EN PUISSANCE DES AAI</b> .....	25
<b>A. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 STABLES, À L'EXCEPTION DE CEUX DU CSA ET DE LA CNIL</b> .....	26
1. <i>Action n° 3 : Une progression des crédits du CSA hors titre 2 pour achever la mise en œuvre de la TNT</i> .....	26
2. <i>Action n° 2 : Un renforcement des crédits de la CNIL en réponse à l' « explosion » de son activité</i> .....	30
3. <i>Des crédits stables hors titre 2 pour les actions n° 1, 4, 5, 6 et 7</i> .....	32
a) <i>Action n°1 : Le Médiateur de la République, « une modernisation de sa gestion en attendant la réforme »</i> .....	32
b) <i>Action n° 4 : la HALDE, une « autorité en expansion »</i> .....	35
c) <i>Action n° 5 : Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, « une gestion modeste »</i> .....	38
d) <i>Action n° 6 : Autres autorités indépendantes, « une revalorisation des moyens pour faire face aux missions »</i> .....	40
e) <i>Action n° 7 : Sécurité et protection des libertés</i> .....	40
<b>II. DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS DU PROGRAMME 308 EN 2010</b> .....	40
<b>A. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND DES EMPLOIS DU PROGRAMME 308 AFIN DE RÉPONDRE AUX NOUVELLES MISSIONS DE CERTAINES AAI</b> .....	40
<b>B. UNE REVALORISATION QUI DEVRA SE POURSUIVRE À TERME</b> .....	41
<b>QUATRIÈME PARTIE : DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES</b> .....	43
<b>I. LA POURSUITE DES EFFORTS AFIN DE REFLÉTER LES ACTIONS CONFORMES À LA CULTURE DE PERFORMANCE DES ENTITÉS DU PROGRAMME 129</b> .....	43
<b>II. LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DU SÉNAT RELATIVES AU PROGRAMME 308</b> .....	44
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	49
<b>LES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	51
• <b>Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial</b> .....	51
• <b>Examen en commission</b> .....	53

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial observe que la mission « Direction de l'action du Gouvernement » voit, depuis les trois dernières années, son contour particulièrement évoluer. Ces changements de périmètre conduisent à des efforts de rationalisation particulièrement complexes à mener.

**S'agissant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**, votre rapporteur spécial souligne son hétérogénéité et **appelle de ses vœux la poursuite, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de la mise en cohérence de l'ensemble des organismes** relevant des services du Premier ministre afin de procéder à la suppression ou à la restructuration, selon le cas, de certains services, en cas de redondance ou de caducité des missions...

**En ce qui concerne le programme 308, « Protection des libertés »**, qui représente un peu plus de 15 % de l'ensemble de la mission en crédits de paiement, il relève une augmentation de ses dotations de 11,6 % en CP. Cette augmentation traduit la montée en puissance des autorités administratives indépendantes (AAI) et trouve principalement sa source dans les transferts d'Equivalents temps plein travaillés (ETPT), issus de l'élargissement du champ d'intervention des AAI.

**Cependant, votre rapporteur spécial met en garde contre le risque de manque de maîtrise de ce développement.** Il juge nécessaire que ce dernier ne conduise pas à des blocages fonctionnels ou à des retards dans la clôture des dossiers transmis.

**Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'examen du projet de loi organique<sup>1</sup>**, organisant les modalités de création du défenseur des droits, institution destinée à reprendre les compétences du Médiateur de la République ainsi que d'autres autorités. Il juge nécessaire que l'élargissement du périmètre d'intervention de la nouvelle institution conduise à des **efforts d'organisation, de mutualisation des moyens et de rationalisation des services**, afin d'appréhender le surcroît de la charge de travail, tout en traitant les saisines dans les meilleurs délais, avec un taux de satisfaction suffisant.

**Votre rapporteur spécial observe quelques efforts de réduction des budgets de fonctionnement de certaines institutions, telles que le Médiateur de la République**, notamment en matière de charges locatives. Cependant, il souhaite une généralisation de cet effort de la part de l'ensemble des autorités, et plus particulièrement de la HALDE dont il contrôlera la gestion des crédits en 2010. Il relève, par ailleurs, que l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à réduire les crédits de cette dernière de 648.545 euros. D'une manière générale, il s'interroge sur la possibilité de réutiliser les locaux domaniaux afin de créer un centre de gouvernement qui regrouperait, dans la mesure du possible, les services du Premier ministre et certaines AAI, dans le respect de leur indépendance.

---

<sup>1</sup> Cf. *Projet de loi organique n° 610 (2008-2009) relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009. Dossier législatif disponible sur le <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl08-610.html>.*

S'agissant de la performance, il regrette que **l'ensemble des indicateurs ne permettent pas d'évaluer systématiquement les efforts de gestion et l'amélioration de l'offre de services**, tant des services du Premier ministre que des autorités administratives indépendantes. C'est pourquoi, il souhaite la création, notamment, d'un indicateur mesurant le nombre de plaintes traitées par an et par ETPT ou le délai moyen de clôture d'un dossier par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 75 % des réponses portant sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

## **PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION**

### **I. UNE MISSION À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE**

**La mission « Direction de l'action du Gouvernement »** regroupe des crédits budgétaires afférents à des entités budgétaires très différentes dont le rattachement budgétaire aux services du Premier ministre vise à optimiser la gestion publique.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, les crédits de la mission s'élèvent à **559,25 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **553,85 millions d'euros** en crédits de paiement (CP). Ils sont respectivement en **augmentation de près de 15 % et 19 %**.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » est composée de deux programmes : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et le programme 308 « Protection des droits et libertés ».

Le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** retrace les crédits relatifs aux fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant de soutenir le Premier ministre dans ses fonctions de direction de l'action du Gouvernement.

Les crédits demandés pour 2010 bénéficient d'une forte **progression, d'un peu plus de 20 %, en AE et en CP**. Ils atteignent 479,26 millions en AE<sup>1</sup>. L'augmentation de ces crédits n'était l'an dernier que de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Les dotations s'élèvent à 467,461 millions d'euros en CP<sup>2</sup>. En LFI 2009, la progression des crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiales pour 2008 n'était que de 7,1 %.

**Le programme 308 « Protection des droits et libertés »** regroupe les dépenses des autorités administratives indépendantes qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques.

Les crédits demandés pour 2010 atteignent 79,99 millions d'euros en AE (soit une réduction de 12,69 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009)<sup>3</sup> et 86,39 millions d'euros en CP, ce qui représente une augmentation de 11,6 % par rapport à 2009, contre une progression de 24,9 % des crédits de 2009 par rapport à 2008.

---

<sup>1</sup> Soit une augmentation de 21,30 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

<sup>2</sup> Soit une augmentation de 20,32 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

<sup>3</sup> Cette réduction s'explique par la prise en compte dans la loi de finances de 2009 des trois années de loyers du CSA en autorisations d'engagement.

## II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE À « GÉOMÉTRIE VARIABLE »

**Les changements de maquette de la mission illustrent la nature originale de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». La mission tend moins à concourir *stricto sensu* à une politique publique définie<sup>1</sup> que de permettre la réalisation des fonctions d'état-major de la politique gouvernementale ou des actions interministérielles à caractère transversal.**

**Ainsi, le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne », rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en 2008 et 2009, disparaît-il en 2010. Ce programme, qui a regroupé les crédits destinés à l'exercice de la Présidence française de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008, est en phase de clôture.**

Les crédits du programme ont donné lieu à un rapport de contrôle de la Cour des comptes, remis à la commission des finances du Sénat, au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Tout en se félicitant de l'architecture budgétaire du programme 306 et de la gestion déconcentrée en unités opérationnelles, votre rapporteur spécial a déploré la programmation sans contrainte de certains événements ne permettant pas d'optimiser la gestion des crédits ainsi mis en place.

**S'agissant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », un certain nombre de changements interviennent en 2010 dans le cadre de la maquette de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».**

**Tout d'abord, le périmètre de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » est étendu en raison du rattachement :**

- du ministre chargé, auprès du Premier ministre, de la mise en œuvre du plan de relance ;
- de la mission région capitale ;
- de la mission interministérielle « Union pour la Méditerranée » (l'UPM) et de son Conseil culturel ;
- du commissariat à la diversité et à l'égalité des chances ;
- du Conseil de la création artistique.

Dans le cadre de la réforme en cours des Instituts, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), le centre des hautes études de l'armement (CHEAr), et l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE), rejoignent l'Institut des hautes études de défense

---

<sup>1</sup> Cf. Deuxième alinéa du I de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), aux termes duquel « une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».



nationale (IHEDN) au sein de **l'action n° 2** « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129.

En revanche, les crédits de la mission d'évaluation des politiques publiques rattachés à l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme sont transférés au profit du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**L'action n° 4 « Coordination sectorielle » disparaît.** Elle comprenait les crédits de rémunération de la direction du développement des médias (**DDM**) et des commissions qui lui sont rattachées ainsi que ceux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (**DGAFP**). Ces derniers ont été respectivement transférés vers le ministère de la culture et celui du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

**Une action n° 5, intitulée « Administration territoriale » est créée.** Elle comprend les crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), auparavant inscrits à l'action n°10 « Soutien ». En outre, elle regroupe les crédits de rémunération des chargés de mission sectoriels des plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines et ceux des responsables régionaux du service des achats de l'Etat (SAE) placés auprès du SGAR.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur la **pertinence du rattachement de ces crédits à la mission « Direction de l'action du Gouvernement »** plutôt qu'à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Cette dernière a pour objet d'assurer la présence et la continuité de l'Etat sur l'ensemble du territoire de la République, ainsi que la mise en œuvre locale des politiques publiques nationales.

Or, **les SGAR ont notamment pour fonction** de coordonner l'action des services régionaux de l'Etat, de veiller à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, ainsi que d'animer l'action des services de l'Etat. Votre rapporteur spécial rappelle que le programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » regroupe respectivement les moyens des préfetures, hauts-commissariats et sous-préfetures.

Néanmoins, le secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvigne, a fait valoir que la vocation interministérielle du programme 129 permet de surmonter certaines réticences ministérielles face à la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale. Il a rappelé qu'**en raison de la réduction du nombre de directions régionales, les missions du SGAR consistaient moins en un rôle de coordination interministérielle des politiques que de mutualisation des outils.** Dans cette perspective, les services du Premier ministre offrent une garantie d'efficacité et d'objectivité dans la réalisation de cette mission.

**S'agissant du programme 308 « Protection des droits et libertés »,** votre rapporteur spécial rappelle que ce programme a été créé en 2009 par regroupement des crédits des autorités administratives indépendantes inscrites sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », s'agissant de la CNIL.

**Le périmètre du programme 308 demeure constant en 2010. Cependant, votre rapporteur spécial relève que la maquette** du programme 308 sera modifiée dès l'adoption du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits<sup>1</sup>.

En effet, la création du Défenseur des droits, prévue par l'article 71-1 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, devrait se substituer à plusieurs AAI, dont le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, mais également **le Défenseur des enfants, dont on peut déplorer que ses crédits ne relèvent pas de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**. Cette autorité est rattachée au Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur la maquette budgétaire de la mission**

- Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur le rattachement des crédits de la rémunération des chargés de mission des SGAR au programme 129 plutôt qu'à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. A l'issue de l'audition du secrétaire général du Gouvernement, il a pris note d'une telle nécessité pour des raisons d'efficience administrative. La vocation interministérielle de la mission est en effet perçue favorablement par l'ensemble des ministères concernés afin de mener la réforme de l'administration territoriale déconcentrée.

- S'agissant de la création du défenseur des droits appelé à se substituer au Médiateur de la République, à la commission nationale de déontologie de la sécurité et au défenseur des enfants, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une mise en cohérence de l'ensemble des missions de cette future institution.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi organique n° 610 (2008-2009) relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009. Cf. <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl08-610.html>.*

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**PROGRAMME 129**  
**« COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »**

**I. UNE HAUSSE CIBLÉE DES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES**

Les crédits inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2010 augmentent de 79,175 millions d'euros par rapport aux crédits affectés en loi de finances initiale pour 2009 à périmètre constant. En valeur absolue, ce montant est de 84,17 millions d'euros en AE et 78,97 millions d'euros en CP, soit respectivement une progression de 21,30 % et 20,32 %.

Les actions principalement bénéficiaires de cette augmentation de crédits sont l'action n° 2 « **Coordination de la sécurité et de la défense** », à hauteur de 48,8 millions d'euros, et la nouvelle action n° 5 « **Administration territoriale** », pour un montant de 22,4 millions d'euros, au titre de la réforme de l'administration territoriale et de la constitution de l'échelon régional du service des achats de l'Etat.

**A. UN PROGRAMME TRADUISANT LE RENFORCEMENT DE CERTAINES FONCTIONS STRATÉGIQUES**

**1. Action n° 2 : « Coordination de la sécurité et de la défense » : la mise en œuvre des préconisations du Livre blanc sur la défense**

L'action « **Coordination de la sécurité et de la défense** » représente **42,3 % des crédits en AE du programme 129**. Elle est dotée, pour 2010, de 202,64 millions d'euros, soit **48,8 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année dernière**. Ces crédits sont destinés au secrétaire général de la défense nationale (SGDN), au Groupement interministériel de contrôle ainsi qu'aux fonds spéciaux.

**Les crédits du SGDN** présentés dans le projet de loi de finances 2010 s'élèvent à **148,7 millions d'euros** en AE et 135,1 millions d'euros en CP.

Ces crédits doivent lui permettre d'évoluer pour se transformer en un secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale<sup>1</sup> ainsi qu'aux dispositions de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, ses missions sont renforcées et son champ d'intervention étendu à l'ensemble des questions de

---

<sup>1</sup> <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>. Publication le 17 juin 2008 à la documentation française.

défense et de sécurité nationale. Il est notamment chargé du secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale dans toutes ses formations.

De surcroît, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a mis en lumière une menace nouvelle pesant sur la sécurité des systèmes d'information, la « cyber-menace ». Cet enjeu a été également relevé par plusieurs rapports, notamment ceux de nos collègues Roger Romani<sup>1</sup>, sénateur, et Pierre Lasbordes<sup>2</sup>, député.

Ce constat a conduit, sur les préconisations du Livre blanc, à la **création**<sup>3</sup>, sous la tutelle du SGDN, de l'**Agence Nationale pour la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI)**. Elle englobe l'actuelle direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du SGDN, dont elle élargit les missions en disposant de moyens accrus.

Elle est notamment chargée d'assurer, dans le domaine de la défense informatique, un service de veille, de détection, d'alerte et de réaction aux attaques informatiques, notamment sur les réseaux de l'Etat. Un centre de détection précoce des attaques informatiques sera créé à cet effet par l'Agence.

Elle a également pour mission de proposer les règles à appliquer pour la protection des systèmes d'information de l'Etat et de vérifier l'application des mesures adoptées.

En revanche, la nouvelle organisation des instituts de recherche de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » ne donne lieu qu'à un transfert de crédits et d'emplois à hauteur de 9 millions d'euros.

S'agissant du **Groupement interministériel de contrôle (GIC)**, chargé des interceptions de sécurité et des **fonds spéciaux**, l'augmentation des crédits de 10,31 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 est conforme aux préconisations du Livre blanc. Elle doit permettre le financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure. Ces crédits relevant entièrement du titre 3, dépenses de fonctionnement autres que le personnel, s'élèvent à 53,9 millions d'euros en AE et en CP. Ils bénéficient essentiellement à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 449 (2007-2008) de M. Roger Romani, fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, déposé le 8 juillet 2008 « Cyberdéfense : un nouvel enjeu de sécurité nationale ».*

<sup>2</sup> *Rapport de Pierre Lasborde « Sécurité des systèmes d'information », remis au Premier ministre le 13 décembre 2005.*

<sup>3</sup> *Le décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ».*

<sup>4</sup> *La DGSE a consommé au 31 août 2009 36.029.071 euros sur les 44.699.589 euros dépensés par l'ensemble des organismes relevant de cette ligne de crédits.*

Il convient de souligner que l'utilisation de ces fonds est soumise au contrôle de la commission de vérification des fonds spéciaux<sup>1</sup> qui se compose de deux députés désignés par le Président de l'Assemblée nationale, de deux sénateurs désignés par le Président du Sénat et de deux membres de la Cour des comptes, nommés par décret.

## **2. Action n° 5 « Administration territoriale » : la RGPP et la réforme des services déconcentrés**

**L'ensemble des crédits de la nouvelle action n° 5 « Administration territoriale » s'élèvent à 27,62 millions d'euros en AE et en CP.** Une partie de ces crédits était précédemment inscrite sous l'action n° 10 « Soutien »<sup>2</sup>.

**Ils sont en augmentation de 22,4 millions d'euros au titre de la réforme de l'administration territoriale** et de la constitution de l'échelon régional du service des achats de l'Etat. En effet, la réforme des services déconcentrés transforme la région en niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires.

**A cet effet, le rôle des SGAR est renforcé et leurs moyens en ressources humaines sont garantis.** Les crédits et les emplois relatifs aux rémunérations des SGAR, de leurs chargés de mission, ainsi que des chargés de mission auprès des préfets pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication, ont été rattachés à un programme unique, le programme « Coordination du travail gouvernemental », afin d'optimiser la gestion des emplois concernés.

**Les crédits de l'action n° 5 financent également les nouvelles plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines** destinées à offrir aux agents un service de ressources humaines de proximité. Elles ont pour mission d'élaborer une gestion prévisionnelle des ressources humaines interministérielle locale, d'animer une bourse régionale interministérielle des emplois et d'élaborer un plan local de formation interministérielle.

**Enfin, ces crédits rémunèrent les responsables régionaux du service des achats de l'Etat (SAE),** placés auprès du SGAR. En effet, sont créés des échelons régionaux du service des achats de l'Etat, constitués pour chaque région d'un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR, et d'un collaborateur. Les SAE doivent participer à la mutualisation des achats, à la définition des besoins et au suivi de l'exécution des contrats.

---

<sup>1</sup> La commission de vérification des fonds spéciaux a été instituée par l'article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002. Ce contrôle était effectué auparavant par une commission spéciale de vérification nommée par le Premier ministre. Présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, elle comprenait en outre deux commissaires choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances.

<sup>2</sup> Soit 1,73 million d'euros en AE et 5,06 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2009.

**Votre rapporteur spécial sera vigilant quant aux effets attendus de cette réforme**, non seulement en termes d'économies qui seront réalisées grâce à la mutualisation des moyens des administrations locales de l'Etat, mais aussi d'amélioration du pilotage et de la coordination.

***B. LE MAINTIEN GLOBAL DES CRÉDITS DES AUTRES ENTITÉS DU PROGRAMME, À PÉRIMÈTRE CONSTANT***

Les actions n<sup>os</sup> 1, 3, 4, 10, 11, 13, 14 et 15, bénéficient, quant à elles, soit du maintien, soit d'une légère hausse de leurs crédits.

**1. Action n<sup>o</sup> 1 : « Coordination du travail gouvernemental »**

**L'action n<sup>o</sup> 1 « Coordination du travail gouvernemental »** (77,87 millions d'euros en AE et 78,17 millions d'euros en CP) regroupe traditionnellement les crédits des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés, du secrétariat général du Gouvernement, du service d'information du Gouvernement ainsi que de commissions rattachées aux services du Premier ministre. Le montant de ses crédits progresse de 2,4 %. Elle est dotée de **14 millions d'euros supplémentaires** au titre des moyens de fonctionnement et de rémunération de nouveaux cabinets ministériels, du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, ainsi que de l'Union pour la Méditerranée (UPM) et du Conseil de la création artistique.

S'agissant des crédits du Service d'information du Gouvernement (SIG) qui ont connu **une hausse de 140 % en 2009, ceux-ci sont maintenus en 2010 à la même hauteur, soit 27,95 millions d'euros** en AE et en CP. **Votre rapporteur spécial réitère son constat**, formulé lors du dernier projet de loi de finances.

**Des crédits à hauteur de 14 millions d'euros sont à nouveau ouverts afin de permettre** la définition d'un « *planning stratégique* » pour la communication gouvernementale, afin d'« *assurer la cohérence et la convergence des initiatives ministérielles* » et la conduite de « *plusieurs campagnes d'information d'envergure à dimension interministérielle* ».

Tout en approuvant la volonté d'une meilleure coordination interministérielle entreprise par le SIG, il souhaiterait **disposer de précisions quant aux économies budgétaires correspondantes réalisées sur les budgets de communication des autres ministères.**

Par ailleurs, il appelle de ses vœux un développement sur les modalités de conduite des « *campagnes d'information d'envergure* » dans le projet annuel de performances. Tout en saluant l'objectif citoyen d'une telle mission, **vos rapporteur spécial souhaiterait connaître les axes de campagne envisagés pour l'année 2010.** Il estime également nécessaire de disposer d'**éléments de comparaison** budgétaires sur les moyens jusqu'alors

déployés pour de telles campagnes d'information, soit par le Gouvernement français, soit par les gouvernements d'autres grands Etats industrialisés.

## **2. Action n° 3 : « Coordination de la politique européenne »**

**L'action n° 3 « Coordination de la politique européenne »** retrace les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ceux-ci s'élèvent à **13,31 millions d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 3,21 %**. Cette augmentation doit lui permettre de préparer les négociations sur les principaux dossiers traités par l'Union européenne et l'OCDE, en coordination avec l'ensemble des ministères concernés, pour les négociateurs français. Le SGAE est ainsi amené à participer à l'organisation d'une centaine de réunions annuelles formelles de ministres (Conseils ECOFIN, Affaires Générales et relations extérieures, Compétitivité, Agriculture, etc) et plusieurs milliers de réunions de groupes de travail au Conseil.

En 2009, il a assuré la coordination ou le suivi des positions françaises, dans le cadre de :

- la réponse de l'Union européenne à la crise économique et la relance économique (G 20, Conseil Ecofin) ;
- la préparation du sommet de Copenhague et la mise en œuvre du paquet énergie-climat adopté sous la PFUE ;
- la sécurité de l'approvisionnement en matières premières ;
- le paquet telecom ;
- l'Union pour la Méditerranée ;
- la mise en œuvre du pacte immigration asile ;
- les négociations du programme de Stockholm ;
- la stratégie de Lisbonne après 2010.

## **3. Action n° 10 : « Soutien »**

**L'action n° 10 « Soutien »** regroupe les crédits de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) à hauteur de 75,29 millions d'euros en AE et 76,79 millions d'euros en CP.

Les crédits de la DSAF sont notamment destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement du titre 3, à hauteur de 41,12 millions d'euros en AE et 42,92 millions d'euros en CP, de treize services soutenus par la DSAF<sup>1</sup>. Ces dépenses regroupent notamment les dépenses de fonctionnement courant (2,97 millions d'euros en AE et 3,53 millions d'euros en CP), mais également les dépenses immobilières liées à l'entretien de quatorze immeubles (6 millions d'euros en AE et CP) et les loyers relatifs à dix d'entre eux retracés dans le tableau ci-dessous.

### Etat des loyers budgétaires

(en euros)

Adresse (PARIS 7 <sup>ème</sup> )	Superficie bâtie (m <sup>2</sup> )	Valeur vénale	Loyers budgétaires
308 rue Las Cases	650	1.012.648	28.756
19 rue de Constantine	1.334	9.711.520	576.917
66 rue de Bellechasse	4.515	26.755.280	1.540.500
35 rue Saint Dominique	6.537	42.150.576	2.439.125
56 rue de Varenne	2.069	15.279.264	934.570
58 rue de Varenne	3.673	24.829.480	1.540.500
69 rue de Varenne	3.848	27.213.056	2.069.405
70 rue de Varenne	3.998	26.046.280	1.782.872
32 rue de Babylone	5.023	35.522.656	2.235.450
13 rue Vaneau	1.800	11.323.000	532.962
<b>TOTAL</b>	<b>33.447</b>	<b>219.843.760</b>	<b>13.681.057</b>

Source : Direction du Budget

### **Votre rapporteur s'est interrogé sur l'optimisation des crédits alloués à la location des locaux destinés à héberger les services du Premier**

<sup>1</sup> Les cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés, le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, le commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, le Secrétariat général du Gouvernement, le service d'information du Gouvernement (SIG), le comité stratégique pour le numérique (CSN), la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS), les services administratifs du secrétariat général de la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), la mission interministérielle « Union pour la Méditerranée » (UPM), le conseil de la création artistique (CCA), la commission supérieure de codification, la commission des archives constitutionnelles de la Vème République, le centre d'analyse stratégique (CAS), pour des prestations concernant les secteurs des ressources humaines, du patrimoine, de la logistique et des systèmes d'information définies dans le cadre d'une convention de gestion, la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dont les crédits sont inscrits sur le programme 308 « Protection des droits et libertés », pour l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre d'une convention de gestion.



ministre. La DSAF du SGG a souligné que, selon les récentes règles relatives à la gestion des biens immobiliers de l'Etat, une telle occupation devait donner lieu au versement d'un loyer budgétaire au profit de France Domaine. Cette prestation est qualifiée de « budgétaire » dans la mesure où elle fait l'objet d'une dotation du programme correspondant. Toutefois, l'évolution de la dotation budgétaire ne semble pas corrélée, selon la DSAF, à celle des loyers afin d'inciter les ministères à négocier à nouveau les termes du bail ou à trouver de nouveaux locaux.

**De surcroît, votre rapporteur spécial note qu'une réflexion sur un certain nombre d'immeubles locatifs est en cours d'élaboration**, selon les observations de la DSAF, afin d'optimiser le coût des loyers. Il souhaite disposer, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, des axes stratégiques appuyant cette réflexion et des décisions qui en résulteront. Il adhère aux conclusions du rapport d'information de Mme Nicole Bricq sur l'« Etat locataire »<sup>1</sup>

#### **4. Action n° 11 : « Stratégie et prospective »**

L'action n° 11 « Stratégie et prospective » regroupe, à hauteur de **29,02 millions d'euros** en AE et en CP, les dépenses relatives au :

- **Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique**. Les missions de la secrétaire d'Etat ont été fixées par le décret n° 2009-118 du 2 février 2009<sup>2</sup>. Elle anime et coordonne, par délégation du Premier ministre, le travail du Gouvernement en matière de prospective et de développement de l'économie numérique ;

- les crédits du **Centre d'analyse stratégique (CAS)** et d'autres organismes prospectifs : le **Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)**, le **Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)**, le **Conseil d'analyse économique (CAE)**, le **Conseil d'orientation des retraites (COR)** et le **Conseil d'analyse de la société** ;

- les subventions allouées à l'**Institut de recherches économiques et sociales (IRES)**, à l'**Institut français des relations internationales (IFRI)** et à l'**Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS)**.

Votre rapporteur spécial relève une **réduction des crédits d'un montant de 3 millions d'euros** (- 10,72 %) en raison du transfert de la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) au ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 510 (2008-2009) de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

<sup>2</sup> Décret n° 2009-118 du 2 février 2009 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique.

<sup>3</sup> Programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

### **5. Action n° 13 : « Ordre de la Légion d'honneur »**

L'action n° 13 « Ordre de la Légion d'honneur » représente 22,59 millions d'euros en AE et en CP, soit une légère hausse de 0,93 %. Ils sont couverts par une subvention pour charges de service public versée à la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur, laquelle gère trois ordres nationaux (la Légion d'honneur, la Médaille militaire et l'Ordre national du Mérite), ainsi que le musée et les maisons d'éducation de la Légion d'honneur.

### **6. Action n° 14 : « Ordre de la Libération »**

Les crédits de l'action n° 14 « Ordre de la Libération » sont stables. Ils s'élèvent à 1,08 million d'euros en AE et en CP, soit 0,093 % d'augmentation. Ils retracent les dépenses de l'Ordre de la Libération et sont essentiellement constitués d'une subvention pour charges de service public.

### **7. Action n° 15 : « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »**

S'agissant enfin de dépenses inscrites au titre de l'action n° 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » (MILDT), votre rapporteur spécial s'est interrogé sur la réduction des crédits de l'ordre de 4 %. Ces derniers s'élèvent à 29,80 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010. Votre rapporteur juge ses activités essentielles tant dans la coordination interministérielle que dans l'action internationale, ou encore dans l'expérimentation de nouveaux dispositifs.

Le secrétaire général du Gouvernement a précisé que cette diminution correspondait à une économie réalisée en raison du non renouvellement du bail, venant à terme le 31 décembre 2009, et jugé trop onéreux. Les services de la MILDT seront désormais abrités dans des locaux domaniaux du Premier ministre.

## **II. LE REDÉPLOIEMENT DES EMPLOIS ET DES SERVICES DANS LE CADRE DE LA RGPP DU PROGRAMME 129**

Le plafond d'emplois du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élève à **2.140 emplois équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, en **augmentation de 11,86 % par rapport à 2008**.

### ***A. DES TRANSFERTS D'EMPLOIS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES***

#### **1. Des suppressions d'emplois à périmètre constant du programme 129**

**A périmètre constant, votre rapporteur spécial relève l'absence de création d'emploi et la suppression de 26 ETPT** (12 en 2010 et 14 en 2011). Cette réduction des emplois concerne la DSAF, dans le cadre de la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre.

En effet, dans le cadre du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, 12 ETPT de catégorie C, soit 0,484 million d'euros, sont supprimés en 2010 à la DSAF.

Par ailleurs, le périmètre de l'action n° 10 « Soutien » évolue en 2010 sous l'effet des transferts suivants de :

- 5 ETPT et 0,21 million d'euros de crédits de titre 2 vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat », au titre du service facturier et du secteur public local;

- 7 ETPT vers l'action n° 2 du programme 129, dans le cadre de la création de l'agence nationale de la sécurité et des systèmes d'information.

#### **2. Des redéploiements d'emplois conformes à la vocation interministérielle du programme 129**

**Un grand nombre de transferts d'emplois ont été opérés** en raison de l'élargissement du périmètre du programme, de la **réforme de l'administration territoriale, du rattachement de nouvelles structures** au Premier ministre et de la création de l'ANSSI.

S'agissant de la **nouvelle action n° 5 « Administration territoriale »**, la **réforme de l'administration territoriale** conduit au transfert vers le programme 129 de :

- 163 ETPT correspondant à 14,6 millions d'euros de crédits de titre 2 au titre de la rémunération des SGAR et des chargés de mission,

- 51 ETPT et 5,16 millions d'euros de crédits de titre 2 relatifs aux indemnités allouées aux chargés de mission affectés aux SGAR précédemment inscrits sur l'action n°10 « Soutien » ;

- 96 ETPT et 5,80 millions d'euros de crédits de titre 2 pour la mise en place des plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines ;

- 22 ETPT et de crédits d'un montant de 2,04 millions d'euros relatifs à la mise en place des échelons régionaux du service des achats de l'Etat (SAE), constitués pour chaque région d'un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR et d'un collaborateur.

Ainsi, **332 ETPT sont prévus pour l'action n° 05 « Administration territoriale » en 2010**, correspondant à une dotation de **27,62 millions d'euros**.

Le plafond d'emplois de **l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental »** augmente également en 2010 sous l'effet de transferts destinés à permettre la prise en charge par le programme 129 des **nouvelles structures rattachées au service du Premier ministre**.

Ainsi, sont transférés :

- 44 ETPT et 3,23 millions d'euros de crédits de titre 2 pour le rattachement du ministre chargé de la mise en œuvre du **plan de relance**, du Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, de la mission interministérielle de l'Union pour la méditerranée (**I'UPM**) et de son **Conseil culturel** ;

- 4 ETPT et 0,38 million d'euros de crédits de titre 2 pour la création du Conseil de la création artistique ;

- 12 ETPT et 1,7 million d'euros supplémentaires transférés depuis le programme 112 au titre de la prise en charge de la Mission région capitale.

Au total, **599,75 ETPT sont prévus pour l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental »** en 2010 pour une dotation de 44,44 millions d'euros.

Enfin, **s'agissant de l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense »**, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit 391 ETPT. Le plafond d'emplois du SGDN augmente, en effet, à périmètre constant de 30 ETPT par rapport à 2009, notamment en raison de la création de l'ANSSI en 2009, en remplacement de la Direction centrale de sécurité des systèmes d'information (DCSSI). Elle justifie l'augmentation de 2,1 millions d'euros des crédits de titre 2. La cible de ses effectifs a été fixée par le Gouvernement à 250 agents à horizon 2012, soit une augmentation de 123 emplois par rapport aux effectifs 2009 de l'ex-DCSSI.

**En outre, l'évolution du périmètre du programme 129 a également conduit à des diminutions d'ETPT avec les transferts « sortants » de :**

- 5 ETPT, et de 0,35 million d'euros de crédits de titre 2, au titre du rattachement de la Mission d'évaluation des politiques publiques au programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », précédemment rattachée à l'action n° 11 « Stratégie et prospective du programme » ;

- 2 ETPT, en raison du titre du transfert de l'activité documentaire de la MILDT vers l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), opérateur du programme « coordination du travail gouvernemental » ;

- 1 ETPT vers le programme « Protection des droits et libertés » au profit du Médiateur de la République.

**Votre rapporteur spécial observe que ces redéploiements sont conformes à la vocation interministérielle du programme.** Ils traduisent également la mise en œuvre de réformes nécessaires à la rationalisation de l'action administrative, notamment en matière de services déconcentrés.

## ***B. LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE ET LA RGPP***

**Votre rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au sein des services du cabinet du Premier ministre,** en raison de la vocation interministérielle et de l'ambition de rationalisation de l'action administrative qui sous-tend l'action du programme 129.

Il relève que ces services sont concernés par dix préconisations issues du premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007.

**Il prend note des réformes qui tendent, d'une part, à renforcer l'efficacité de l'action administrative et, d'autre part, à améliorer l'information du citoyen et du Parlement.**

### **1. Les réformes en cours issues de la RGPP visant à renforcer l'efficacité de l'action administrative**

**S'agissant de l'efficacité administrative,** quatre de ces réformes visent à recentrer les services du Premier ministre sur leur mission fondamentale de coordination de l'appareil gouvernemental. Elles ont conduit à la **suppression du Haut conseil du secteur public<sup>1</sup>, du Conseil national de**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-1029 du 9 octobre 2008 modifiant le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social et dont l'article 6 abroge le décret n° 99-255 du 2 avril 1999 relatif au Haut Conseil du secteur public.

**l'évaluation<sup>1</sup>, du Haut conseil de la coopération internationale<sup>2</sup>** ainsi qu'à la prise en charge par la Cour des comptes des missions du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics.

**D'autres pistes de réflexion sont en cours d'élaboration**, ainsi que l'a souligné le secrétaire général du Gouvernement lors de son audition, afin de donner plus de cohérence à l'ensemble des organismes relevant du programme 129.

En outre, **l'élargissement des missions du SGDN s'est traduit par une réorganisation interne**. Dès la fin 2008, les futures missions assignées au SGDN et les principes de la RGPP appelaient une réflexion plus intégrée, qui a conduit à fusionner la direction des affaires internationales et stratégiques (AIS) et la direction des technologies et des transferts sensibles (TTS). Dès janvier 2009, ces directions ont été regroupées pour former la direction des affaires internationales stratégiques et technologiques (AIST). Dans le même esprit de rationalisation, la direction de l'administration générale (DAG) a été transformée en un service de l'administration générale (SAG).

**Votre rapporteur spécial sera également particulièrement attentif au déploiement de l'outil CHORUS** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Cet outil informatique doit en effet permettre un mode opératoire de gestion commune à la DSAF et à d'autres services du programme 129, ainsi qu'à certaines autorités administratives indépendantes relevant du programme 308, afin de **mutualiser la gestion des dépenses** hors titre 2. **Votre rapporteur spécial souhaite être informé des modalités de fonctionnement** qui seront définies dans le courant de l'année 2010, ainsi que du coût total de la mise en œuvre de cette application informatique.

**La limitation des consultations préalables constitue également une autre réforme de simplification des procédures**. Elle réside principalement dans la mise en œuvre du décret du 8 juin 2006<sup>3</sup>. En application de ce décret, et afin de limiter aux cas strictement nécessaires la création de nouvelles commissions consultatives, une nouvelle commission ne peut désormais être créée que pour une durée de maximale de cinq ans et après réalisation d'une « *étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008 portant abrogation du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-273 du 20 mars 2008 supprimant le Haut Conseil de la coopération internationale.

<sup>3</sup> Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

<sup>4</sup> Cf. Article 2 du décret précité.

Afin de réduire le stock des commissions existantes, l'article 17 dispose que les commissions créées avant la publication de ce décret sont abrogées au terme d'un délai de trois ans à compter de cette date, soit le 9 juin 2009, sauf si le pouvoir réglementaire choisit, par un nouveau décret, de les maintenir. Après un recensement des commissions existantes réalisé par le Secrétariat général du Gouvernement, un décret<sup>1</sup> prorogeant, pour une durée de cinq ans, les dispositions réglementaires instituant les commissions conservées pour chaque ministère, a été publié au Journal officiel. **Près de 200 commissions, au total, ont néanmoins été supprimées** en application du décret du 8 juin 2006.

**La dernière réforme de simplification a été achevée le 29 février 2008**, avec la publication du décret du 3 décembre 2008<sup>2</sup>, au terme duquel la consultation préalable du Conseil d'Etat, en matière d'organisation des services d'administration centrale, n'est plus requise.

## **2. La nécessaire poursuite de la réflexion sur l'amélioration des dispositifs d'information des citoyens et du Parlement.**

**S'agissant du renforcement de l'information**, votre rapporteur spécial observe que trois autres réformes visent à moderniser la mission d'édition publique des organismes placés sous la compétence du Premier ministre. Elles prennent en compte les possibilités de dématérialisation offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Elles consistent à réformer l'information délivrée par téléphone aux usagers, à supprimer huit des neuf Centres interministériels de renseignements administratifs et à moderniser la mission d'édition, de diffusion et d'information du public assurée par la Documentation française et la Direction des Journaux officiels.

**Votre rapporteur spécial se félicite que la réforme consistant à réaliser des études d'impact préalables** à tous les textes ait franchi un premier cap important avec la modification de l'article 39 de la Constitution. Ce dernier dispose, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Le respect de cette obligation d'évaluation préalable pourra être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-1260 du 3 décembre 2008 portant suppression du service de l'inspection générale du tourisme et transfert de ses attributions au service du contrôle général économique et financier.

<sup>3</sup> La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a précisé la portée de cette obligation.

Enfin,  **votre rapporteur spécial appelle de ses vœux la poursuite des efforts entrepris afin d'améliorer la mise à disposition de l'information** destinée aux citoyens ainsi qu'au Parlement, en rappelant la nécessité de faire progresser non seulement les modalités de son accès mais aussi de favoriser sa lisibilité.

**Les principales observations de votre rapporteurs spécial  
sur les crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**

- Votre rapporteur spécial relève les efforts réalisés dans le cadre de la RGPP et appelle à la poursuite de la mise en cohérence de l'ensemble des organismes relevant des services du Premier ministre.

- Il note l'augmentation significative des crédits dévolus d'une part, au secrétariat général de la défense nationale pour la poursuite de la mise en œuvre de la préconisation du Livre blanc sur la défense, et d'autre part, à l'action n° 5 « Action territoriale ».

- S'agissant plus particulièrement de l'administration territoriale, il sera particulièrement vigilant quant aux effets attendus de cette réforme, non seulement en termes d'économie réalisée grâce à la mutualisation des moyens, mais aussi d'amélioration du pilotage des politiques.

- Votre rapporteur spécial relève enfin les suppressions d'emplois à périmètre constant du programme 129 dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP.



**TROISIÈME PARTIE :**  
**PROGRAMME 308**  
**« PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »**

**I. LE RENFORCEMENT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 308  
CONFORME À LA MONTÉE EN PUISSANCE DES AAI**

La création, en 2009, du programme 308 « Protection des droits et libertés », qui répond notamment aux souhaits constants de votre commission des finances, **retrace les crédits de onze autorités administratives et instances indépendantes.**

Il comprend le Médiateur de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNESVS), la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Votre rapporteur spécial tient à souligner que, si le regroupement des crédits de ces AAI dans le cadre du programme 308 tend à renforcer leur autonomie de gestion, la nature même d'autorité administrative indépendante requiert un **pilotage de nature consensuelle et fédérative** de l'ensemble du programme par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

Cette coordination, soucieuse d'une démarche de performance dans le respect de leur indépendance, trouve aujourd'hui sa traduction dans l'élaboration d'une **charte de gestion**, validée le 20 avril 2009. Celle-ci définit les règles présidant au dialogue de gestion, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

**Votre rapporteur spécial observe** que les crédits inscrits au programme 308 à hauteur de 79,99 millions d'euros en AE et 86,39 millions d'euros en CP en 2010, sont **en hausse de 11,26 % pour les CP.**

**Il tient à préciser que la diminution des crédits en AE de 12,56 % résulte de la prise en compte, en 2009, de la budgétisation des loyers du CSA sur les années 2009, 2010 et 2011, non intégrée en conséquence dans les autorisations d'engagement pour 2010.**

**A. DES CRÉDITS HORS TITRE 2 STABLES, À L'EXCEPTION DE CEUX DU CSA ET DE LA CNIL**

**Le programme « Protection des droits et libertés » représente au total 14,30 % en AE et 15,59 % en CP du total des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », demandés pour 2010.**

**Ce programme est structuré en 7 actions :** le Médiateur de la République (action n° 1), la CNIL (action n° 2), le CSA (action n° 3), la HALDE (action n° 4), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (action n° 5), les « autres autorités administratives indépendantes » (action n° 6), et la Sécurité et protection des libertés (action n° 7).

**Hors titre 2, le CSA est l'autorité dont les crédits progressent le plus en 2010, soit 12,62 %.**

**1. Action n° 3 : Une progression des crédits du CSA hors titre 2 pour achever la mise en œuvre de la TNT**

S'agissant des crédits hors titre 2, **le montant des AE du CSA, qui s'élève en 2010 à 12,01 millions d'euros, est inférieur au montant alloué en 2009 de 32,92 %,** puisque ce dernier prenait en compte la budgétisation du loyer du CSA.

En effet, la totalité des AE liées au loyer ont été engagées dans la loi de finances initiale pour 2009 pour une période de trois années, soit 19,8 millions d'euros correspondant à des paiements à hauteur respectivement de 6,4 millions d'euros en 2009, 6,6 millions d'euros en 2010 et le solde de 6,85 millions d'euros, en 2011. **Votre rapporteur spécial renouvelle son constat,** quant au montant des loyers, faisant écho au rapport d'information de Mme Nicole Bricq sur l'« Etat locataire », précité.

**Les crédits ouverts en CP s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2010, à 39,18 millions d'euros,** soit une augmentation de 12,68 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2009. Le plafond des dépenses 2010 est maintenu en l'état, selon le projet annuel de performances, afin de permettre au CSA de réaliser la poursuite des opérations relatives au déploiement de la TNT.

Votre rapporteur spécial observe que **les nouvelles missions confiées au CSA, par la loi du 5 mars 2009** relative à la communication audiovisuelle<sup>1</sup>, dans le cadre de l'accélération de la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT), **génèrent un besoin de crédits supplémentaires.**

La loi relative à la communication audiovisuelle a notamment introduit plusieurs dispositions favorisant l'accès aux services de la TNT :

---

<sup>1</sup>Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

- une disposition favorisant l'arrivée d'une deuxième offre satellitaire ;
- une disposition donnant la faculté, aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient, de compléter la couverture terrestre en demandant la ressource radioélectrique nécessaire au CSA selon les modalités que ce dernier devra fixer.

En outre, il convient de souligner que **le périmètre de la TNT a été récemment élargi aux territoires ultramarins dans les mêmes délais<sup>1</sup>**.

#### **Etapes du déploiement de la TNT**

**1. Lancée le 31 mars 2005 pour 35 % de la population**, la télévision numérique terrestre (TNT) se déploie par phases successives et couvrait, au 31 juillet 2009, plus de 88 % de la population métropolitaine.

**Les lois du 5 mars 2007** relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle<sup>2</sup>, **du 4 août 2008** de modernisation de l'économie<sup>3</sup> et **du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle** ont introduit plusieurs dispositions pour favoriser l'extension de la couverture du territoire par la TNT.

**2. Le CSA a fixé, dès juillet 2007, le rythme de l'extension de la TNT** en précisant les objectifs annuels de couverture minimum au niveau national, mais aussi au niveau départemental. Ainsi, ce programme d'extension de la TNT doit permettre d'atteindre l'objectif d'une couverture minimum de 95 % de la population métropolitaine d'ici le 30 novembre 2011 pour l'ensemble des éditeurs de la TNT, tout en garantissant, à cette date, pour chaque département, un minimum de 91 % de la population pour les chaînes historiques nationales gratuites, et de 85 % pour les autres chaînes nationales privées.

**Le Premier ministre a approuvé, le 22 décembre 2008**, le schéma national d'arrêt de la diffusion analogique et de basculement vers le numérique. Le schéma national d'arrêt de la diffusion analogique a été révisé le 26 mars 2009, afin de prendre en compte l'extinction anticipée de la chaîne Canal+ dans les régions Provence et Côte d'Azur au quatrième trimestre 2009.

A l'occasion de la réunion du comité stratégique pour le numérique du 22 juillet 2009, le schéma a été complété avec le calendrier d'extinction pour toutes les régions.

**3. Le calendrier du passage à la TNT** pour l'ensemble des chaînes historiques en 2010 est le suivant :

- Alsace : 2 février ;
- Basse-Normandie : 9 mars ;
- Pays de la Loire : 18 mai ;
- Bretagne : 8 juin ;
- Lorraine et Champagne-Ardenne : 28 septembre ;
- Poitou-Charentes et Centre : 19 octobre ;
- Franche-Comté et Bourgogne : novembre ;
- Nord : 7 décembre.

<sup>1</sup> Cf. *Ordonnance n° 2009-1019 du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre.*

<sup>2</sup> *Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.*

<sup>3</sup> *Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.*

**4. Pour l'année 2011** et pour toutes les chaînes historiques à l'exception de Canal+ :

- Premier semestre 2011 : Picardie et Haute-Normandie, Ile-de-France, Aquitaine et Limousin, Auvergne, Côte d'Azur et Corse et Rhône ;
- Second semestre 2011 : Provence, Alpes, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

**5. Arrêts anticipés de Canal + analogique en 2009-2010 :**

- Provence-Côte d'Azur : 25 novembre 2009 ;
- Haute-Normandie : 9 mars 2010 ;
- Nord - Pas-de-Calais et Picardie : 14 avril 2010 ;
- Aquitaine et Corse : 6 mai 2010 ;
- Deuxième trimestre 2010 : Limousin et Auvergne ;
- Troisième trimestre 2010 : Rhône-Alpes ;
- Quatrième trimestre 2010 : Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Ile-de-France.

*Source : Direction du développement des Médias*

En conséquence, l'examen de la consommation des crédits par votre commission des finances fait apparaître une situation tendue, comme le démontre le tableau ci-après :

#### Evolution de la consommation des crédits

	LFI	Transferts	RESERVE DE PRECAUTION	REPORTS	FONDS DE CONCOURS	DOTATIONS DISPONIBLES AU 31/08/09	Consommation	%	Solde
<b>TITRE 2</b>									
AE	19 151 606	-8 000	-95 758		2 726,65	19 050 575	12 624 572	66,27%	<b>6 426 003</b>
CP	19 151 606	-8 000	-95 758		2 726,65	19 050 575	12 573 081	66,00%	<b>6 477 494</b>
<b>HORS TITRE 2</b>									
AE	29 724 088		-1 376 705		51 821,35	28 399 204	28 235 246	99,42%	<b>163 958</b>
CP	15 624 088		-671 705	1 200 000	51 821,35	16 204 204	10 750 018	66,34%	<b>5 454 186</b>
<b>TOTAL</b>									
AE	<b>48 875 694</b>	<b>-8 000</b>	<b>-1 472 463</b>	<b>0</b>	<b>54 548,00</b>	<b>47 449 779</b>	<b>40 859 818</b>	<b>86,11%</b>	<b>6 589 961</b>
CP	<b>34 775 694</b>	<b>-8 000</b>	<b>-767 463</b>	<b>1 200 000</b>	<b>54 548,00</b>	<b>35 254 779</b>	<b>23 323 099</b>	<b>66,16%</b>	<b>11 931 680</b>

*Source : Direction du budget*

A cet égard, le budget 2009 a été abondé au début du mois de septembre 2009, par dégel des crédits du programme 308, de 2,1 millions d'euros en AE, afin de pouvoir engager les opérations prévues. Un marché spécifique à la TNT outre-mer a été notifié, conformément au calendrier initial, le 26 août 2009.

**Le taux de consommation à la mi-septembre 2009**

	LFI	DOTATIONS DISPONIBLES AU 15/09/09	Consommation	%	Solde
<b>TITRE 2</b>					
AE	19 151 606	19 250 574	12 624 602	65,58%	<b>6 625 972</b>
CP	19 151 606	19 250 574	12 573 081	65,31%	<b>6 677 493</b>
<b>HORS TITRE 2</b>					
AE	29 724 088	30 499 205	28 556 546	93,63%	<b>1 942 659</b>
CP	15 624 088	16 704 205	10 869 110	65,07%	<b>5 835 095</b>
<b>TOTAL</b>					
AE	<b>48 875 694</b>	<b>49 749 779</b>	<b>41 181 148</b>	<b>82,78%</b>	<b>8 568 631</b>
CP	<b>34 775 694</b>	<b>35 954 779</b>	<b>23 442 191</b>	<b>65,20%</b>	<b>12 512 588</b>

Source : Direction du budget

En conséquence, les crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour 2010 en faveur du CSA augmentent de 2,2 millions d'euros en titre 3, car ils intègrent une dotation complémentaire de 1,2 million d'euros au titre de la TNT, allouée au CSA en gestion 2009, et 1 million d'euros supplémentaire au titre de la TNT en Outre-mer.

Si votre rapporteur spécial observe que l'augmentation des crédits du CSA provient du besoin de financement des missions nouvelles confiées au Conseil, tant par la loi relative à la communication audiovisuelle du 5 mars 2009 que par la montée en puissance de la télévision numérique en Outre-mer, il tient néanmoins à rappeler la nécessité d'un **déploiement de la TNT équitable financièrement pour les territoires et pour les populations concernées. Il appelle de ses vœux la réalisation d'études complémentaires** de planification de fréquences et la réalisation de cartes de couverture numérique détaillées.

**Il se félicite** qu'aux termes de la loi relative à la communication audiovisuelle du 5 mars 2009, **le CSA doive rendre compte au Parlement des actions des éditeurs de service de télévision**, en matière de programmation reflétant la diversité de la société française et proposer les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programmes.

## 2. Action n° 2 : Un renforcement des crédits de la CNIL en réponse à l' « explosion » de son activité

Votre rapporteur spécial constate une revalorisation globale des crédits de la CNIL à hauteur de **13,85 %** en AE et en CP. Ces derniers s'établissent à **14,71 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2010.

### Evolution des crédits de la CNIL entre 2007 et 2011

(en euros)

	Titre 2	Hors Titre 2 (AE)	Total
Exécution 2007	5.980.536	3.571.421	<b>9.551.957</b>
LFI 2008	7.174.943	4.155.375	<b>11.330.318</b>
PLF 2009	8.250.000	4.800.000	<b>13.050.000</b>
LFI 2009	8.250.000	4.671.704	<b>12.921.704<sup>30</sup></b>
Prévision exécution 2009	8.208.750	4.470.415	<b>12.679.165</b>
PLF 2010	9.312.000	5.400.000	<b>14.572.000</b>
Prévision budget 2011	10.454.000	5.650.000	<b>16.104.000</b>

Source : CNIL

Cette hausse des crédits répond à une augmentation de l'activité globale de la CNIL ces quatre dernières années. Plus de 60.000 fichiers sont ainsi déclarés chaque année.

Votre rapporteur spécial avait attiré l'attention, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, sur la nouvelle ampleur de son activité, faisant ainsi écho au développement informatique dans tous les champs de la vie quotidienne des entreprises, administrations, particuliers ou élus.

Il avait émis des craintes quant aux conséquences sur le flux des demandes générées au titre des nouvelles compétences de la CNIL, prévues par la loi du 6 août 2004<sup>31</sup>.

En effet, outre ses missions traditionnelles, inscrites dès 1978, en matière d'expertise dans les domaines des hautes technologies, de traitement des plaintes, de garantie des droits des personnes et de conseil auprès du public et des organismes publics, la loi de 2004 a confié à la CNIL de **nouvelles compétences, notamment dans le cadre des contrôles sur place, de son pouvoir de sanction**, du développement du réseau des correspondants informatique et libertés, principalement dans le secteur privé.

<sup>30</sup> Un amendement de M. Jean-Luc Warsmann a ramené le montant des crédits de fonctionnement des AAI en général y compris ceux de la CNIL au niveau de 2008.

<sup>31</sup> Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Or, votre rapporteur spécial relève que la CNIL avait adopté 68 délibérations et avait procédé à moins de 15 « visites » sur place en 2003, dernière année d'application de la loi initiale de 1978. **En cinq ans, l'activité a crû de plus de 765 % s'agissant des délibérations et de 1.534 % s'agissant des contrôles.**<sup>32</sup>

Votre rapporteur spécial se déclare favorable à l'augmentation des crédits de la CNIL, répondant à un besoin réel de cette structure face à l'« explosion » de son activité. Force est de constater que la CNIL n'est pas encore en mesure de satisfaire pleinement à la demande qui lui est adressée. Cependant, **il appelle de ses vœux un renforcement de l'efficacité de son organisation, afin de réduire les délais de réponse.**

De surcroît, au-delà de l'augmentation du flux des demandes, **la CNIL doit également adapter son organisation, afin d'améliorer et de moderniser son offre de services à un public qui a profondément changé.** En effet, votre rapporteur spécial constate qu'en 2003, 90 % des délibérations adoptées par la commission portaient sur le secteur public, alors qu'en 2008, la proportion s'est inversée. Désormais, le secteur privé est, dans 90 % des cas, concerné par ses décisions.

**Il convient de noter, néanmoins, que la CNIL a réalisé, en 2008, certains projets visant à la modernisation de son organisation,** tels que l'ouverture d'un extranet dédié aux correspondants « informatique et libertés »<sup>33</sup>. Ce dernier a vocation à accompagner et conseiller les correspondants informatique et libertés (CIL) dans le cadre de leurs missions. Pour ce faire, des forums interactifs, des modèles de documents ainsi qu'un conseil en ligne ont été mis en place sur cet outil Internet. Cet extranet, testé en mai 2009, a été ouvert à l'ensemble des CIL en juillet 2009.

**L'inscription de crédits supplémentaires octroyés à la CNIL en 2010 doit permettre également l'ouverture d'une annexe parisienne** destinée à accueillir un service des contrôles. Ce projet entraîne une augmentation du budget de fonctionnement, tant au niveau des dépenses courantes que des dépenses immobilières. Outre les charges inscrites au titre 2 dédiées aux recrutements, des frais liés à l'installation de la CNIL dans de nouveaux locaux seront générés en raison des travaux d'aménagement, des installations matérielles et informatiques et de la location de bureaux.

---

<sup>32</sup> En 2008, 588 délibérations ont été adoptées et 218 contrôles sur place ont été réalisés.

<sup>33</sup> Le nombre d'organismes ayant désigné un « correspondant informatique et libertés » est passé de 50 en 2005 à 4 000 en 2008.

**Votre rapporteur spécial espère que l'augmentation de crédits prévue dans le projet de loi de finances pour 2010 permettra également la réalisation de deux chantiers de modernisation** du traitement des demandes d'autorisations ainsi que des plaintes. En effet, la CNIL vise à développer les procédés en ligne afin de faciliter le traitement de ce flux sans cesse croissant. Une refonte complète des formulaires prévus par la loi avec la possibilité de procéder à une demande d'autorisation en ligne est prévue<sup>34</sup>. Elle souhaite également mettre en œuvre un nouveau service permettant aux usagers de saisir la CNIL d'une plainte en ligne en y adjoignant les documents et pièces jointes nécessaires.

**Ces deux derniers projets, qui impliquent des développements informatiques importants, ont été reportés en 2010** en raison de l'adoption de l'amendement de notre collègue, M. Jean-Luc Warsmann, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009. Celui-ci visait à maintenir le montant des dépenses de fonctionnement des AAI au niveau de 2008. Les dotations prévues en 2009 à hauteur de 13,05 millions d'euros pour la CNIL ont été ainsi ramenées à 12,92 millions d'euros.

### **3. Des crédits stables hors titre 2 pour les actions n° 1, 4, 5, 6 et 7**

Les crédits ouverts en 2010 pour l'ensemble des autres actions sont globalement stables ou en légère hausse, en raison de transferts de crédits faisant suite à l'élargissement de leur périmètre d'intervention.

*a) Action n°1 : Le Médiateur de la République, « une modernisation de sa gestion en attendant la réforme »*

**Les crédits de l'action n° 1 « Médiateur de la République »** représentent 12,08 millions d'euros en AE et en CP, soit **une hausse de 8,09 % en 2010**, après une baisse de 0,15 % en 2009. Ils représentent **15,11 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

**Les crédits ouverts reflètent les transformations en cours de l'institution.** Ils sont notamment destinés, en 2010, à équiper le Médiateur de la République en moyens bureautiques et informatiques capables d'évoluer avec le nouveau périmètre et de faciliter la saisine directe.

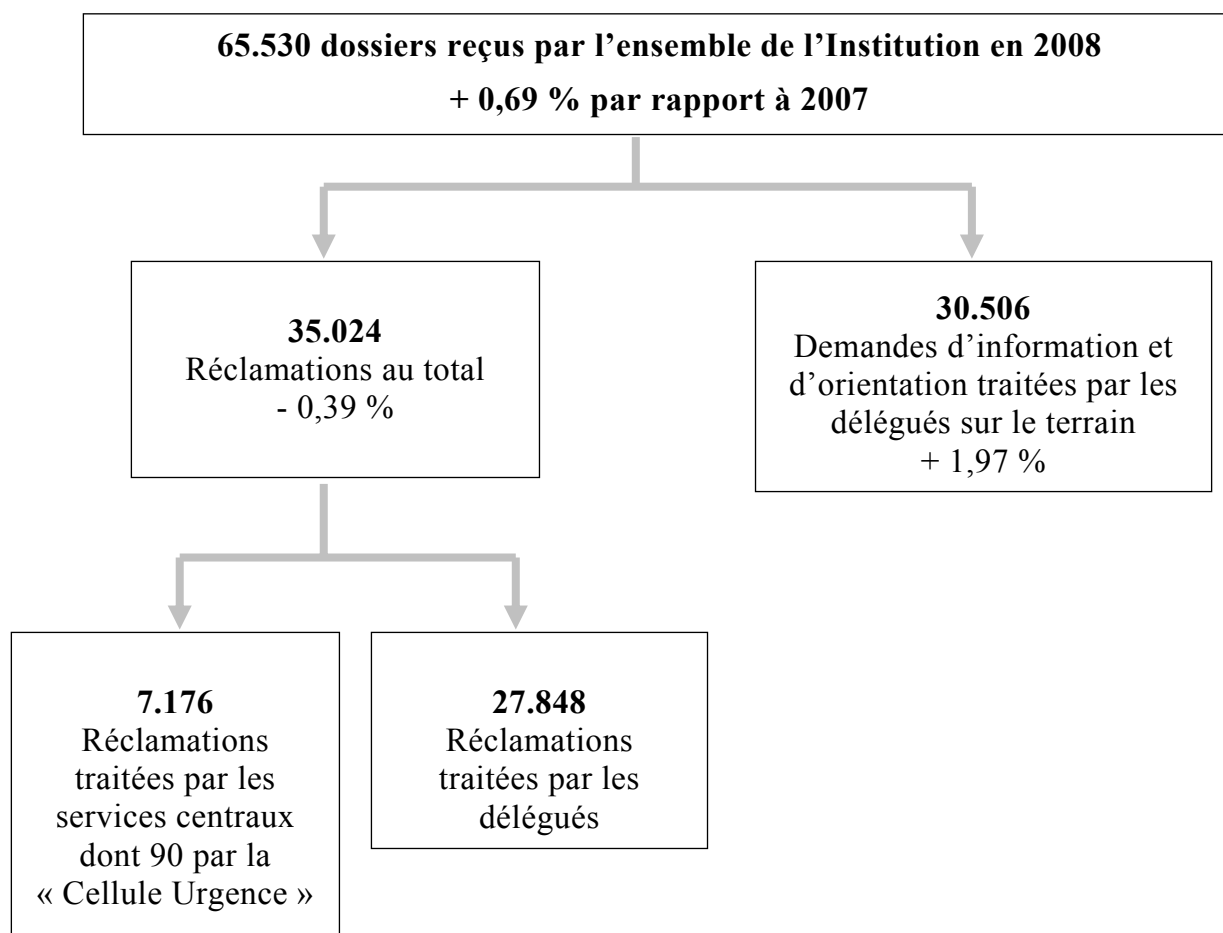
Si la progression du nombre d'affaires reçues par le Médiateur n'a été que de 0,69 % en 2008 par rapport à l'année 2007, **vos rapporteur spécial émet des craintes quant à la montée en puissance de ces saisines.**

---

<sup>34</sup> La loi de 2004 prévoit que les fichiers les plus sensibles (fichiers biométriques, listes noires, de « profiling commercial ») doivent être autorisés, préalablement à leur mise en œuvre par la CNIL, qu'ils soient publics ou privés. La CNIL reçoit, en moyenne, 1.500 demandes de cette nature par an.



Au total, 65.530 dossiers, contre 65.077 en 2007, ont été reçus, réclamations et demandes d'information réunies, qui se partagent entre :



Source : Direction du Budget

**Cependant, votre rapporteur spécial relève que le Médiateur de la République doit absorber, dans son fonctionnement, les demandes supplémentaires émanant du Pôle santé et sécurité des soins.**

En effet, au premier semestre 2009, 3.516 nouvelles réclamations individuelles ont été reçues par les services centraux, contre 2.388 à la même période en 2008, soit une progression de 47,23 %. **Cette augmentation du flux a conduit à une minoration de 16,11 % du nombre des dossiers clos<sup>35</sup>.**

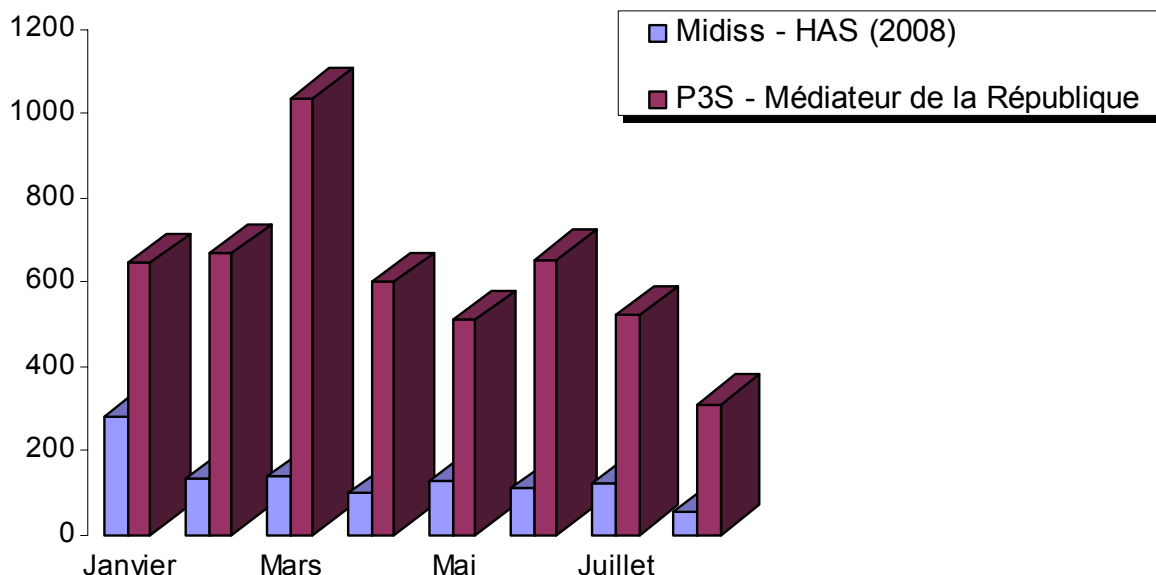
Or, sur l'ensemble de ces réclamations reçues au siège de l'Institution, **29,46 % d'entre elles concernent le Pôle Santé et Sécurité des soins<sup>36</sup>, intégré au sein du Médiateur de la République depuis 2009.** En effet, la mission pour le développement de la Médiation, de l'information et du dialogue pour la sécurité des soins (MIDISS) a été transférée vers le Médiateur de la République dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Créée initialement pour le traitement des dossiers « maladies nosocomiales », la MIDISS reçoit de plus en plus de

<sup>35</sup> 2.598 dossiers font l'objet d'une clôture, contre 3.097 à la même période en 2008.

<sup>36</sup> 1.036 sur 3.516 réclamations reçues concernent le Pôle Santé et Sécurité des soins.

dossiers allant au-delà et concernant les « événements indésirables graves » à l'hôpital, conduisant à une augmentation importante du flux des saisines.

**Proportion de réclamations issues de la MIDISS**



Source : La direction du Budget

S'agissant du budget de fonctionnement du Médiateur de la République, **vo**tre rapporteur spécial relève que **près de la moitié<sup>37</sup> des crédits de fonctionnement, prévus pour 2009, a été absorbée par la location de bureaux.**

Il constate que la **nouvelle négociation du bail** permet une diminution significative de ce poste de dépense puisque les charges de loyer devraient passer, de 2008 à 2010, de 2,4 millions d'euros à 1,83 million, réduisant le coût du loyer de plus de 700 euros au mètre carré à moins de 450 euros. Interrogé sur ce point, le secrétaire général du Gouvernement a fait observer que cette diminution de loyer s'est accompagnée de l'augmentation de la surface des locaux de près de 300 m<sup>2</sup>.

De surcroît, les crédits ouverts sur 2010 doivent également permettre de poursuivre le réaménagement d'un certain nombre de surfaces résultant des travaux programmés en 2009, telles que la création d'un ascenseur pour handicapé et la refonte des locaux avoisinants.

<sup>37</sup> 2,4 millions d'euros.

Enfin, l'inscription des crédits destinés au Médiateur de la République doit contribuer à la préparation de la transformation de ses services dans le nouveau cadre du « **Défenseur des droits** ». **Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'examen du projet de loi organique<sup>38</sup>** organisant les modalités de création de cette nouvelle institution destinée à reprendre les compétences du Médiateur, ainsi que d'autres autorités. Il juge nécessaire que l'élargissement du périmètre d'intervention de la nouvelle institution conduise à des **efforts d'organisation, de mutualisation des moyens et de rationalisation des services** afin d'appréhender le surcroît de la charge de travail tout en traitant les saisines dans les meilleurs délais, avec un taux de satisfaction suffisant.

*b) Action n° 4 : la HALDE, une « autorité en expansion »*

Les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) représentent **12,96 millions d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 9,52 %** par rapport au PLF 2009. Ils contribuent à hauteur de **16,21 % de l'ensemble des crédits de la mission**.

Cette autorité connaît, à l'instar des autres institutions, une croissance de ses saisines. **Les réclamations enregistrées en 2008<sup>39</sup> ont augmenté de 25 % par rapport à 2007**. 50 % des réclamations sont liées à l'emploi<sup>40</sup>, 29 % concernent l'origine et 21 % l'état de santé et le handicap.

**Au titre de son pouvoir de recommandation**, la HALDE traite également des questions sur les emplois fermés, l'égalité homme/femme, la grossesse, les signes religieux dans l'entreprise, l'accueil des enfants handicapés, la mixité sociale dans l'habitat... **Elle a ainsi adressé, en 2008, 299 recommandations au Gouvernement**, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux entreprises. A titre d'illustration, la HALDE a notamment obtenu la suppression des limites d'âge pour le recrutement des personnels dans la fonction publique hospitalière et dans des entreprises telles que EDF et GDF, ainsi qu'un programme pour corriger les inégalités liées au sexe dans une entreprise, suite à la réclamation d'une salariée.

---

<sup>38</sup> Cf. *Projet de loi organique n° 610 (2008-2009) relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009. Dossier législatif disponible sur le <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl08-610.html>.*

<sup>39</sup> La HALDE a enregistré 7 788 réclamations.

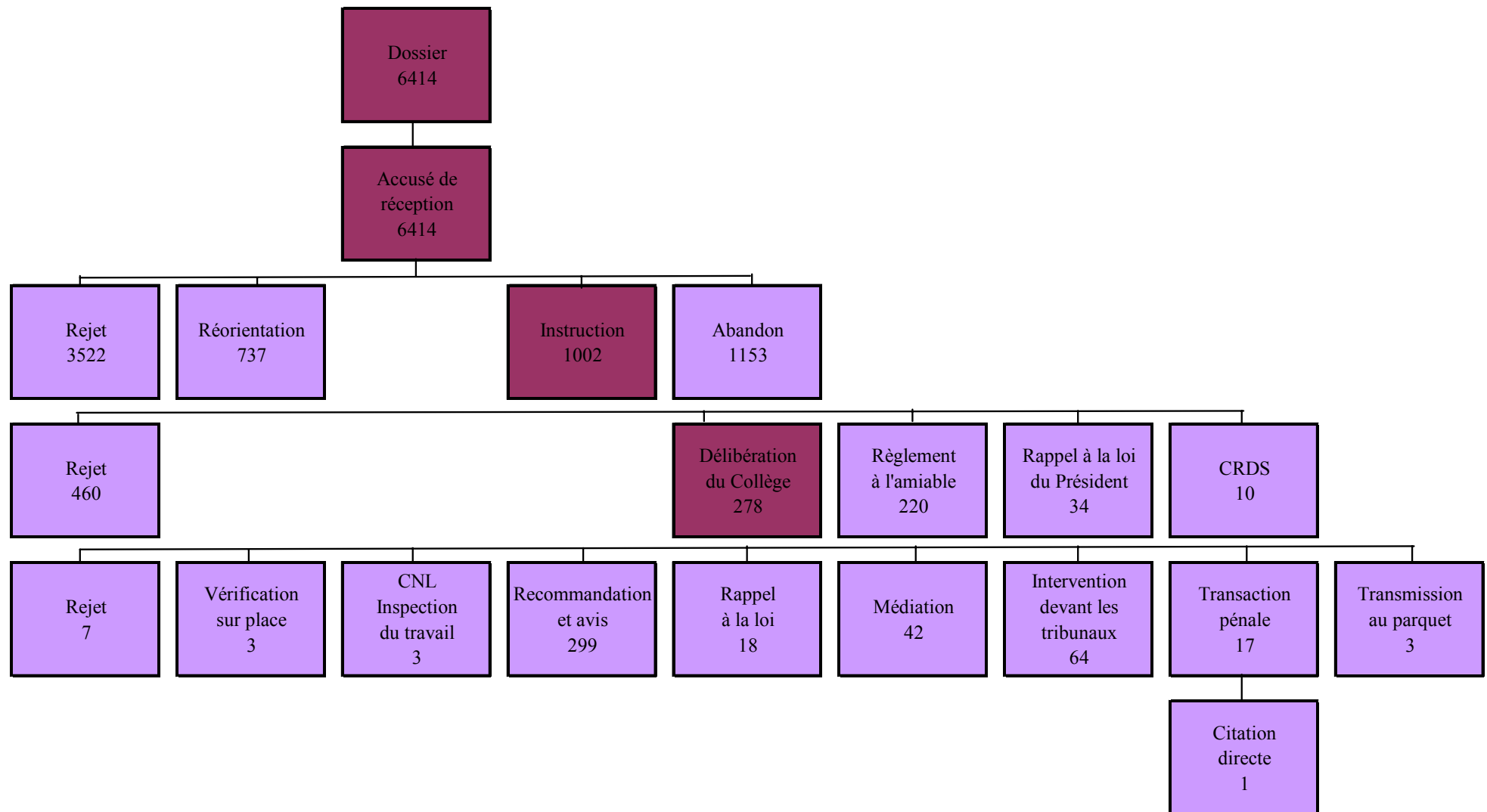
<sup>40</sup> 38 % de ces réclamations sur l'emploi concernent le déroulement de carrière et 12 % le recrutement.

Il convient de souligner que **l'activité de la HALDE ne cesse d'augmenter, tant au titre de son pouvoir de recommandation que du traitement des réclamations.**

Au 31 août 2009, le collège de la HALDE a adopté 277 délibérations contre 131, lors des huit premiers mois de l'année 2009, **soit une augmentation de 111%. Le nombre de réclamations, à cette date, s'élève à 7.180 contre un total de 8.705 saisines par courriers, Internet et reçues par les correspondants locaux, pour l'ensemble de l'année 2008.**

Tout en se félicitant du succès de cette institution, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la capacité de la HALDE à faire face, à moyen terme, à la progression constante de ces saisines.** Le traitement des dossiers conduit à un véritable examen des situations menant à différentes issues comme l'illustre le tableau ci-dessous.

### Circuit des dossiers clos de la HALDE en 2008



Source : La HALDE

**Les crédits accordés à la HALDE en 2010 tiennent en partie compte de l'augmentation du flux** des réclamations, estimé à 20 % en 2010. Une dépense supplémentaire de 540.000 euros est ainsi liée aux frais de fonctionnement des permanences de son **réseau de correspondants locaux bénévoles**<sup>41</sup> et à la prise en charge des frais de mission. Ce réseau vise à accroître l'efficacité et la rapidité de traitement des réclamations.

En outre, l'estimation du coût du développement des outils de diffusion de l'information sur les bonnes pratiques, ainsi que des outils de sensibilisation et d'audit, est estimé à 150.000 euros supplémentaires.

Quant aux études menées sur la compréhension des phénomènes discriminatoires ainsi que le développement d'outils pédagogiques permettant de lutter plus efficacement contre les discriminations, elles représentent une enveloppe de 350.000 euros.

Convenant de l'augmentation des saisines de la HALDE justifiant de ce point de vue une majoration de ses dotations, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilisation des crédits ainsi alloués, à l'instar de notre collègue député, M. Jean-Luc Warsmann**. L'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de ce dernier un amendement tendant à réduire les crédits de la HALDE de 648.545 euros. Cet amendement vise notamment le coût du loyer des locaux hébergeant la HALDE qui s'élève à un peu plus de 700 euros du mètre carré. C'est pourquoi, votre rapporteur spécial conduira, pour sa part, en 2010 un contrôle sur les postes de dépenses de la HALDE ainsi que sur sa performance. Dans l'attente de ce contrôle, le secrétaire général du Gouvernement a indiqué que la HALDE est en cours de négociation de son contrat de bail.

*c) Action n° 5 : Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, « une gestion modeste »*

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 30 octobre 2007<sup>42</sup>. Sa nomination est intervenue en juin 2008, après avoir été approuvée par l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>43</sup>.

Ses crédits connaissent une **évolution favorable** puisqu'ils s'élèvent à **3,35 millions d'euros** pour 2010 en CP et AE, soit une **augmentation de 5,5 % en 2010**.

---

<sup>41</sup> La HALDE affiche un objectif d'installation de 180 correspondants installés en fin d'année 2010.

<sup>42</sup> Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, complétée par le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

<sup>43</sup> M. Jean-Marie Delarue, a été nommé par décret du 13 juin 2008 du Président de la République, portant nomination du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

**Votre rapporteur spécial a examiné les conditions de mise en place de cette institution, eu égard à l'ampleur de sa mission.** Il rappelle que la compétence du **Contrôleur général** devra s'exercer tant sur les établissements pénitentiaires, que les centres éducatifs fermés, les zones d'attente, les centres ou lieux de rétention, les locaux de garde à vue ainsi que les « dépôts » des tribunaux, soit plus de 5.800 lieux. Il juge son rôle fondamental puisque le Contrôleur a pour mission de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Il relève que le souhait du Parlement d'une mise en œuvre rapide des modalités d'installation de la nouvelle institution est resté lettre morte.

**Plus de sept mois ont séparé la loi du 30 octobre 2007, qui a créé l'institution, de la nomination, le 13 juin 2008, du premier contrôleur.** Trois mois ont séparé la publication du décret relatif aux personnels du contrôle général<sup>44</sup> de cette même nomination.

**Votre rapporteur spécial déplore les conditions matérielles d'installation du Contrôleur général.** Celle-ci n'ayant pas été prévue à la date de sa nomination, le Contrôleur général s'est alors installé à titre provisoire dans des locaux mis à sa disposition par le Premier ministre<sup>45</sup>. Cependant, l'exigüité des locaux ainsi que la nécessaire indépendance attachée à la fonction ont conduit le Contrôleur général, à son initiative, à rechercher ses propres locaux<sup>46</sup>, le 12 mars 2009, soit dix-huit mois après le vote de la loi portant sa création.

En dépit de ses difficultés, **vos rapporteur spécial salue les efforts du Contrôleur général afin de rendre opérationnel ses services dans les plus brefs délais. C'est ainsi que la première visite de contrôle a eu lieu le 8 juillet 2008.** Puis, un programme de visites a été défini dès le 10 septembre 2008, après l'élaboration d'une méthode de visite ainsi que d'un « code » de déontologie.

Outre les entraves au fonctionnement résidant dans l'insuffisance des effectifs du Contrôleur étudiées ci-après, il convient de mentionner une réticence éventuelle de certaines administrations chargées des commissariats ou des prisons face à cette nouvelle institution. C'est pourquoi, votre commission des finances appelle de ses vœux une collaboration de l'ensemble des administrations concernées afin de permettre la mise en œuvre de ce contrôle dans les meilleures conditions.

---

<sup>44</sup> Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

<sup>45</sup> 35 rue Saint-Dominique, Paris 7<sup>ème</sup>.

<sup>46</sup> Après des recherches réalisées pendant l'été 2008 et des procédures détaillées menées à l'automne avec l'administration chargée du domaine (France-Domaine), des travaux ont pu être engagés dans des bureaux loués quai de la Loire, Paris 19<sup>ème</sup>, à un prix raisonnable.. La durée du bail est de six ans.

*d) Action n° 6 : Autres autorités indépendantes, « une revalorisation des moyens pour faire face aux missions »*

L'action n° 6 regroupe les crédits de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), soit au total **2,40 millions d'euros** en AE et en CP. Ce programme contribue à hauteur de **4,19 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

La revalorisation des crédits de 17,5 % doit permettre à ces autorités, dont les missions ont récemment évolué, de faire face à de nouvelles dépenses alors que l'augmentation des dotations proposée l'an dernier par le Gouvernement avait été atténuée par l'effet de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue Jean-Luc Warsmann.

*e) Action n° 7 : Sécurité et protection des libertés*

L'action n° 7 regroupe les crédits de trois AAI qui participent à la sécurité et à la protection des libertés : la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la Défense nationale (CCSDN) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Les crédits de ces AAI s'élèvent au total à **1,63 million d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 9,63 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2009. Ils représentent **2,12 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

## **II. DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS DU PROGRAMME 308 EN 2010**

### ***A. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND DES EMPLOIS DU PROGRAMME 308 AFIN DE RÉPONDRE AUX NOUVELLES MISSIONS DE CERTAINES AAI***

En 2009, étaient prévues dans le budget pluriannuel 2009 – 2011 la création d'emplois et l'attribution des crédits correspondants pour quatre autorités administratives :

- 31 pour la CNIL, soit 13 en 2009, 12 en 2010 et 6 en 2011 ;
- 6 pour la HALDE dont 2 par an sur la période triennale ;
- 1 pour le Médiateur de la République en 2011 ;
- 1 pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) en 2009.



La prise en compte des missions nouvelles confiées à plusieurs des autorités administratives indépendantes composant le programme 308 conduit en 2010 à **modifier le plafond pluriannuel** :

- 2 ETPT supplémentaires sont accordés au **Médiateur de la République**, au titre de la prise en charge de la mission « Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins » (MIDISS) ;

- 10 ETPT supplémentaires sont accordés au **CSA** afin d'accomplir ses missions nouvelles aux termes de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ;

- 2 ETPT supplémentaires sont accordés au **Contrôleur général des lieux de privation de libertés**, pour le traitement des saisines ;

- 2 ETPT supplémentaires sont créés à la **CNIL**, au titre de ses missions nouvelles de contrôles sur place, de mise en œuvre d'une formation contentieuse, de création et d'animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », missions de conseil, d'expertise et d'information ;

- 1 ETPT supplémentaire est accordé à la **CNDS**.

## ***B. UNE REVALORISATION QUI DEVRA SE POURSUIVRE À TERME***

Votre rapporteur spécial salue la décision du Gouvernement de procéder à une augmentation du plafond d'emplois prévue dans le cadre de la programmation pluriannuelle. Cependant, il s'interroge sur l'insuffisance éventuelle de cette augmentation compte tenu de la montée en puissance des différentes autorités du programme.

**Le contrôleur général des lieux de privation** illustre ce propos. La loi de finances pour 2008<sup>47</sup> a autorisé la création de dix-huit emplois pour cette institution. **Il apparaît que ce plafond d'emplois est trop modeste** compte tenu de la lourde charge de travail de l'institution. De surcroît, les dispositifs palliatifs prévus par le décret du 12 mars 2008<sup>48</sup> précité sont inopérants.

En effet, **face à l'insuffisance des effectifs des contrôleurs** ou collaborateurs à temps plein, le décret d'application de la loi prévoit, d'une part, la possibilité de mise à disposition de personnels par les administrations, et d'autre part, la possibilité pour des personnes, appartenant ou non à l'administration, sans renoncer à leur activité principale, d'exercer des fonctions de contrôleur « *de façon continue ou intermittente* ».

Ces deux options sont restées lettre morte, ainsi que l'indique le rapport annuel du Contrôleur général. Les administrations sont rétives à mettre à disposition des personnels, compte tenu de la réduction de leurs effectifs. En outre, l'emploi d'un salarié à temps partiel est complexe à mettre en œuvre en

---

<sup>47</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>48</sup> Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

raison de la nature même des fonctions de contrôleur, qui nécessite une bonne connaissance des lieux visités. Seuls des retraités ou des personnes ayant une profession libérale, peuvent éventuellement être disponibles pour cette mission.

**En conséquence, votre rapporteur spécial émet des réserves, quant à la satisfaction des besoins du contrôleur général, en termes d'effectif par la création de deux postes de contrôleurs supplémentaires.**

**S'agissant de la CNIL**, votre rapporteur spécial reconnaît que ses nouvelles compétences ont considérablement modifié son activité, ce qui justifie la création de 14 ETPT pour 2010. Il relève que les nouveaux recrutements seront principalement destinés à l'exercice de la mission de contrôle sur place, qui doit être développée et renforcée dans les années à venir. Cependant, il appelle également de ses vœux un effort de gestion de ses ressources afin que ses missions traditionnelles soient également accomplies dans les meilleurs délais.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur les crédits du programme 308**

- Votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation du plafond d'emplois, au-delà des prévisions pluriannuelles, du Médiateur de la République, du CSA, du contrôleur général des lieux de privation de liberté, de la CNIL et de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

- Il prend note de la montée en puissance des différentes AAI relevant de ce programme, tout en mettant en garde contre un risque de manque de maîtrise de leur développement pouvant conduire à des blocages fonctionnels ou des retards dans la clôture des dossiers transmis.

- Il déplore les conditions matérielles d'installation du contrôleur général des lieux de privation de liberté et appelle de ses vœux un renforcement à moyen terme de ses effectifs de manière plus importante que celle prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2010, eu égard à l'ampleur de sa mission.

- Il souhaite une optimisation des crédits alloués pour le budget de fonctionnement de certaines AAI, notamment en matière de baux.

## **QUATRIÈME PARTIE : DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES**

### **I. LA POURSUITE DES EFFORTS AFIN DE REFLÉTER LES ACTIONS CONFORMES À LA CULTURE DE PERFORMANCE DES ENTITÉS DU PROGRAMME 129**

Votre commission des finances relève les efforts de gestion et d'organisation opérés dans le cadre de la RGPP. Il appelle de ses vœux la poursuite du **renforcement de la culture de performance ainsi que de l'optimisation des crédits et plus spécifiquement ceux dédiés aux loyers.**

Il relève que les services de la **MILDT**, rattachés aux services du Premier ministre, sont désormais hébergés dans les locaux appartenant à ce dernier. Notre collègue Mme Nicole Bricq, dans un rapport d'information sur l'Etat locataire<sup>49</sup>, avait, sur ce point, mis en lumière le loyer onéreux de la MILDT de 2,1 millions d'euros annuels, soit 998,6 euros du mètre carré.

**Votre rapporteur spécial regrette néanmoins que l'ensemble des efforts de rationalisation et de restructuration entrepris dans le cadre du programme 129 n'apparaissent pas systématiquement à la lecture des indicateurs.**

A titre d'illustration, **il déplore que l'indicateur 3.2 « Dépenses immobilières d'investissement et d'exploitation par m<sup>2</sup> »,** relevant de l'objectif n° 3 intitulé « Maîtriser le coût des fonctions support » sous la responsabilité de la DSAF, ne renseigne qu'une valeur moyenne. Il ne permet pas d'évaluer précisément les écarts à la norme.

**S'agissant de la MILDT**, votre rapporteur spécial souligne, à l'instar du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)<sup>50</sup>, la faiblesse du dispositif de mesure de la performance de la Mission. L'indicateur 4.1 « Mise en œuvre des objectifs du plan gouvernemental » de l'objectif n°4 du programme 129 intitulé « Impulser et coordonner les actions de l'Etat en matière de lutte contre les drogues et les toxicomanies » ne permet pas de confronter les actions de la MILDT au résultat final attendu de sa politique. **Un indicateur mesurant la baisse de la consommation de drogues illicites ou la limitation des trafics de stupéfiants eut été plus souhaitable.**

Tout en reconnaissant la nécessité de **stabiliser les objectifs et leurs indicateurs de performance** afin de disposer de séries statistiques longues autorisant les comparaisons et les analyses à moyen et long termes, votre

---

<sup>49</sup> Rapport d'information n° 510 (2008-2009) de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

<sup>50</sup> Cf. Rapport d'activité – cinquième cycle d'audits – septembre 2007 – juillet 2008 – Publié le 12 novembre 2008 par le Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

rapporteur spécial souhaite l'amélioration de certains indicateurs, ainsi qu'évoquée ci-dessus.

En outre, force est de constater que l'ensemble de ces indicateurs, à l'exception de trois d'entre eux attachés à l'objectif n° 3 de maîtrise du coût des fonctions support, **mesurent plus la performance du point de vue du citoyen** en termes d'efficacité socio-économique et de **l'utilisateur** par rapport à la qualité de service que du **point de vue du contribuable** recherchant l'efficacité de la gestion.

## **II. LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DU SÉNAT RELATIVES AU PROGRAMME 308**

**Votre rapporteur spécial tient à saluer la performance en termes de gestion de certaines institutions** telles que le Contrôleur général des lieux de privation de libertés ou encore, dans une certaine mesure, le Médiateur de la République qui a, en 2008, entrepris un travail de modernisation et de diminution de ses coûts de gestion. Il a notamment, avec le concours actif de France Domaine, renouvelé son bail afin d'obtenir une réduction du loyer. La **HALDE** est également en cours de négociation du renouvellement de son bail afin d'obtenir des conditions plus avantageuses.

**S'agissant de la nécessité de la mise en place d'un pilotage par la performance** au sein du programme 308, soulignée par votre rapporteur spécial, celui-ci se félicite de l'institution d'un comité de pilotage ainsi que de l'élaboration d'une **charte de gestion**. Cette dernière a été validée par le secrétaire général du Gouvernement, le 20 avril 2009, après un travail de concertation mené avec l'ensemble des responsables de budget opérationnel de programme (BOP). Cette concertation définit les règles présidant au dialogue de gestion du programme, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

A titre d'illustration, la section 2.2.6 de la charte prévoit que *« la direction des services administratifs et financiers tient à jour les tableaux de suivi des crédits et de leur consommation à l'attention du responsable de programme. Elle analyse la situation de l'exécution des crédits et propose les mesures d'ajustement nécessaires à l'optimisation de la gestion des ressources du programme (demande de dégel de la réserve de précaution, fongibilité entre les budgets opérationnels de programme). Les mesures d'ajustement sont mises en œuvre après l'accord des responsables de budget opérationnel de programme concernés »*.

Cette charte de gestion est constituée d'un schéma d'organisation et de pilotage du programme, d'une partie relative à la préparation du budget et du suivi de la gestion, assurés et coordonnés par la DSAF, et enfin de principes de pilotage par la performance, animés et coordonnés par la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM).

**De surcroît, il a été institué un comité de pilotage spécifique** au programme 308, sous la présidence du responsable de programme. Il rassemble le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, chaque responsable de BOP et le chef de la MOSPM. Réuni pour la première fois le 19 mai 2009, le comité de pilotage se tient au moins deux fois par an. Son secrétariat est assuré par la MOSPM. Le rapport annuel de performances (RAP) N-1 et les orientations du PAP N+1 sont exposés à ces réunions. Un bilan sur l'exécution du budget est également présenté, de même qu'un point de situation sur les travaux en cours ou en projet.

**S'agissant de la lisibilité de la performance**, votre rapporteur spécial tient à réitérer son constat sur la perfectibilité des indicateurs. Il juge cette question essentielle, eu égard à l'augmentation significative de l'activité des différentes autorités intervenant dans le domaine de la protection des droits.

Or, il relève le manque de pertinence de certains indicateurs susceptibles de mesurer leur performance. A titre d'illustration, **l'indicateur 4.1** « Pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant » rattaché à l'objectif n°4 relatif à la CNIL, **ne permet pas une évaluation de son action, du point de vue de l'utilisateur** qui exprime des objectifs de qualité de service.

En outre, il comporte les biais inhérents à toute enquête d'opinion. La représentativité de l'échantillon, la neutralité du libellé de la question et l'indépendance de l'enquêteur constituent autant d'écueils à l'obtention de résultats fiables.

**C'est pourquoi votre rapporteur spécial souhaite que soit élaboré un indicateur mesurant le nombre de plaintes** traitées par an par un ETP à la CNIL ou le délai moyen de clôture d'un dossier.

Il relève le changement de libellé de l'objectif de la CNIL dans le projet annuel de performances pour 2010. « Améliorer la communication sur les principes de la loi informatique et libertés pour permettre aux citoyens une meilleure connaissance de leurs droits en matière de protection des données personnelles » devient « Eclairer le citoyen sur la défense des droits et libertés ».

En ce qui concerne **le Médiateur de la République**, il réitère son constat de l'an passé, jugeant que l'indicateur 1.2 relatif au délai moyen d'instruction des dossiers est insuffisant. **Il propose qu'il soit complété par un autre indicateur tel que le nombre de dossiers traités par un ETPT par an, ainsi que l'avait suggéré le Médiateur de la République en 2006.**

Il relève que cette donnée est disponible puisque cette institution a mis en place une trentaine d'indicateurs « internes » à la fois quantitatifs et qualitatifs tels que le nombre de points d'accès au Médiateur de la République et aux permanences assurées par les délégués, le délai moyen d'obtention d'un

rendez-vous avec un délégué, le pourcentage de médiations réussies ou encore le nombre de demandes de réformes clôturées.

**Tout en prenant note du changement d'intitulé de l'objectif du Médiateur de la République dans le projet annuel de performances de 2010** de « Favoriser l'accessibilité de tous au droit » en « Défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », votre rapporteur spécial ne cache pas son souhait que, **dans le cadre de la création prochaine du Défenseur des droits, soit non seulement complété l'indicateur en vigueur** par celui relatif au nombre total de dossiers mais également que soit définie toute autre mesure claire et pertinente permettant l'évaluation de la performance de la nouvelle institution.

**Votre rapporteur spécial se félicite de la création d'un objectif et d'un indicateur de performance concernant le contrôleur général des lieux de privation de liberté**, ainsi qu'il l'avait suggéré dans son précédent rapport.

Il salue les efforts réalisés par une équipe réduite disposant de moyens modestes. Le contrôleur exerce sa mission essentiellement par deux moyens : les visites d'établissement d'une part, le traitement des correspondances reçues d'autre part.

**S'agissant des visites**, un objectif de cent cinquante visites par an avait été fixé, dès juillet 2008. Au 31 août 2009, cent cinquante-huit ont été réalisées, tant en France hexagonale que dans deux collectivités d'outre-mer. Réalisées par deux contrôleurs au moins, et jusqu'à cinq ou davantage, elles durent au minimum une demi-journée à trois jours ou plus. Le Contrôleur général fait valoir que l'allongement des visites, en dépit de son coût, est nécessaire afin de permettre la réalisation d'entretiens, non seulement avec les personnes privées de liberté, mais également avec les agents du personnel et les intervenants externes afin de préciser l'état des lieux. L'enjeu est donc de privilégier l'aspect qualitatif des visites plutôt que leur nombre.

**S'agissant des correspondances**, elles se caractérisent par une forte augmentation ces derniers mois. Une projection annuelle à partir des données du premier semestre de l'année 2009 les porte à près de 700. Votre rapporteur spécial ne cache pas ses craintes sur la capacité du Contrôleur à pouvoir faire face à cette augmentation du flux des correspondances, compte tenu des moyens dont il dispose, sans allongement des délais qui seraient gravement préjudiciables.

Des rapports et des recommandations ont été adressés, après chaque visite, aux ministres responsables. En outre, six recommandations ont été publiées au Journal officiel. Le 8 avril 2009, le Contrôleur général a publié son premier rapport annuel portant sur l'année 2008<sup>51</sup>.

**Enfin, s'agissant du CSA, votre commission des finances approuve l'ajout d'un sous-indicateur de l'objectif n° 3** relatif à

---

<sup>51</sup> Cf. [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr).

l'accélération du déploiement de la TNT. Ce nouvel indicateur précise le nombre de nouveaux sites TNT mis en service. Elle appelle à une réflexion sur la création d'un nouvel objectif lorsque, en 2012, le déploiement de la TNT sera achevé.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur la mesure de la performance des programmes 129 et 308**

- Votre rapporteur spécial se félicite que les préconisations de la commission des finances relatives à la mesure de la performance du programmes 308, formulées l'an dernier, aient été en partie réalisées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

- A titre d'illustration, conformément au souhait de votre rapporteur spécial, un comité de pilotage des autorités regroupées sous le programme 308 a été créé. Une charte de gestion a été validée le 20 avril 2009.

- Un objectif a été fixé afin de mesurer la performance du contrôleur général des lieux de privation de liberté. L'indicateur suggéré par votre rapporteur spécial a été adopté.

- Votre commission des finances appelle de ses vœux la poursuite de l'adaptation des indicateurs à l'augmentation des saisines des différentes autorités et entités administratives dans le cadre des programmes 129 et 308. Il en est ainsi de la CNIL dans le cadre du programme 308 et de la MILDT rattachée au programme 129.

- Elle souhaite également que soient définis des indicateurs pertinents du point de vue du contribuable s'agissant de l'efficience de la gestion des services et entités du programme 129.





## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 516.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie aux programmes « Coordination du travail gouvernemental » et « Protection des droits et des libertés », et est réparti de la manière suivante :

- 30.000 euros sur l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 400.000 euros sur l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 60.000 euros sur l'action n° 1 « Médiateur de la République » du programme « Protection des droits et libertés » ;
- 19.000 euros sur l'action n° 4 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme « Protection des droits et libertés » ;
- 7.000 euros sur l'action n° 7 « Sécurité et protection des libertés ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

**En première délibération**, à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, malgré l'avis défavorable de la commission et un avis de sagesse du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de réduction des crédits** de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (**HALDE**), à hauteur de **648.545 euros**, au programme « Protection des droits et libertés ».

Par ailleurs, **en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de 2.579.609 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1.987.648 euros en crédits de paiement (CP) afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette minoration est répartie à hauteur de :

- 2.343.351 euros en AE et 1.766.608 euros en CP sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 236.258 euros en AE et 221.040 euros en CP sur le programme « protection des droits et libertés ».



## **LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

### **Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur spécial**

- **M. Serge LASVIGNE**, secrétaire général du Gouvernement
  
- **M. Francis DELON**, secrétaire général de la défense nationale



## Examen en commission

Réunie le mardi 10 novembre 2009, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Yves Krattinger, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

A titre liminaire, M. Yves Krattinger, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Direction de l'action du Gouvernement » constitue une mission originale, au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En effet, elle ne regroupe pas les crédits consacrés à une politique publique, comme le prévoit l'article 7 de la LOLF, mais plutôt un ensemble de services du Premier ministre exerçant des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale, d'une part, ainsi que certaines autorités administratives indépendantes, d'autre part.

Les crédits de la mission demandés pour 2010 sont en augmentation de 15 % environ. Ils s'élèvent à 559,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 553,8 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre deux programmes.

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » est doté de 467,4 millions d'euros en crédits de paiement et 479,2 millions d'euros en autorisations d'engagement. Le programme 308 « Protection des droits et libertés » bénéficie en 2010 de dotations à hauteur de 86,3 millions d'euros en crédits de paiement et 79,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, pour les onze autorités administratives indépendantes (AAI) concourant à la défense des droits et des libertés publiques. Il s'agit notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (14,7 millions d'euros en crédits de paiement), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (12,9 millions d'euros), du Médiateur de la République (12,08 millions d'euros), du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (3,35 millions d'euros) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (39,1 millions d'euros).

S'agissant des changements de maquette en 2010, M. Yves Krattinger, rapporteur spécial, a rappelé que le programme « Présidence française de l'Union européenne » (PFUE) disparaît. Celui-ci regroupait les crédits destinés à l'exercice de la PFUE du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008, qui sont en phase de clôture. Leur examen a donné lieu à la remise d'un rapport de contrôle de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, au titre de l'article 58-2° de la LOLF. Tout en relevant la réalisation d'une économie de 16 % sur une estimation de départ initiale très large, le rapporteur spécial a déploré que la programmation de la PFUE ait été exécutée sans contrainte, dans l'urgence, conduisant au recours à des procédures dérogatoires.

Revenant sur l'architecture de la mission, il a ajouté que son originalité réside dans sa vocation interministérielle qui conduit chaque année à des modifications de la maquette et de son périmètre, à la faveur de nouvelles réformes. Le changement significatif en 2010 porte sur la création d'une nouvelle action intitulée « Administration territoriale » dans le cadre du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Celle-ci regroupe les crédits de rémunération des secrétaires généraux pour les affaires régionales, de leurs chargés de mission, des plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines ainsi que des responsables des services des achats de l'Etat.

S'agissant de l'examen des crédits de la mission, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a observé une hausse d'environ 20 % de la dotation du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Cette augmentation doit permettre de mettre en œuvre non seulement le volet de la réforme de l'administration territoriale déconcentrée, mais également les préconisations du Livre blanc de la défense, par le Secrétariat général de la défense. A titre d'illustration, une dotation est prévue en 2010 pour l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), créée en 2009, en remplacement de la Direction centrale de sécurité des systèmes d'information (DCSSI).

Puis il a constaté qu'à périmètre constant, l'évolution des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » traduit une diminution des emplois, essentiellement dans le cadre de la Direction des services administratifs et financiers. Cette réduction d'emploi est issue de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques.

Il a souhaité que le Gouvernement poursuive sa réflexion sur l'utilité de certaines entités rattachées aux services du Premier ministre, afin éventuellement de procéder à la suppression de certaines d'entre elles, en cas de caducité ou de redondance de leurs missions avec d'autres organismes.

Abordant l'examen des crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés », **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'augmentation, de l'ordre de 11 %, des crédits des autorités administratives indépendantes.

Il a cependant nuancé ce constat en rappelant que l'amendement de M. Jean-Luc Warsmann, député, adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, a conduit à une diminution du budget de fonctionnement de l'ensemble des autorités administratives indépendantes du programme, afin de ramener leur dotation au niveau de 2008.

A l'exception du CSA, dont les crédits de fonctionnement (titre 3) augmentent dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, afin de poursuivre le développement de la télévision numérique terrestre (TNT), l'augmentation des dotations des différentes autorités administratives indépendantes concerne essentiellement les crédits de personnels (titre 2),

destinés à renforcer les effectifs de ces autorités. Celles-ci doivent, en effet, faire face chaque année à une croissance significative des saisines.

En ce qui concerne la CNIL, son activité de contrôle a crû de plus de 1 534 % depuis cinq ans. Cette activité constitue une des nouvelles compétences accordées à la CNIL au titre de la loi du 6 août 2004. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit deux emplois supplémentaires par rapport à la programmation pluriannuelle, ce qui porte la création d'emplois pour la CNIL à quatorze en 2010.

Le Médiateur de la République fait également face à une progression considérable du nombre de ses saisines, en raison de l'absorption des demandes supplémentaires émanant du pôle santé et sécurité des soins, qui lui est désormais rattaché. Il a enregistré, au premier semestre 2009, 47,23 % de réclamations individuelles supplémentaires par rapport à 2008, dont 29,46 % concernent le pôle Santé et Sécurité des soins. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit, en conséquence, deux emplois supplémentaires.

Les réclamations enregistrées par la HALDE en 2008 ont également progressé de 25 % par rapport à 2007. Elle bénéficie de deux emplois supplémentaires conformément à la programmation pluriannuelle.

Puis **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a insisté sur l'excellente gestion, en dépit de moyens modestes, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Confronté à des conditions matérielles tardives d'installation, ce dernier, nommé en juin 2008, s'est efforcé de rendre ses services opérationnels dans les plus brefs délais. La première visite de contrôle a eu lieu le 8 juillet 2008.

A titre de conclusion, le rapporteur spécial a évoqué les dépenses locatives de certains services rattachés au Premier ministre, ainsi que de certaines AAI, en se déclarant favorable aux conclusions du rapport d'information de Mme Nicole Bricq sur « l'Etat Locataire » qui préconise une meilleure gestion des baux conclus par les structures concernées.

Mentionnant les éléments fournis sur ce point lors de l'audition du secrétaire général du Gouvernement (SGG), il a précisé que la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), qui figurait au premier rang des institutions les plus dépensières en termes de loyer, a rejoint des locaux appartenant aux services du Premier ministre. Le budget de la MILDT est diminué, en conséquence, de 4 % en 2010. Le Médiateur a obtenu une réduction de son loyer telle que le coût de ce dernier s'élève désormais à moins de 450 euros le mètre carré au lieu de 700 euros précédemment.

S'agissant de la HALDE, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a fait part de l'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté à l'initiative de M. Richard Mallié, tendant à reconduire le budget de 2009, en réduisant l'ouverture de un million d'euros de crédits supplémentaires prévue pour 2010. Il a commenté l'objet de l'amendement,

qui met l'accent sur les charges de fonctionnement importantes, dont celles relatives au loyer, évaluées à 706 euros du mètre carré. Relevant que cette institution est en cours de négociation de son contrat de bail, il a estimé nécessaire de procéder à un contrôle budgétaire des crédits de la HALDE avant de réduire, éventuellement, la dotation affectée à cette institution. Ce contrôle doit permettre d'évaluer quelles sont les marges d'optimisation de la gestion de la HALDE.

Il a mis en garde contre toute réduction hâtive des crédits des autorités administratives indépendantes, compte tenu de la progression de leurs charges de fonctionnement, face à l'augmentation significative des réclamations qui leur sont adressées. Cependant, il a appelé de ses vœux une gestion plus vertueuse des dotations accordées à certaines de ces institutions. Dans cette perspective, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'adoption, le 30 avril 2009, d'une charte de gestion destinée aux autorités administratives indépendantes du programme « Protection des droits et libertés », conformément à son souhait formulé l'an passé.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est ouvert.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur les éventuelles redondances des missions entre les onze autorités administratives relevant du programme « Protection des droits et libertés », proposant de regrouper certaines d'entre elles.

En réponse, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a fait valoir que cette démarche est en cours de réalisation, s'agissant des services du Premier ministre. En revanche, il a souligné que le caractère indépendant des différentes autorités permet difficilement un tel regroupement. L'objectif doit plutôt être l'optimisation de la gestion par ces institutions de leurs dotations.

**Mme Fabienne Keller, présidente**, faisant écho aux propos de M. François Trucy, a fait observer que le regroupement de certaines autorités, fondé sur une communauté de réflexion, devrait permettre le développement de synergies.

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a reconnu la pertinence d'une telle proposition, tout en soulignant sa difficulté de mise en œuvre.

**M. Jean-Pierre Masseret** a souhaité connaître le montant des crédits alloués au titre du programme « Protection des droits et libertés ». En réponse, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a précisé que le montant des crédits de paiement pour 2010 est de 86,39 millions d'euros.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*

\* \*



**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position tendant à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.**