

N° 244

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre,

Par MM. François MARC et Michel MOREIGNE,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Premier ministre.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DES STRUCTURES DIVERSES AU PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF	7
A. UNE ÉTUDE LIMITÉE À CERTAINS SERVICES DU PREMIER MINISTRE	7
1. <i>L'intérêt d'un nouveau bilan, trois ans après la publication du premier « jaune » budgétaire présentant l'ensemble des commissions consultatives</i>	7
2. <i>Un enjeu budgétaire relativement limité mais imprécis faute d'informations suffisantes</i>	7
B. UN PÉRIMÈTRE QUI RESTE ÉVOLUTIF	8
1. <i>Un effort de rationalisation opéré en 2003</i>	8
2. <i>De nouvelles condition de création et de fonctionnement des commissions administratives définies par le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006</i>	9
C. LE « JAUNE » BUDGÉTAIRE : UN EFFORT RÉEL DE SYNTHÈSE MAIS ENCORE INSUFFISANT	10
1. <i>Le « jaune » : un recensement fondé sur des principes insuffisamment clairs et ne reflétant pas fidèlement la réalité administrative</i>	10
2. <i>Des informations insuffisantes</i>	10
II. L'EXAMEN DES DIFFÉRENTES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES : UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE	11
A. LES ENTITÉS PLACÉES AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS PRIMATORALES	11
1. <i>Les organismes placés auprès de la DGAFP</i>	11
2. <i>Les organismes placés auprès du SGDN</i>	12
B. LES STRUCTURES À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE	13
C. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LA COUR DES COMPTES	14
1. <i>D'autres rattachements de certaines structures</i>	14
2. <i>Deux suppressions proposées</i>	14
CONCLUSION :	
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION DE M. ALAIN PICHON, PRÉSIDENT DE LA 4^{ÈME} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. ROCH-OLIVIER MAISTRE, CONSEILLER-MAÎTRE À LA COUR DES COMPTES, M. FRANCIS DELON, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, M. JACQUES-HENRI STAHL, DIRECTEUR AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, M. ANDRÉ FERRAGNE, DIRECTEUR DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS DU PREMIER MINISTRE	19
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE AUX COMMISSIONS ET INSTANCES CONSULTATIVES ET DÉLIBÉRATIVES PLACÉES AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	41

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notre collègue le président Jean Arthuis, a, par lettre en date du 25 janvier 2006, sur proposition de vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une **enquête sur les commissions et instances consultatives et délibératives placées directement auprès du Premier ministre**.

Cette enquête a été reçue le 9 octobre 2006, soit quinze jours après le délai maximum de huit mois fixé par l'article 58-2° de la LOLF. Elle a donné lieu le 14 février 2007 à une audition pour suite à donner en présence des **magistrats de la Cour des comptes instructeurs du rapport et des représentants des services du Premier ministre**¹.

Selon l'usage, cette audition était ouverte aux membres de la commission des lois ainsi qu'à la presse.

Les principales observations de la Cour des comptes sont résumées par vos rapporteurs spéciaux dans l'encadré ci-après.

¹ Ont été auditionnés M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale (SGDN), M. Jacques-Henri Stahl, directeur au secrétariat général du gouvernement (SGG) et M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre. Le compte-rendu intégral de l'audition figure au sein du présent rapport.

Synthèse des principales observations de la Cour des comptes

- Après l'étude réalisée en 2003 à la demande du Premier ministre M. Jean-Pierre Raffarin, 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 a marqué l'approfondissement d'un **effort de rationalisation** : les commissions actuelles ne devront être maintenues que pour une durée de trois ans et les commissions nouvelles seront instituées pour une durée maximale de cinq ans ;

- **la présentation budgétaire de l'annexe budgétaire « jaune »** au projet de loi de finances **doit être améliorée** :

. la liste des structures mentionnées doit obéir à des critères plus rigoureux et refléter plus fidèlement la réalité administrative ;

. **la présentation doit être complétée et rendue plus homogène**, concernant le nombre de membres, la fréquence des réunions et les coûts de fonctionnement complets ;

. une typologie serait utile, ainsi qu'une **présentation synthétique** sur les grandes masses budgétaires, les principales évolutions et les perspectives d'évolution ;

- **le Premier ministre a été saisi de plusieurs propositions d'évolution** :

. le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, présidé par le Premier président de la Cour des comptes, pourrait être rattaché à cette dernière, et l'observatoire de la parité entre les hommes et les femmes relever du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement chargé de la parité et de l'égalité professionnelle ;

. **pourraient être supprimés la commission interministérielle de la météorologie pour la défense et le Haut conseil du secteur public.**

I. DES STRUCTURES DIVERSES AU PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF

A. UNE ÉTUDE LIMITÉE À CERTAINS SERVICES DU PREMIER MINISTRE

1. L'intérêt d'un nouveau bilan, trois ans après la publication du premier « jaune » budgétaire présentant l'ensemble des commissions consultatives

En accord avec vos rapporteurs spéciaux, le champ de l'étude a porté sur les quarante-quatre commissions et instances consultatives ou délibératives mentionnées, au titre des services du Premier ministre, dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2006¹ à l'exception, selon les termes de l'enquête de la Cour des comptes², des « *organismes appelés à s'agréger, selon des modalités en cours de définition, au centre d'analyse stratégique qui succède au commissariat général du plan (conseil d'analyse économique, conseil d'analyse de la société, conseil d'orientation des retraites, conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale etc.)*, cette question faisant actuellement l'objet d'une enquête spécifique de la Cour »³.

L'établissement du « jaune » précité résulte des dispositions de l'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996⁴, appliquées pour la première fois lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2004.

Selon vos rapporteurs spéciaux, la présente enquête de la Cour des comptes devait permettre d'établir un bilan de l'ensemble des structures existantes, en examinant notamment leur rattachement institutionnel et la justification de leur maintien au regard de leurs coûts de fonctionnement et de personnel.

2. Un enjeu budgétaire relativement limité mais imprécis faute d'informations suffisantes

Selon les indications fournies à la Cour des comptes par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), les

¹ Cette annexe est intitulée « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ».

² Cf. p. 2 de l'enquête de la Cour des comptes jointe en annexe.

³ Au demeurant, le centre d'analyse stratégique a fait l'objet d'un contrôle budgétaire, en 2006, de vos rapporteurs spéciaux : Sénat, rapport n° 387 (2005-2006).

⁴ L'article 112 de la loi de finances pour 1996 précitée dispose que « Le gouvernement présente chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres prévues par les textes législatifs et réglementaires. Cette liste doit mentionner celles des commissions et instances créées ou supprimées dans l'année ».

organismes à vocation consultative et délibérative représentent **un enjeu budgétaire de l'ordre de 11 millions d'euros en coûts de fonctionnement**, sur la base d'une soixantaine d'agents.

Pour sa part, les données agrégées par la Cour des comptes au cours de son enquête la conduisent à estimer les **dépenses de personnel à 3,8 millions d'euros** (correspondant à quelque 80 agents).

Enfin, **3.200 m² de locaux** sont mis à la disposition de ces organismes, pour un coût annuel estimé à **310.000 euros**.

Les commissions et instances consultatives ou délibératives ne représentent ainsi qu'une part limitée des services du Premier ministre regroupés au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », dont les crédits s'élevaient à 535 millions d'euros en 2006¹.

En tout état de cause, la Cour des comptes déplore **l'absence d'analyse en coûts complets** pour chaque organisme : « *chaque organisme devrait faire l'objet d'une évaluation précise à tout le moins au début et au milieu de chaque législature sur la base d'un compte-rendu d'activités et d'un compte-rendu analytique détaillé permettant une connaissance précise de son coût budgétaire et économique* »².

Vos rapporteurs spéciaux partagent pleinement les observations de la Cour des comptes : la présentation du « jaune » budgétaire est souvent lacunaire s'agissant des informations sur l'activité des organismes et leur coût budgétaire, en l'absence de toute méthode harmonisée de compte-rendu.

Toutefois, « *à la suite des observations de la Cour, le secrétariat général du gouvernement a indiqué qu'une méthode d'analyse des coûts pour les organismes relevant de la mission « Direction de l'action du gouvernement » est en cours d'élaboration dans le cadre des mesures obligatoires résultant de la mise en œuvre de la LOLF* »³.

B. UN PÉRIMÈTRE QUI RESTE ÉVOLUTIF

1. Un effort de rationalisation opéré en 2003

A l'issue de l'étude conduite en juin 2003 par le secrétariat général du gouvernement (SGG) sur les trente-huit « *organismes rattachés au Premier*

¹ Les services du Premier ministre comportent également des organes permanents de direction et de gestion (comme le secrétariat général du gouvernement et le secrétariat général de la défense nationale), des directions d'administration centrale stricto sensu (comme la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du développement des médias), des autorités administratives indépendantes (à l'instar du Conseil supérieur de l'audiovisuel et du Médiateur de la République) et des établissements publics sous tutelle du Premier ministre, telle que l'École nationale d'administration. Ces différentes institutions ont été placées hors du champ de l'étude.

² Cf. p. 5 de l'enquête de la Cour des comptes reproduite en annexe.

³ Ibid., pp. 5-6.

ministre », neuf ont été supprimés et vingt transférés à d'autres départements ministériels. Cet effort de rationalisation s'est traduit, au niveau de l'ensemble des administrations de l'Etat, par la suppression de 174 commissions administratives entre 2004 et 2006 (avec l'objectif de porter ce nombre à 200 en 2007).

Par ailleurs, la Cour des comptes observe que la création du centre d'analyse stratégique « *est l'occasion de mener un travail de réorganisation et de restructuration administrative significatif* » qui « *concerne notamment* » le conseil d'analyse économique, le conseil d'analyse de la société, le conseil d'orientation des retraites et le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale¹.

2. De nouvelles condition de création et de fonctionnement des commissions administratives définies par le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006

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 a prévu, aux termes de son article premier, **une rationalisation des « commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat** », à l'exception « *des commissions administratives à caractère consultatif placées auprès d'une autorité de l'Etat lorsqu'elles sont composées exclusivement d'agents de l'Etat* » et des « *instances d'étude à caractère temporaire* » :

- en ce qui concerne **les commissions créées avant la date de publication du décret** précité, elles **seront supprimées au terme d'un délai de trois ans sauf si leur caractère indispensable aura été établi** ;

- s'agissant des commissions nouvelles, c'est-à-dire créées après la date de publication du décret, « *sauf lorsque son existence est prévue par la loi (...) une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans. Cette création est précédée de la réalisation d'une étude* » d'impact sur la nécessité de la création de cette commission² ; pour les commissions instituées avant la publication du décret, le principe de réexamen quinquennal s'applique à compter du 1^{er} juillet 2007.

¹ *Ibid.*, p. 7.

² Ces dispositions figurent à l'article 2 du décret du 8 juin 2006 précité.

C. LE « JAUNE » BUDGÉTAIRE : UN EFFORT RÉEL DE SYNTHÈSE MAIS ENCORE INSUFFISANT

Si la Cour des comptes salue l'effort de synthèse que représente l'annexe budgétaire « jaune » au projet de loi de finances pour recenser les différentes commissions administratives, elle observe que celle-ci n'est ni complète, ni homogène.

1. Le « jaune » : un recensement fondé sur des principes insuffisamment clairs et ne reflétant pas fidèlement la réalité administrative

Le recensement des commissions administratives dans le « jaune » ne se fonde pas sur des principes indiscutables.

S'agissant des commissions figurant dans le jaune, certaines en sont absentes alors qu'elles devraient y être mentionnées, comme la commission interministérielle de la politique immobilière, la commission d'équivalence (chargée d'examiner les demandes de détachements de fonctionnaires européens au sein des administrations d'Etat françaises) et la commission chargée d'émettre un avis sur les matériels susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée et au secret des correspondances.

A contrario, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) n'a pas vocation à figurer dans la liste des commissions administratives, dont sont exclues les autres autorités administratives indépendantes (AAI).

Sur ce point, vos rapporteurs spéciaux observent que ces modifications ont été opérées, conformément aux observations de la Cour des comptes, dans le « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2007.

En outre, le « jaune » budgétaire pour 2006 ne reflète pas fidèlement la réalité, faute d'avoir été entièrement actualisé : sur les quarante-quatre structures mentionnées, treize ont été transférées à d'autres départements ministériels et deux ont été supprimées.

Vos rapporteurs spéciaux observent que ces modifications ont été prises en compte dans le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2007.

2. Des informations insuffisantes

S'agissant du **contenu des informations**, si les références juridiques et la description générale des activités sont satisfaisantes, d'autres **données** sont **incomplètes** ou **hétérogènes** : le nombre de membres des structures décrites, la fréquence des réunions et les coûts de fonctionnement (en

particulier, le coût budgétaire des personnels mis à disposition n'est souvent pas fourni). Par ailleurs, la rubrique « observations » est souvent vide.

La Cour des comptes estime qu'une meilleure présentation impliquerait d'**opérer une typologie ou des regroupements par grands domaines d'intervention** (comme la fonction publique ou la défense).

Vos rapporteurs spéciaux observent que le jaune budgétaire pour 2007 n'a pas procédé à une telle typologie (malgré l'engagement pris en ce sens par le secrétariat général du gouvernement¹) et que les lacunes sont le contenu des informations sont loin d'avoir été entièrement comblées ; ainsi, la rubrique « observations » reste vide.

II. L'EXAMEN DES DIFFÉRENTES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES : UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE

L'enquête de la Cour des comptes établit une typologie des différentes commissions, en distinguant entre celles placées auprès des administrations « primatorales » (offrant une expertise aux directions d'administration centrale que constituent la DGAFP et le SGDN) et les structures à vocation interministérielle, avant d'envisager différentes évolutions.

A. LES ENTITÉS PLACÉES AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS PRIMATORALES

1. Les organismes placés auprès de la DGAFP

La Cour des comptes estime que le conseil supérieur de la fonction publique d'Etat (CSFPE, 453.000 euros de frais de fonctionnement et de dépenses de personnel en 2005), réunissant les organisations syndicales, est un « *lieu de proposition habituel pour l'évolution de la législation et de la réglementation* »².

Le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS, 61.500 euros de frais de fonctionnement et de dépenses de personnel en 2005), définissant les orientations de l'action sociale interministérielle, « *n'a pas empêché l'inflation des initiatives et des dépenses spécifiques au niveau des administrations de l'Etat* »³.

¹ Sur cet engagement, voir l'enquête de la Cour des comptes reproduite en annexe (p. 11).

² Ibid., p. 12.

³ Ibid. p. 12. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, vos rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ont relevé l'augmentation des crédits d'action sociale interministérielle (102 millions d'euros en crédits de paiement) comme traduisant « une priorité gouvernementale dans le dialogue social avec les organisations représentatives de fonctionnaires » (Sénat, rapport n° 78 (2005-2006), tome II, annexe n° 10, p. 5).

La commission de déontologie (dont les dépenses annuelles sont évaluées à 278.000 euros par la Cour des comptes) se réunit en moyenne dix-huit fois par an pour examiner les activités privées exercées par des agents publics cessant temporairement ou définitivement leurs fonctions dans l'administration.

L'observatoire de l'emploi public (359.000 euros de charges annuelles de fonctionnement), où siègent des représentants du Parlement, de l'administration et des organisations syndicales, effectue un travail statistique sur l'emploi dans les trois fonctions publiques.

En l'absence d'indication sur ses coûts de fonctionnement, la commission permanente de modernisation des services publics s'est réunie une seule fois en dix-huit mois (le 12 juillet 2006), mais sur trois thèmes qui vont être déclinés dans différents groupes de travail : la LOLF et la gestion des ressources humaines, les audits de modernisation et la réforme de l'administration territoriale.

La commission d'équivalence (71.000 euros de charges de fonctionnement en 2005) examine les modalités de détachement dans la fonction publique française des fonctionnaires des autres Etats membres de l'Union européenne.

2. Les organismes placés auprès du SGDN

Hormis la commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre, les sept organismes placés auprès du SGDN n'ont pas de coûts permanents autres que ceux de la tenue de leurs réunions.

Le comité d'action scientifique de la défense (CASD) examine les objectifs prioritaires de recherche scientifique et technique en matière de défense.

Le comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques (CICNR) prévoit les réponses aux situations d'urgence dans les domaines nucléaire ou radiologique.

Le maintien du comité interministériel pour la convention d'interdiction des armes chimiques (CICIAC) s'inscrit dans le respect des obligations internationales de la France.

La commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (CISSI), dont la Cour des comptes estime que le rôle devrait être renforcé, assure la coordination entre les départements ministériels sur la sécurité des systèmes d'information.

La commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre (CIEEMG) a un coût de fonctionnement de plus de 1 million d'euros. Elle se réunit en moyenne trente-cinq fois par an pour

formuler un avis sur toutes les demandes d'exportation de matériel de guerre ou assimilés.

La commission dite « de l'article 90 » formule des avis sur le soutien financier apporté aux exportations des matériels aéronautiques militaires et civils.

Enfin, le coût de fonctionnement de la commission consultative chargée d'émettre un avis sur les matériels susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée et au secret des correspondances s'élève à 88.100 euros.

B. LES STRUCTURES À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE

La Cour des comptes réévalue le coût de fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs (67.093 euros dans le « jaune » budgétaire 2006) à 569.000 euros, en prenant compte la valorisation des dix emplois permanents (418.516 euros), les crédits de fonctionnement (70.000 euros) et les locaux mis à disposition (13.349 euros).

La commission supérieure de codification représente un enjeu budgétaire de près de 226.000 euros, constitués de crédits de rémunération (218.000 euros) et de locaux mis à disposition (7.884 euros).

La commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République, dont l'ensemble des coûts de personnel n'ont pas été reconstitués par la Cour des comptes dans son enquête figurant en annexe, a pour mission de publier les archives publiques et privées relatives à la Constitution du 4 octobre 1958, y compris les témoignages écrits et oraux, et de participer à des travaux de nature historique.

La commission nationale consultative des droits de l'homme (442.000 euros de crédits de rémunération, de coûts de fonctionnement et de mise à disposition de locaux) rend des avis consultatifs dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire. Elle remet un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie et décerne également le prix annuel des droits de l'homme de la République française.

Ayant une forte activité justifiant notamment l'emploi de quarante-six agents permanents et vingt-sept magistrats rapporteurs, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation représente un coût annuel de 1,78 million d'euros.

Le haut conseil à l'intégration, lequel emploie cinq fonctionnaires mis à disposition, examine l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère, par exemple les droits civils des femmes issues de l'immigration ou la diversité culturelle à la télévision.

Le haut conseil des rapatriés (40.000 euros de coûts de fonctionnement), dont le secrétariat est assuré par la mission interministérielle

aux rapatriés, se prononce sur toute mesure concernant les rapatriés et leur insertion.

C. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LA COUR DES COMPTES

1. D'autres rattachements de certaines structures

Le **comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics**, dont le coût annuel est évalué à 200.000 euros, réunit des élus nationaux, des représentants des administrations nationales, des corps de contrôle, des collectivités territoriales et des organisations syndicales. Trois à quatre enquêtes sont publiées chaque année. Parmi les sujets récents traités, peuvent être cités les indicateurs de résultats des administrations, ainsi que la notation et l'évaluation des fonctionnaires.

Alors que, dans le rapport du secrétariat général du gouvernement remis en juin 2003, il avait été envisagé la suppression du comité, l'enquête de la Cour des comptes se félicite de la capacité d'expertise d'une structure originale, tout en **proposant son rattachement à la Cour des comptes**. En effet, celui-ci est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et ses travaux sont régis par le code des juridictions financières.

L'observatoire de la parité entre les hommes et les femmes (coûts de rémunération : 56.000 euros) centralise, produit et diffuse des informations et des études sur la situation des femmes en France et dans le monde. Compte tenu de ses missions, il est proposé de le rattacher au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement chargé de la parité et de l'égalité professionnelle.

2. Deux suppressions proposées

Il est tout d'abord proposé de **supprimer la commission interministérielle de la météorologie pour la défense**, compétente dans les domaines militaires et non-militaires, au regard de la tutelle exercée par l'Etat sur l'établissement public Météo-France (conformément au contrat d'objectifs avec l'Etat), de l'existence d'une commission « défense-météorologie » dans le secteur militaire et du dispositif existant de vigilance météorologique dans le domaine civil.

La Cour des comptes propose également de **supprimer le haut conseil du secteur public**, qui ne réunit plus, créé par la loi n° 82-155 du 11 février 1982 relative aux nationalisations. Le haut conseil est composé du directeur du centre d'analyse stratégique, du directeur général de l'agence des participations de l'Etat, du directeur du budget, du directeur général de l'industrie, des technologies et de l'information et des postes et du directeur des relations du travail.

Vos rapporteurs spéciaux observent que la Cour des comptes ne chiffre pas les économies budgétaires qui résulteraient de la suppression de la commission interministérielle de la météorologie pour la défense et du haut conseil du secteur public, mais les économies budgétaires seraient vraisemblablement négligeables au regard de leur faible activité.

*

* *

CONCLUSION

Vos rapporteurs spéciaux observent que la communication de la Cour des comptes s'inscrit dans le cadre d'un **utile réexamen périodique des différentes commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre**, tant en ce qui concerne leur maintien que leur rattachement institutionnel.

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le « jaune » budgétaire a pu être actualisé en établissant notamment une liste plus rigoureuse des différentes commissions. Toutefois, des progrès restent à accomplir pour une présentation homogène des structures (nombre de réunions, analyses en coûts complets) et en adoptant une présentation typologique, par exemple sur le modèle proposé par la Cour des comptes.

S'agissant de la mesure de la performance, dans le cadre notamment de la mise en œuvre de la LOLF, **vos rapporteurs spéciaux suggèrent de rapporter le coût complet des différentes structures au nombre de réunions annuelles.**

Enfin, la présente enquête de la Cour des comptes a pu encourager l'approfondissement d'une réflexion interne aux services du Premier ministre sur une évaluation régulière des différentes commissions qui, comme l'observe la Cour des comptes, ne répondent pas seulement à une volonté de concertation, mais traduisent aussi « *une certaine dilution de la compétence* », « *loin de s'accompagner d'une réduction des effectifs de l'administration* »¹.

Ainsi, conformément aux dispositions du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif :

- les commissions créées avant la date de publication du décret précité seront supprimées au terme d'un délai de trois ans sauf si leur caractère indispensable aura été établi ;

- s'agissant des commissions nouvelles, « *sauf lorsque son existence est prévue par la loi (...) une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans. Cette création est précédée de la réalisation d'une étude* ».

¹ Voir l'enquête de la Cour des comptes reproduite en annexe, p. 23.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION DE M. ALAIN PICHON, PRÉSIDENT DE LA
4^{ÈME} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES,
M. ROCH-OLIVIER MAISTRE, CONSEILLER-MAÎTRE À LA
COUR DES COMPTES, M. FRANCIS DELON,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE,
M. JACQUES-HENRI STAHL, DIRECTEUR AU
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT,
M. ANDRÉ FERRAGNE, DIRECTEUR DES SERVICES
ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS DU PREMIER
MINISTRE**

Présidence de M. Jean Arthuis, Président

Séance du mercredi 14 février 2007

Ordre du Jour

- Audition de **M. Alain Pichon**, président de la 4^{ème} Chambre de la Cour des comptes, de **M. Roch-Olivier Maistre**, conseiller maître à la Cour des comptes, de **M. Francis Delon**, secrétaire général de la défense nationale, de **M. Jacques-Henri Stahl**, directeur au secrétariat général du gouvernement, de **M. André Ferragne**, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, et de **M. Jean Philippe Grelot**, conseiller pour les affaires de sécurité et de défense au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), pour **suite à donner à l'enquête portant sur les commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre**, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La séance est ouverte à 10 heures 10.

M. le président - Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire Général, Mesdames et Messieurs, Mes chers collègues, nous sommes à nouveau réunis aujourd'hui pour une « audition de suivi » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2 de la LOLF, une semaine après notre précédente et marquante réunion relative à l'Agence nationale de valorisation de la recherche, l'ANVAR, et sa transformation en OSEO ANVAR.

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête sur les « *commissions et instances consultatives et délibératives placées auprès du Premier ministre* ». Sous ce nom quelque peu barbare sont regroupées quelque quarante commissions, toutes rattachées au Premier ministre, aussi diverses que le conseil supérieur de la fonction publique d'Etat, la commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre, la commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République, le haut conseil à l'intégration, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, le haut conseil du secteur public, etc. etc. J'arrête là cette énumération, chacune de ces instances ayant été examinée en détail dans l'enquête de la Cour des comptes.

La liste de ces commissions figure dans une annexe budgétaire « jaune » au projet de loi de finances. Ce document d'une centaine de pages récapitule en effet - je cite - les « *commissions et instances consultatives ou*

délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ».

S'agissant des structures placées auprès du Premier ministre, l'enjeu n'est pas négligeable : comme les magistrats de la Cour des comptes vont certainement nous le rappeler, les coûts de fonctionnement et de dépenses de personnels atteignent 15 millions d'euros - et il reste à prouver que tous les coûts de personnels apparaissent bien dans les budgets de ces différentes instances, ce dont je ne suis pas convaincu.

En outre, 3.200m² de locaux sont ainsi mis à disposition. J'ai évoqué intentionnellement le chiffre imprécis d'une « quarantaine » de ces commissions et instances, car l'enquête demandée à la Cour des comptes par votre commission des finances, début 2006, avait déjà pour objet « d'y voir plus clair ». En cela, notre démarche répond aux exigences de transparence posées par la LOLF. Dans ses missions de contrôle budgétaires, le Parlement doit mettre en lumière les pièces les moins bien éclairées de la maison France. Si vous me permettez de filer la métaphore, il s'agit d'examiner chaque recoin, chaque placard.

Quel est le nombre exact des commissions et instances placées auprès du Premier ministre ? Quelle est leur mission ? Combien coûtent-elles ? Est-il judicieux de maintenir des structures dont la création a pu répondre à des besoins conjoncturels, sans doute historiquement datés ? Le rattachement au Premier ministre est-il toujours justifié ?

Ces questions interrogent la capacité de l'Etat à se réformer : ces commissions peuvent apparaître comme des démembrements de l'Etat qui sollicite le recours à des expertises extérieures à ses propres services *stricto sensu*.

La présente audition, conduite selon une procédure désormais bien rodée, après réception de l'enquête de la Cour des comptes, vise à s'assurer des suites concrètes apportées à ces travaux de contrôle. Sans doute le décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, sur lequel les différents intervenants pourront nous apporter des éclaircissements, trouve-t-il notamment son origine dans la demande d'enquête formulée l'an dernier par la commission des finances à la Cour des comptes. Je rappelle que, eu égard à son objet, cette audition est ouverte à nos collègues de la commission des lois, conformément à l'usage d'une étroite association avec nos collègues des autres commissions permanentes sur l'ensemble de nos sujets d'intérêt commun ayant un impact budgétaire. Comme le précédent Jean Jacques Hiest, la rapporteure pour avis de la mission « Direction de l'action du gouvernement », Mme Jacqueline Gourault, s'excuse de ne pas pouvoir nous rejoindre.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} Chambre et M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître ayant participé à l'enquête.

Pour le secrétariat général de la défense nationale, sont présents M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale, M. Jean Philippe Grelot, conseiller pour les affaires de sécurité et de défense, et Mme Bénédicte Bonnet, chargée de mission auprès du secrétaire général. Les services du Premier ministre sont également représentés par M. Jacques-Henri Stahl, directeur au secrétariat général du gouvernement, et M. André Ferragne, directeur des services administratifs et financiers.

Pour encourager le plus large débat en cette enceinte, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes puis, s'ils le souhaitent, des représentants des services du Premier ministre, se limitent aux observations principales.

Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », François Marc et Michel Moreigne.

Enfin, chaque commissaire, des finances comme des lois, pourra librement poser les questions qu'il souhaite.

Afin d'inscrire ce débat dans des délais raisonnables, il nous faut donc des interventions liminaires réduites à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour des comptes a déjà été diffusée aux commissaires des finances et des lois.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes pour présenter les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

M. Alain Pichon - Merci.

Messieurs les sénateurs, Mesdames et Messieurs, la Cour, à la demande de la commission des finances du Sénat, a procédé à des investigations sur les commissions et instances consultatives placées auprès du Premier ministre.

Le rapport a été communiqué il y a quelques mois à la commission, accompagné d'une lettre du Premier président qui synthétisait les remarques, observations et recommandations que la Cour avait formulées à cette occasion.

Le champ de nos investigations a porté essentiellement sur les 44 commissions et entités consultatives ou délibératives mentionnées dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances.

Les enjeux budgétaires sont réels, d'une quinzaine de millions, soit un peu moins de 8 % du budget de fonctionnement de l'ensemble des services du Premier ministre. Sont en cause une cinquantaine d'agents mis à disposition, pour certains à temps plein, pour d'autres à temps plus limité ou partiel. Enfin, toutes ces commissions occupent un espace de l'ordre de 3.200 m² de bureaux,

dont la valorisation n'a pas été effectuée à ce jour, ce qui ne permet pas de dresser un coût analytique complet de ce que représentent ces différentes commissions.

Par ailleurs, il y a, auprès du Premier ministre, un grand nombre d'autres instances ou directions. Je pense notamment au SGDN, à la DGAFP, à la DSAF et à un certain nombre d'autorités administratives indépendantes auxquelles le Sénat s'est intéressé, ainsi que quelques établissements publics. Je citerai l'ENA, les IRA, l'IHEDN, l'IFRI ou l'IRIS, qui sont financés sur les crédits rattachés au Premier ministre.

Ces instances n'ont pas fait l'objet de nos investigations dans le cadre de cette enquête ; toutefois, pour certains, des enquêtes sont en cours, notamment sur toutes les instances de formation comme l'ENA ou l'IRA et les réservoirs de réflexion autour de la réforme du commissariat au plan, devenu centre d'analyse stratégique. La Cour s'efforce de procéder à une analyse complète de toutes ces instances et d'en apprécier l'efficacité, le coût et l'efficience.

Deuxième série de remarques : incontestablement, les services du Premier ministre ont longtemps eu la réputation d'abriter un nombre élevé et hétéroclite d'organismes et de commissions divers, nés au hasard de l'histoire. Dans les années 1970, à Matignon, on s'était préoccupé de faire l'inventaire de ces commissions ; on dépassait 150 à l'époque et un magistrat de la Cour avait été sollicité pour faire une enquête qui avait abouti à un inventaire que Prévert n'aurait pas renié !

Un effort de rationalisation, de clarification et de réduction a été réalisé ; à la demande du Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, le secrétariat général du Gouvernement a conduit, en juin 2003, une étude approfondie consacrée aux « organismes rattachés au Premier ministre ». Cet audit s'est traduit par des progrès très sensibles, qu'il s'agisse de suppression de commissions - je pense notamment à la commission d'évaluation de la parité sociale globale, au groupe central des grandes opérations d'urbanisme, au groupe permanent de la vie associative, au haut conseil de l'information scientifique ou technique.

D'autres instances ont été transférées vers des ministères où il était plus logique qu'elles fussent placées. Je pense au conseil national des langues et cultures régionales, au conseil supérieur de la langue française, au conseil national de l'insertion par l'activité économique.

La suppression du commissariat général au plan et la création du centre d'analyse stratégique ont été l'occasion de mener un important travail de réorganisation et de restructuration autour de cette nouvelle entité avec le conseil d'analyse de la société, le conseil d'orientation des retraites, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.

Vous avez évoqué, Monsieur le Président, le texte du 8 juin 2006. Ce texte prévoit l'abrogation de plusieurs commissions administratives et les

commissions instituées préalablement à sa publication seront supprimées au terme d'un délai de trois ans.

Par ailleurs, ne pourront seules être renouvelées que celles dont le caractère indispensable aura été établi. Les nouvelles commissions administratives ne pourront être créées que par voie de décret, pour une durée maximale de cinq ans. Si ce texte est appliqué dans sa lettre et son esprit, on ne devrait plus voir perdurer des organismes ou des instances consultatives dont l'utilité et l'efficacité ne seraient plus avérées.

Malgré ces progrès indéniables, des améliorations restent possibles. Des instances aussi importantes que le conseil supérieur de la fonction publique, la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre ou la commission de codification rendent des services indéniables à la République, mais on peut y apporter des améliorations.

Tout d'abord, un des défauts de toutes ces commissions réside dans le fait que l'on n'a pas procédé à une évaluation du coût analytique global de ces organismes. On en connaît l'impact budgétaire mais il faudrait sans doute procéder à une analyse plus fidèle et poussée en estimant les coûts complets de chacun personnels mis à disposition, charges immobilières ou foncières.

Chaque organisme devrait selon nous faire l'objet d'une évaluation une fois par législature, sur la base d'un compte rendu d'activités et d'un compte rendu analytique détaillé permettant une connaissance précise du coût budgétaire, financier et économique, comparé aux services et missions rendus.

Une telle analyse conduirait sans doute à porter un jugement parfois critique sur le maintien d'une instance consultative ou d'une commission dont l'efficacité ne serait pas pleinement avérée.

L'information demeure souvent incomplète. La loi a prévu que le « jaune » évalue le coût de fonctionnement des organismes mentionnés, indique le nombre de leurs membres, de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et la manière dont ils ont fonctionné.

Sur ces différents points, des progrès ont été indéniablement apportés - j'en veux pour preuve le « jaune » 2007 - mais ils pourraient être encore amplifiés pour améliorer l'information de la représentation parlementaire.

Enfin, des évolutions plus substantielles peuvent encore être envisagées. La Cour les a esquissées. Elle a suggéré que le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics soit à l'avenir rattaché directement à la Cour, dans la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », laquelle relève du Premier ministre.

Par ailleurs, l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes pourrait, plus de quinze ans après sa création, être rattaché au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement qui est en charge de la parité et de l'égalité des droits de la femme.

La commission interministérielle de la météorologie pour la Défense pourrait peut être être supprimée sans difficulté majeure compte tenu de la création, il y quelques années, de Météo France.

Enfin, il est permis de s'interroger sur l'utilité de maintenir plus longtemps le haut conseil du secteur public, organisme créé en 1982, au moment où le secteur public avait connu une expansion, mais qui ne s'est plus réuni depuis plusieurs années. La réduction du périmètre et du nombre des entreprises publiques peut conduire à s'interroger sur l'utilité de la permanence de ce haut conseil.

Pour conclure, je dirais que l'examen des organismes de toute nature rattachés au Premier ministre pose plus globalement la question du foisonnement de l'expertise au sein des services de l'Etat. La multiplication de ces organismes, loin de toujours répondre au seul besoin légitime d'une véritable concertation avec les partenaires sociaux ou les représentants concernés de la société civile, témoigne parfois d'une certaine dilution de la compétence et d'une difficulté croissante de l'Etat à élaborer avec ses propres services ses décisions puis de les mettre en œuvre.

Ceux qui sont rattachés au Premier ministre sont en partie l'illustration de ce problème, qu'on rencontre aussi dans d'autres ministères, comme les finances, la défense ou les affaires étrangères.

Loin de s'accompagner d'une réduction des effectifs de l'administration, le développement de ces comités, commissions et structures consultatives diverses, au même titre que les autorités indépendantes ou les agences - le Conseil d'Etat l'a signalé - reste un phénomène paradoxal et peut être le symptôme des difficultés que l'Etat a à se réformer.

C'est dans cet esprit que le Premier président avait conclu le rapport qu'il vous a envoyé, Monsieur le Président.

M. le président - Merci, Monsieur le Président, pour les principes que vous avez rappelés, avec l'esquisse de décisions qu'il conviendrait de prendre sans délais excessifs.

La parole est au secrétaire général de la défense nationale.

M. Francis Delon - Je n'ai pas de déclaration liminaire à faire. Je suis prêt à répondre aux questions qui voudront bien m'être posées. J'ai pris note du rapport de la Cour et des remarques que vous même, Monsieur le Président, avez énoncées.

M. le président - Un certain nombre d'organismes ou d'établissements publics dépendent du SGDN. Il m'arrive de douter que chacun de ces organismes prend en compte l'intégralité des charges que subit l'Etat pour assurer leur fonctionnement ; je pense par exemple à la mise à disposition de militaires auprès de certains organismes. Je ne suis pas sûr que les frais de personnels soient imputés sur les établissements publics.

M. Francis Delon - Il n'y a qu'un seul établissement public, l'IHEDN, dont le SGDN a la tutelle. Il n'y en a pas d'autres dans le périmètre du SGDN.

L'IHEDN représente un budget annuel d'environ 7 millions d'euros et compte 80 personnes, pour une activité qui couvre à la fois une session nationale d'une centaine d'auditeurs, des sessions régionales, internationales, des sessions jeunes et une activité importante en province qui s'est beaucoup démultipliée avec, depuis quelques années, une volonté de plus grande vérité budgétaire.

A une époque, il a pu y avoir en effet des personnels mis à disposition. Nous avons suivi la ligne générale voulue par le Gouvernement, qui a été observée de près par le Parlement, qui consiste à retracer exactement les coûts de personnels.

Le président Pichon a mentionné la commission de la météorologie ; je l'ai découverte à l'occasion du rapport de la Cour. Cela vous donne une indication. Elle existait sur le papier mais ne s'est pas réunie depuis très longtemps. Je me suis enquis de son intérêt auprès du président de Météo France, n'ayant pas moi même d'éléments permettant de dire qu'il fallait absolument la maintenir. Le président de Météo France pense que cette commission pourrait être utile mais je n'ai pas trouvé d'élément déterminant me permettant de reprendre cette observation à mon compte.

M. le président - Budgétairement, qu'est ce que cela représente ?

M. Francis Delon - Rien. Il n'y a pas de locaux, pas de secrétariat, pas de personnels.

M. le président - Il ne doit donc pas être très difficile de supprimer quelque chose qui n'existe pas !

M. Francis Delon - Cela ne pose à cet égard aucun problème.

M. le président - Ce ne sera pas une économie considérable !

La parole est aux représentants du Premier ministre.

M. André Ferragne - Quand on observe la liste des commissions citées dans le rapport de la Cour, on relève deux catégories. La première est constituée d'organismes proprement consultatifs, sans existence permanente, dont la teneur réelle consiste à organiser des réunions. Ces organismes voient souvent leur secrétariat assuré par des services permanents de l'administration ; c'est notamment le cas d'un grand nombre d'organismes placés autour de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, dont le secrétariat permanent est assuré par des bureaux gestionnaires de cette direction.

A l'inverse, les moyens, certes importants, relevés par la Cour, sont en réalité concentrés dans un petit nombre de commissions. Deux sont notamment plus importantes en volume que les autres. La première est la commission d'indemnisation des victimes de spoliations, qui comporte

41 emplois à temps complet. Cet organisme consultatif placé auprès du Premier ministre est chargé de se prononcer sur les demandes d'indemnisation de spoliations mobilières consécutives à l'application des législations antisémites pendant l'Occupation. Cet organisme ne fait bien entendu pas l'objet d'une préconisation de suppression de la Cour. C'est un organisme temporaire créé pour la gestion d'un seul dossier qui sera amené à s'épuiser dans les quelques années qui viennent.

L'autre organisme qui regroupe un volume important de moyens, de l'ordre de 15 emplois, est la CADA, confirmée récemment par la loi et qui a le statut d'autorité administrative indépendante.

Mon observation tend à souligner la différence qu'il y a entre des organismes consultatifs certes nombreux, mais qui n'ont pas de moyens, pas d'existence permanente, et des moyens certes significatifs, mais concentrés dans un petit nombre d'organismes, dont j'ai cité les deux principaux.

M. le président - Sur les 15 millions d'euros, que représentent les deux organismes que vous venez de citer ?

M. André Ferragne - Je ne sais pas vous le dire comme cela mais c'est une part très importante.

En second lieu, comme l'avait demandé Jean-Pierre Raffarin, le secrétaire général du Gouvernement a procédé en 2003 à une analyse systématique des organismes consultatifs placés auprès du Premier ministre, qui a donné lieu aux mesures rappelées par M. Pichon.

Depuis s'est instaurée une pratique, qui n'est bien entendu pas de portée réglementaire, qui consiste à privilégier le moyen de l'organisme consultatif de la première catégorie que je citais, dont le secrétariat est assuré par un service permanent existant. Le conseil d'orientation de l'emploi, notamment, certes doté d'un secrétaire général et d'une toute petite équipe, a quelques moyens dédiés mais, pour l'essentiel, se trouve adossé au centre d'analyse stratégique, qui lui fournit l'ensemble de sa logistique.

On est là dans un modèle tout à fait différent de celui qui avait été retenu au moment où a été créé le conseil d'analyse économique qui avait, lui, des moyens propres et une autonomie plus grande par rapport au commissariat général au plan de l'époque.

Il y a à la fois ce mouvement qui consiste à adosser autant que faire se peut des organismes consultatifs nouvellement créés à des services permanentes existants et, d'autre part, un mouvement souligné également par la Cour, qui est de rattacher à des organismes de grande taille, capables d'assurer de la logistique, des organismes consultatifs préexistants - je pense notamment au conseil d'analyse économique qui, dans le budget que vous avez examiné pour 2007, se trouvent regroupés avec le centre d'analyse stratégique de la même manière que le conseil d'orientation des retraites, le conseil d'analyse de la société et le nouveau conseil d'orientation de l'emploi.

Un mot des préconisations de la Cour sur l'amélioration du « jaune » et la réalisation, une fois par législature, d'une comptabilité analytique : ce sont des demandes auxquelles on ne peut bien entendu que souscrire.

M. Jacques-Henri Stahl - Quelques mots, en complément, sur les préconisations qui figurent dans le rapport de la Cour, à propos des trois organismes mentionnés par M. Pichon, pour souligner que ceux ci sont dans des situations très différentes les unes des autres.

L'observatoire de la parité est un organisme dont l'utilité ne fait pas débat ; la question est celle de son rattachement au Premier ministre ou au ministère chargé des droits des femmes. De ce point de vue, cette question est pour l'essentiel symbolique ; l'observatoire, d'ores et déjà, voit ses moyens financiers et budgétaires supportés par le ministère chargé des droits des femmes. C'est ce qui figure expressément dans le texte instituant cet observatoire pour ce qui concerne ses moyens en personnels et ses moyens de fonctionnement. Le rattachement au Premier ministre est symbolique et figure dans le décret institutif, où il est dit que cet observatoire est institué auprès du Premier ministre ; les difficultés de faire évoluer ce type de rattachement sont d'ordre politique et portent sur l'opportunité de séparer du cadre du Premier ministre ce qui est parfois perçu comme un lustre particulier reconnu à cette institution.

Pour ce qui concerne le haut conseil du secteur public, ce n'est pas la question de son rattachement qui est à l'ordre du jour mais plutôt celle de sa survie, de son existence même, alors que cette instance, créée par la loi en 1982, l'avait été dans un tout autre contexte politique et économique que celui que nous connaissons aujourd'hui.

Il n'y a pas là d'enjeux budgétaires considérables en termes de moyens en tout cas, pas pour les services du Premier ministre.

M. le président – A-t-il des moyens actuellement ?

M. Jacques-Henri Stahl - Ils ne dépendent pas du Premier ministre mais de Bercy.

M. le Président - De l'Agence des participations de l'Etat, peut être ?

M. Jacques-Henri Stahl - Oui.

On est face à un organisme dont la réalité de fonctionnement n'est pas véritablement attestée. Je crois que ce haut conseil s'est réuni une fois en 2005 pour élire son président qui est d'ailleurs sénateur.

La question de sa suppression est une question d'opportunité politique qui intéresse le Gouvernement et le Parlement, son principe ayant été fixé par la loi en 1982.

Le troisième organisme - le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics - est dans une situation différente. La réflexion sur son évolution avait commencé avant même le rapport qui justifie notre présence parmi vous aujourd'hui. Dans l'analyse conduite par le secrétaire

général du Gouvernement en 2003, la question de son maintien et de son rattachement éventuel avait déjà été évoquée sans qu'aucune décision n'ait été prise. A la suite de ce rapport, certaines évolutions ont eu lieu.

Pour le comité d'enquête, il n'en a pas été de même. L'hypothèse de son rattachement à la Cour des comptes avait été évoquée mais la Cour ne l'avait pas souhaité à ce moment là.

La réflexion a repris à la suite du rapport rendu l'été dernier par la Cour. Cette réflexion a conduit à une réunion interministérielle en novembre dernier, destinée à examiner à la fois la question de l'évolution du comité d'enquête et celle, corrélative, de son rattachement. On s'est interrogé sur l'intérêt de cette structure particulière qui, de par sa composition, permet l'association de hauts fonctionnaires, de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et d'organisations syndicales pour examiner de façon concertée, dans un cadre multipartite, certaines évolutions souhaitables pour l'ensemble des services publics.

La question de savoir si ce mode original de concertation et d'association devait être conservé - il s'agit d'un héritage de la Libération - a été engagée, l'idée étant que son rattachement devait être la résultante de l'orientation retenue concernant l'évolution de ce comité d'enquête.

La réunion interministérielle de novembre a conduit à examiner les différentes pistes ; des réflexions avaient été demandées aux différents organismes de telle sorte que des décisions puissent ensuite être prises. Le calendrier fixé en novembre conduira à réexaminer la question en mars prochain.

M. le président - La parole est aux rapporteurs spéciaux.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial - J'ai écouté avec le plus grand intérêt ce qui vient d'être dit et j'ai bien intégré le fait que la suppression des deux structures que la Cour envisage ne seraient pas génératrice de grandes économies budgétaires, confirmation ayant été donnée qu'elles ne coûtent rien. Du moins les recoins ont ils été balayés.

En ce qui concerne les organismes dont l'enquête envisage le rattachement, on peut s'interroger sur l'économie réelle résiduelle ainsi obtenue. Je serais heureux de pouvoir recueillir un chiffre.

En ce qui concerne la rationalisation des commissions, la difficulté pour moi réside dans le caractère interprétatif de tout cela. Comment encadrer davantage cette interprétation des textes ?

M. François Marc, rapporteur spécial - Je souhaite pour ma part attirer l'attention sur le cas de la DGAFP ; en effet, six organismes sont placés auprès de la DGAFP : conseil supérieur de la fonction publique d'Etat, comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat, commission de déontologie chargée d'examiner les activités privées exercées par des agents publics cessant temporairement ou définitivement leurs

fonctions dans l'administration - ce que l'on appelle plus communément le « pantouflage » - observatoire de l'emploi public, commission permanente de la modernisation des services publics et commission d'équivalence chargée d'examiner les modalités de détachement dans la fonction publique française des fonctionnaires des autres Etats membres de l'Union européenne.

Tous ces organismes ont des finalités assez proches. Combien de bureaux et de fonctionnaires ces activités emploient-elles ? Ne pourrait-on imaginer de mutualiser les coûts de fonctionnement et de regrouper les moyens afin d'aboutir à des économies d'échelle ?

Je voulais, en second lieu, évoquer la question du centre d'analyse stratégique (CAS) ; j'ai pu observer que le regroupement opéré apporte incontestablement un plus significatif par rapport à l'ancien commissariat général au plan, grâce à la synergie qu'on est en mesure de dégager en termes d'études et de prospectives. Incontestablement, le travail du CAS est aujourd'hui apprécié par l'ensemble des partenaires et des administrations.

Des investigations sont en cours ; pourriez-vous nous en dire plus, Monsieur le Président, sur la réorganisation des structures ?

M. le président - Y a-t-il des observations ?

M. André Ferragne - Tout d'abord, les organismes consultatifs dont le secrétariat est assuré par la DGAFP se regroupent autour de deux catégories.

Le comité interministériel de l'action sociale, l'observatoire de l'emploi public et la commission de modernisation, organismes liés au dialogue social, sont consultatifs et ont pour fonction d'examiner un point ou un autre de la situation de la fonction publique en mettant en relation l'administration et les organisations syndicales nationales.

Ces quatre organismes n'ont en réalité pas de structure permanente propre bien que ce soit une mesure récente pour l'observatoire de l'emploi public et leur secrétariat est assuré par des bureaux de la DGAFP, eux mêmes chargés de l'animation, du dialogue social, dont ces organismes sont le cadre.

La mutualisation que l'on peut donc opérer autour d'eux est celle interne à la DGAFP. Pour ce qui est du cas de l'observatoire de l'emploi public, celui ci vient de se réformer et de pratiquer cette mutualisation qui existait pour les trois précédents.

La commission de déontologie et la commission d'équivalence, pour leur part, sont chargées de donner des avis sur des dossiers individuels portant sur des demandes de fonctionnaires. La commission d'équivalence est une commission certes d'une extrême importance politique, puisqu'elle se prononce sur l'intégration de non-nationaux dans la fonction publique de l'Etat, mais force est de constater que son champ d'activité est aujourd'hui réduit, le nombre des demandes l'étant également. C'est une commission qui n'a pas de moyens propres.

Il n'en est pas de même de la commission de déontologie, qui a un secrétariat propre et dont le volume d'activité est plus volumineux. C'est la seule de la liste à disposer d'un secrétariat propre.

Quant au CAS, l'idée qui préside au regroupement des organismes liés à la recherche stratégique autour de celui ci consiste à laisser à chaque organisme spécialisé sa composition et son autorité morale intellectuelle propres, tout en regroupant dans un organisme unique l'ensemble de la logistique - documentaire, informatique, salles de réunion - adaptée à ses fonctions.

M. le président - Monsieur le Président, pouvez-vous indiquer au sénateur Marc où en sont les investigations actuelles ?

M. Alain Pichon - En ce qui concerne le commissariat au plan et le CAS, nous sommes sur le point de terminer les investigations, et le rapport provisoire sera sans doute déposé courant mars. Je ne peux préjuger de ce que la chambre retiendra mais sur une question de cette importance, je vois mal comment, s'il y a des remarques et des observations à faire, elles ne fassent pas l'objet d'un référé adressé au Premier ministre en personne. Qui dit référé, dit bien évidemment transmission au Parlement dans le délai prévu, assorti des éventuelles réponses qui sont apportées. Le rapporteur a reçu comme consigne sinon comme instruction de mener ces investigations pour voir si la nouvelle organisation constituée autour du noyau du CAS permettait, dans le respect des missions et de la spécialisation et de la composition de chacune des instances qui sont proches, générerait un effet de mutualisation et si on allait dans un sens d'économies de moyens, sans perdre l'efficacité que l'Etat est en droit d'attendre de ses instances.

S'agissant de la deuxième question relative à la DGAFP, ce thème est inscrit au programme de la Cour pour 2007. La Cour a récemment réalisé un contrôle sur la gestion prévisionnelle des emplois ; nous regardons comment la déconcentration et la décentralisation ont eu un effet sur le volume des emplois, toute questions qui rétroagissent, ministère par ministère, mais que l'on peut aussi étudier au niveau central.

Les instances et organismes que vous avez cités, qui sont dans le périmètre de la DGAFP feront l'objet d'investigations, dans un souci de mesurer s'il existe des possibilités de mutualisation des moyens pour générer des économies.

M. le président - La commission des finances du Sénat a fait une enquête il y a deux ans sur les systèmes d'information destinés à gérer les ressources humaines. On en avait recensé une trentaine. Ceci a-t-il bougé ? La DGAFP est elle en situation de connaître en temps réel le nombre des fonctionnaires ?

M. Alain Pichon - J'ai la faiblesse de penser que la réponse est négative.

Un système informatique est en projet mais n'a pas encore donné de résultats. Il est bien certain que l'Etat, en un instant donné, ne peut dire combien il emploie de personnels.

M. le président - Il y a toujours cette diversité de systèmes d'information ? Rien n'a changé !

M. Alain Pichon - Pour l'instant, les ministères ont tendance à avoir chacun leur système autonome, que ce soit en matière de gestion du personnel ou, d'une manière générale, de gestion de l'information.

Il est vrai que le DGAFP devrait être en mesure de donner le cadre.

M. Paul Girod - A t on une idée de l'ordre de grandeur de l'erreur ?

M. Alain Pichon - Je ne prendrai pas le risque de vous en donner un ! Je ne démentirai pas qu'il existe une erreur mais je serais bien incapable d'articuler le moindre chiffre.

Trois remarques à propos du comité d'enquête. Je confirme que la Cour, sous un autre Premier président, n'avait pas souhaité se voir rattacher le comité. Je précise que l'on était dans une période pré LOLF. Nous vivons maintenant dans la LOLF. L'actuel Premier président m'a confié qu'il était plutôt favorable à l'idée du rattachement et je pense que si la réforme devait aboutir à rattacher le comité d'enquête au CAS ou à une autre entité relevant du ministère des finances, il ne verrait pas cela avec plaisir mais je m'engage là à titre personnel.

Il m'a aussi confirmé qu'il était tout à fait sensible, à titre personnel, à l'héritage historique du comité d'enquête. Ce comité porte un titre et une appellation très noble et très ambitieuse qui révèle le moment de sa création. Dans les années 1950, Gabriel Ardent en était l'un des porteurs. Il s'agissait du coût et du rendement des services publics.

Aujourd'hui, si l'on s'en tient au sens des mots, c'est plutôt la Cour qui enquête dans ce domaine ; le comité d'enquête étudie davantage les questions de fonction publique. Ce n'est pas un reproche, c'est une constatation. Il effectue des enquêtes très utiles en matière de fonction publique mais ne travaille pas sur le coût et le rendement des services publics. Faut-il réfléchir aux nouvelles missions qui pourraient lui être confiées, lui redonner du travail dans son héritage historique ou, au contraire, le recentrer sur les questions de fonction publique, en liaison avec la DGAFP ou l'observatoire de l'emploi public ? Ce sont des questions ouvertes.

J'ai rencontré récemment le secrétaire général du comité d'enquête, qui est en train de préparer un argumentaire et une réponse à la signature du Premier président, que ce dernier enverra au Premier ministre. La question est donc encore à l'étude.

M. Philippe Marini, rapporteur général - J'ai pris connaissance avec grande intérêt des travaux de la Cour. Si le constat en matière de multiplicité et d'obsolescence de certaines structures est évident, je trouve que

les propositions sont encore limitées mais, après tout, il nous appartient peut être de marquer une ambition plus grande.

J'ai le sentiment, en tant que praticien de ces choses à différents titres que, sauf contrainte du pouvoir politique, jamais rien n'est supprimé dans ce pays. Si l'on demande à un outil créé en d'autres temps s'il est toujours utile, on trouve, au sein de celui ci, les meilleures raisons pour démontrer qu'il l'est toujours, même si le monde a changé.

Il me semble que si l'on veut réellement donner une substance aux propositions de la Cour, la méthode est simple : il convient de dire que, là où il y a deux organismes, il n'en faut plus qu'un seul ou plus du tout et créer une contrainte extérieure face à laquelle le tissu administratif s'adapte. Je ne pense pas que l'adaptation par génération ou évolution spontanée soit conforme à la nature des choses en ce domaine.

Je voudrais reprendre l'exemple du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CECRSP) ; à la vérité, ce comité, qui a été puissamment utile à la République en son temps, notamment sous la houlette du Premier président Désiré Arnaud, représentait les audits de performances d'aujourd'hui. La comparaison pose question quant au rattachement. Les audits de performances, c'est l'exécutif qui s'auto améliore dans le respect des objectifs qui lui sont assignés par la LOLF. La Cour est le certificateur, l'autorité juridictionnelle qui, par ailleurs, est le contrôleur de gestion de l'Etat exécutif, avec une position d'indépendance et une certaine position d'externalité.

Ma tendance personnelle serait de supprimer le CECRSP sans se poser de questions de rattachement. Sa vertu est de réaliser des audits de performances, ce qui est la mission de l'exécutif, qui va prélever dans les inspections et les noyaux de compétences, tels qu'ils existent, les moyens humains pour examiner tel ou tel sujet, dans la logique de la LOLF.

Toutefois, les structures de 1946 se rapprochaient de la Cour par le mode de gouvernance. Il y avait un lien avec la Cour, qui se comprenait dans les conditions de l'époque. Il me semble qu'il vaut mieux franchement dire que l'on passe d'une époque à une autre et ne pas s'encombrer de structures qui n'ont plus d'utilité évidente, quels qu'aient été leurs mérites dans le passé.

Je ferai la même remarque sur les outils de prévision et de réflexion économiques : CAS, Conseil d'analyse économique, INSEE, direction de la prévision, cellule conceptuelle de ce qu'on appelle maintenant, de manière ronflante, la direction générale du trésor et de la politique économique. Peut être faudrait il réfléchir à la manière dont le pouvoir politique pouvoir exécutif, pouvoir législatif veut être éclairé en termes de réflexion économique. Peut être est ce là le vrai sujet plutôt, que de s'interroger sur le devenir de la structure que l'on appelle CAS, qui n'est plus qu'une espèce de version résiduelle de l'ancien commissariat général au plan d'équipement et de la productivité.

J'aurais souhaité demander deux choses à la Cour et aux représentants des administrations. Tout d'abord, au delà des sujets identifiés dans le rapport, si l'on voulait vraiment passer à la vitesse supérieure de la réforme de l'Etat, quels objectifs mobilisateurs pourrait on s'assigner ?

Seconde question : nos rapporteurs spéciaux se sont fort justement interrogés sur le nombre de fonctionnaires qui sont au service de ces différentes entités. J'aurais tendance à dire qu'il faut aller au delà. Un comité a un secrétariat permanent mais est surtout chronophage du temps de ceux qui viennent y siéger, qui y passent des heures et se font représenter. Le coût induit par cette polysynodie administrative est plus important que la seule masse salariale des permanents, en petit nombre, par rapport aux enjeux d'ensemble que l'on va trouver dans ces structures.

Il m'intéresserait, du point de vue de la performance de l'Etat et de l'analyse de productivité, d'avoir un raisonnement qui aboutisse à un chiffrage des temps passé, également générateur de complexité supplémentaire. Tout être administratif doit justifier son existence et donc secréter du papier, des normes, des opinions, toutes sortes de choses qui, si elles ne sont pas strictement nécessaires, viennent alourdir les coûts globaux de l'ensemble de la machine.

M. le président – A-t-on pu établir une corrélation entre les divers travaux conduits par ces différentes instances de conseil et les décisions politiques ?

Tient-on, dans les CAE, CAS, un registre pour faire un lien entre les recommandations de ces différentes instances et les décisions prises par le Premier ministre et le pouvoir politique ? Il m'arrive de penser qu'il y a comme une distance entre toutes ces recommandations et l'action qui est menée.

M. Alain Pichon - Votre question est totalement légitime. Chaque organisme pourrait, en début de législature, dans l'esprit du décret de 2006, être invité à justifier ses coûts complets analytiques et à dire ce qu'il a fait au cours des cinq dernières années, en présentant les effets positifs de ses études en termes de lois, de réformes, etc.

Actuellement, la Cour le fait, parfois avec difficulté, mais le Rapport public qui vient d'être publié comportait un fascicule entier consacré au suivi des recommandations de la Cour pour essayer de mesurer à quoi nos travaux peuvent servir, car c'est un reproche que l'on nous adressait trop souvent.

Quelques années plus tard, on s'aperçoit que les organismes contrôlés ont mis en œuvre tout ou partie des recommandations qui leur étaient faites. Pour les organismes ou instances consultatives, développer ce réflexe et dire, tous les cinq ans, combien il coûte et à quoi il sert, serait une démarche utile à développer.

M. Michel Moreigne - Je voudrais remercier M. Pichon d'être revenu au décret du 8 juin 2006. Il faut rappeler que ce décret prévoit, en ce qui

concerne les commissions créées avant la date de publication, qu'elles seront supprimées au terme d'un délai de trois ans, sauf si leur caractère indispensable a été établi. Il y a là une certaine souplesse d'interprétation. Le délai paraît déjà une rente de situation confortable. Qui est juge du caractère indispensable, qui l'apprécie ? Si c'est l'organisme lui-même qui s'auto-attribue les vertus qu'il n'a pas, on voit jusqu'où on peut aller !

S'agissant des commissions nouvelles, sauf lorsque leur existence est prévue par la loi, une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans. Là aussi, la durée me paraît faciliter l'existence de beaucoup d'entre elles.

En dernière analyse, quel est le caractère indispensable pour qu'une commission consultative existe et perdure ? Comme toujours chez nous, la tentation est grande d'établir des règles strictes, assorties de telles dérogations que la règle ne sert plus à rien ! Si l'on pouvait avoir une bonne règle, l'appliquer et ne pas y déroger, sauf pour des raisons majeures, cela me satisferait personnellement beaucoup et sans doute la commission n'y verrait elle que des avantages.

Pour en revenir aux préoccupations du rapporteur général, il faut bien parler de coût. Nous sommes là pour cela. S'agissant des frais de personnels, le rapporteur général a été comme d'habitude parfait. Selon l'enquête de la Cour, à qui je rends hommage, l'estimation des mises à disposition en matière de locaux est de 3.200 m². 310.000 euros pour 3.200 m² pour un an constitue une évaluation sympathique ! Comment la Cour a-t-elle pu arriver à ce chiffrage ? Comment pourrait-on valoriser des locaux mis à disposition, selon quels critères et aboutir à quel chiffre véritable et sincère ?

M. Roch Olivier Maistre - La valorisation des 3.200 m² auxquels vous faites allusion n'a pas été réalisée. On n'a pas eu communication de la valorisation de ce patrimoine. Le chiffre de 310.000 euros représente uniquement les coûts recensés de nettoyage, de maintenance, d'électricité, de gardiennage. C'est un coût de fonctionnement minimal, mais cela ne recouvre pas la valorisation.

M. Michel Moreigne - Un des effets de la LOLF est désormais de demander à chaque administration, ministère, service, d'imputer sur son budget ce que coûterait normalement le loyer des locaux qu'il occupe. C'est une des réformes fortes de la LOLF. Il faudrait l'appliquer aux commissions !

M. le président - Bien sûr !

M. Paul Girod - Nous avons entendu souvent le ministre chargée de la réforme de l'Etat nous dire qu'il menait toute une série d'audits, selon des critères et par des méthodes différentes des investigations de la Cour. Sait-on s'il y a eu un audit concernant ces commissions ?

M. le président - Apparemment pas.

Je voudrais revenir sur une observation de M. Stahl sur la difficulté de supprimer des organismes symboliques, comme l'observatoire de l'emploi public. Je mesure bien ce que cela peut avoir de déchirant. On va se rendre suspect aux yeux des syndicats de vouloir dissimuler quelque chose mais on ne sait même pas de quoi on parle, puisqu'on ne connaît même pas les effectifs de la fonction publique ! Or, l'observatoire de la fonction publique, depuis des années et des années, observe la fonction publique et n'a jamais été capable de faire bouger les trente systèmes de gestion des ressources humaines qui font que chaque ministère est enfermé dans sa propre logique ! Le Parlement est donc dans son rôle en demandant la suppression de tels organismes.

M. André Ferragne - Il est de fait que les ministères conservent chacun leur propre système d'information et sont en mesure de développer des systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines. Beaucoup ont des projets en cours sur ce point. Il y a de fait sur le marché trois grandes catégories de modèles correspondant à trois grands fournisseurs de logiciels.

Néanmoins, l'observatoire de l'emploi public a eu, en matière de computation des effectifs de l'Etat, deux actions. Tout d'abord, l'observatoire fournit chaque année des informations, des statistiques, des comptes qui s'améliorent d'année en année et tendent à connaître les effectifs de l'Etat. Je ne suis pas suffisamment connaisseur de ces travaux pour vous dire si cet objectif est atteint ou non, néanmoins, c'est bien cet organisme qui y tend.

En second lieu, l'observatoire et, plus largement, la DGAFP, ont développé des spécifications techniques autour d'un noyau commun qui permettra à chaque système d'avoir le niveau suffisant d'interopérabilité pour parvenir à une comptabilisation commune des effectifs de l'Etat et à gérer notamment de manière commune les règles résultant directement du statut général.

Il existe donc bien à la fois un développement diversifié des systèmes de gestion et la possibilité de les regrouper pour la partie commune.

M. Maurice Blin - Vous avez dit que de 1970 à aujourd'hui, on était passé de 150 à 44 organismes. C'est spectaculaire. Quels ont été les effets de cette disparition progressive ? Cela nous permettrait de juger de la validité des ces organismes et prouverait bien que la machine est folle.

Par ailleurs, la LOLF étant là, il serait excellent que ces organismes - de même que les agences, qui se situent également à la marge du budget dans sa généralité et ses contraintes - dressent à chaque renouvellement parlementaire un bilan de leurs résultats. Cela contraindrait à une véritable comptabilité et des sanctions pourraient s'ensuivre. Le Parlement aurait ainsi l'occasion de juger sainement des choses.

Enfin, qu'est ce qui a poussé à la création de ces innombrables organismes ? Pourquoi ont-ils été rattachés au Premier ministre ? Trop, c'est trop et le Premier ministre, quelle que soit sa qualité, est incapable de tirer le

bon parti de tout cela. Il y a surinflation d'organismes qui, aujourd'hui, vivent au vide. Ma formule est-elle trop sévère ou la faites-vous vôtre ?

M. Alain Pichon - Il y a une trentaine d'années, il y avait un nombre considérable d'organismes. Certains n'ont pas disparu ou ne sont plus rattachés au Premier ministre ; ils ont été reversés, au fil de l'histoire, aux ministères techniques. D'autres ont pu disparaître. Il existait ainsi, autour du cheval, le conseil supérieur de l'équitation, le conseil supérieur du cheval, trois ou quatre organismes, tous rattachés au Premier ministre. Deux ont été supprimés et deux sont retournés légitimement vers le ministère de l'agriculture, où ils ont pu sans doute continuer à survivre.

Par ailleurs, je souscris tout à fait à ce que vous avez dit. Le SGG a pris l'engagement de justifier, dans le jaune et une fois par législature, le bien fondé et l'existence de tel ou tel organisme.

Quant aux leçons de l'histoire, il faudrait voir les choses organisme par organisme. Leur attachement est souvent le fruit d'une circonstance conjoncturelle, d'une question d'hommes, d'une crise politique. Pourquoi sont ils rattachés au Premier ministre ? Souvent, c'est interministériel par la force des choses et il vaut mieux que ce soit ainsi. On peut toutefois être dans l'interministériel sans être nécessairement chez le Premier ministre.

Souvent, on met à la tête de cet organisme une haute personnalité administrative ou issue de la société civile qui estime qu'il est de son statut, de son niveau, de son prestige, d'être chez le Premier ministre et considère que ne pas y être serait attentatoire à sa dignité. Il y a eu des exemples, je ne les citerai pas par pudeur.

Il est vrai qu'il est assez confortable d'être chez le Premier ministre. En général, on n'est pas mal logé, le Premier ministre et ses services sont bienveillants, on n'a pas les bureaux des ministères sur le dos et on se comporte en structure autonome.

Je n'ai pas parlé de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUD). Elle est chez le Premier ministre. On peut considérer qu'elle y a sa place. J'observe quand même qu'en matière de dérives sectaires, le ministre en charge de la sécurité publique, de la sécurité civile et des problèmes de culte est le ministre de l'intérieur. La MIVILUD est-elle justifiée ou non chez le Premier ministre ? La Cour se réserve le droit de réaliser une brève enquête pour voir ce que cela coûte et comment elle fonctionne. Peut-être suggèrera-t-elle à nouveau que tout cela aille chez le ministre de l'intérieur !

M. le président - Au fond, un certain nombre de ces organismes sont les fruits de la démocratie d'opinion. Les autres sont des vestiges de l'Histoire. Nous devons donc manifester une certaine pugnacité pour remettre en cause toutes ces institutions qui encombrant le paysage institutionnel et nuisent à la performance de l'Etat. C'est l'enseignement que je tire de cette audition.

Je pense que nous pourrions fermement recommander la suppression de la commission interministérielle de la météorologie pour la défense, du haut conseil du secteur public et ce sans délai, en y ajoutant le CECRSP, puisque la LOLF est là et rend totalement caduque cette institution ; ou le Premier ministre en décide, ou bien nous prenons l'initiative d'une proposition de loi lorsque les dispositions relèvent de la loi.

Nous retiendrons également l'une des préconisations de la Cour, qui consiste à mieux appréhender le coût de chacune des ces institutions, en y ajoutant la recommandation du rapporteur général de recherche de la pleine efficacité.

M. François Marc - Si ces commissions ne se réunissent pas, on pourrait en proposer la suppression ; néanmoins, certaines, même si elles ne se réunissent pas, ont sans doute une utilité. Je pense en particulier au comité interministériel aux crises nucléaires qui, selon votre rapport, se réunit rarement. On ne peut que s'en réjouir ! Pour autant, un certain nombre d'organismes ont vocation à perdurer compte tenu du champ de compétences qui est le leur à supposer qu'ils puissent avoir un rôle majeur si une crise survenait.

Cela me conduit à être modeste quant à faire des propositions multiples de suppression. Si le fait que les commissions ne se réunissent pas est sûrement un argument pour remettre en cause certaines structures, pour d'autres, c'est peut être plus discutable.

M. le président - N'hésitez pas à être ambitieux dans vos préconisations : il y aura en face de vous suffisamment d'inertie pour rabattre la voilure au moment de la décision. Ne commencez donc pas par vous censurer car si telle est votre attitude, il ne restera rien à la sortie !

Il me reste à remercier la Cour pour sa précieuse contribution, nouvelle illustration de l'excellence des relations entre la Cour et la commission des finances du Sénat, ainsi que de l'utilité de ces audits pour suite à donner.

Dans quelques semaines, nous procéderons sans doute à des interpellations du Gouvernement pour, dans six mois, faire le point, sur ce que sont devenues nos préoccupations. C'est impératif car c'est ainsi que l'on fait vivre les recommandations résultant des enquêtes de la Cour et des travaux de la commission des finances du Sénat.

Je remercie également le secrétaire général de la défense nationale et ses services, les représentants du Premier ministre. Le secrétaire général du Gouvernement aurait peut-être pu venir mais cette audition ayant lieu un mercredi matin, la concurrence du Conseil des ministres a rendu sa présence impossible.

Je remercie nos rapporteurs spéciaux, le rapporteur général et chacun de ceux qui ont pris part à cette audition.

Nous allons devoir nous prononcer sur la publication de cette enquête ainsi que sur le compte rendu de nos échanges et nos conclusions.

La séance est suspendue.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE AUX
COMMISSIONS ET INSTANCES CONSULTATIVES ET
DÉLIBÉRATIVES PLACÉES AUPRÈS DU PREMIER
MINISTRE**



PA
46432

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES
ECONOMIQUES DE LA NATION
DU SENAT**

Article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**COMMISSIONS ET INSTANCES
CONSULTATIVES ET DELIBERATIVES
PLACEES AUPRES DU
PREMIER MINISTRE**

2006

Par lettre en date du 25 janvier 2006 (cf. annexe n° I), le Président de la commission des finances du Sénat, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a chargé la Cour d'une enquête sur « *les commissions et instances consultatives placées directement auprès du Premier ministre* ».

Celle-ci s'inscrit dans le contexte général d'observations réitérées de la représentation nationale sur l'hétérogénéité des services du Premier ministre et la multiplicité des organismes qui lui sont rattachés, la relative pauvreté des informations fournies sur les missions, le coût et l'activité de certaines de ces structures autorisant d'ailleurs à s'interroger sur pareil rattachement.

Conformément à la demande de la commission des finances du Sénat, précisée à l'occasion d'un entretien préalable au contrôle, la Cour a fait porter son enquête sur les quarante-quatre commissions et instances consultatives ou délibératives mentionnées dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2006. Elle a renoncé, en revanche, à examiner les organismes appelés à s'agréger, suivant des modalités en cours de définition, au Conseil d'analyse stratégique qui succède au Commissariat général au plan (conseil d'analyse économique, conseil d'analyse de la société, conseil d'orientation des retraites, conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale etc.), cette question faisant actuellement l'objet d'une enquête spécifique de la Cour.

C'est l'article 112 de la loi de finances pour 1996, modifié par la loi de finances rectificative du 6 août 2002, qui a précisé le périmètre de l'intervention de la Cour en fixant l'obligation suivante au Gouvernement : « *(celui-ci) présente chaque année au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives et délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres prévues par les textes législatifs ou réglementaires. Cette liste évalue le coût de fonctionnement de ces organismes, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année.* » Ces dispositions ont été appliquées pour la première fois à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2004. Le contrôle de la Cour s'est ainsi attaché à examiner les conditions dans lesquelles ces dispositions ont été mises en œuvre.

Après notification du contrôle au secrétaire général du Gouvernement et une première approche sur sa portée abordée au cours d'un entretien avec le directeur des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre et ses collaborateurs concernés, l'enquête a été conduite ensuite selon les procédures en vigueur comportant l'envoi de plusieurs questionnaires auxquels il a été répondu. Sur la base des informations ainsi recueillies, le rapporteur de la Juridiction a poursuivi ses investigations au cours d'entretiens menés avec la DSAF, les autres administrations de l'Etat intéressées (secrétariat général de la défense nationale, direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction générale de la modernisation de l'Etat, direction du budget etc.) et, si nécessaire, avec les responsables des organismes concernés. Les constatations provisoires de la Cour ont fait l'objet d'une procédure contradictoire avec le secrétariat général du Gouvernement. Saisie par la Cour, la direction du budget n'a communiqué aucune remarque.

SG46432/MNT

Le présent rapport a pour objet d'analyser le rôle et l'action des différentes structures mentionnées au « jaune », de préciser le coût de leur fonctionnement et d'apprécier la justification de leur maintien ainsi que la pertinence de leur rattachement au Premier ministre.

Une attention particulière a été portée à un échantillon d'organismes signalés en début de contrôle.

I. UN ENSEMBLE EVOLUTIF

Les commissions et institutions consultatives ou délibératives ne représentent qu'une partie limitée des multiples organismes, au nombre d'une centaine, qui relèvent du Premier ministre. Comme il est normal, ils ne constituent qu'une portion des crédits consacrés à cette fin.

A. UNE COMPOSANTE LIMITÉE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Quoiqu'ils ne fassent pas l'objet d'un décret d'organisation, les services du Premier ministre sont pour partie d'entre eux en tous points comparables, par leurs missions, leur organisation et leur mode de fonctionnement, à ceux d'une administration centrale dont ils ont, notamment, la permanence. Pour une autre part, ils regroupent un ensemble d'organismes, temporaires ou permanents, dont le rattachement aux services généraux du Premier ministre se justifie, en principe, en raison de leurs fonctions de coordination ou de leur dimension interministérielle.

Ainsi, l'annexe « jaune », qui recense les seules commissions et *instances* consultatives ou délibératives, ne donne qu'une vision partielle des multiples organismes relevant de la mission « *direction de l'action du Gouvernement* ». Elle ne prend pas en compte les organismes mentionnés ci-après aux points 1 à 3. Ils n'avaient donc pas à être intégrés dans le périmètre de l'enquête. Pourtant, la question du rattachement de certains d'entre eux au Premier ministre pourrait être posée.

1. Les organes permanents de direction ou de gestion

Il s'agit en particulier du secrétariat général du Gouvernement, du secrétariat général de la défense nationale, du secrétariat général des affaires européennes, du secrétariat général de l'administration, du secrétariat général à la mer, du centre d'analyse stratégique ou encore des grandes directions administratives « primatorales » que sont : la direction des services administratifs et financiers, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (mise à la disposition du ministre de la fonction publique), la direction de la documentation française, la direction des journaux officiels, la direction du développement des médias (mise à la disposition du ministre chargé de la communication) ou encore le service d'information du Gouvernement et les centres interministériels de renseignements administratifs.

Sont à rattacher à cette première catégorie en raison de la pérennité de leurs fonctions des organismes à vocation interministérielle, dénommés soit *missions*, telles que la mission aux rapatriés ou la mission de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, soit *délégations*, telle que la délégation à la sécurité routière.

La question du transfert de certains de ces organes à des ministères dont les compétences justifieraient qu'ils leur soient rattachés n'a pas manqué d'être posée. C'est ainsi qu'a pu être envisagé pendant un temps le rapatriement au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du secrétariat général à la mer. De même la direction du développement des médias, dont dispose le ministre chargé de la communication, pourrait, non sans justifications, lui être pleinement transférée. Autre exemple, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires pourrait dépendre du ministère de l'intérieur, ce qui correspondrait à une solution tout à la fois logique et judicieuse.

2. Les autorités administratives indépendantes

Par ailleurs, le « jaune » ne prend pas en compte diverses autorités indépendantes dont le rattachement au Premier ministre est ancien et ne comporte pas de contestations. Ce sont le médiateur de la République (loi n° 73-6 du 3 janvier 1973), le conseil supérieur de l'audiovisuel (loi n° 89-25 du 17 janvier 1989), la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (loi n° 91-646 du 10 juillet 1991), la commission consultative du secret de la défense nationale (loi n° 98-567 du 8 juillet 1998), la commission nationale de déontologie de la sécurité (loi n° 2000-494 du 6 juin 2000), la commission de vérification des fonds spéciaux (art.154 de la loi de finances pour 2002) ou encore le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (loi n° 2004-8000 du 6 août 2004). Il en va de même pour le Conseil économique et social.

Il n'est pas question évidemment de revenir sur leur statut les faisant dépendre du chef du gouvernement.

3. Les autres organismes

Enfin, l'annexe « jaune » ne mentionne pas plusieurs établissements publics sous tutelle du Premier ministre (ENA, IRA, IHEDN) ; elle ne fait pas référence aux associations dont la plus grande part des subventions provient de crédits du Premier ministre (ex. IFRI, IRIS, FRS etc.) ; elle omet de signaler d'autres organismes au statut incertain (centre d'études prospectives et d'informations internationales, conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale).

Ainsi, les commissions et organes consultatifs ne représentent, en nombre comme en charge administrative et budgétaire, qu'une composante très partielle des services du Premier ministre. A cet égard, si le « jaune » constitue un élément d'information utile, il contribue aussi, d'une certaine façon, à l'éclatement de la présentation des services du Premier ministre dont il faudrait se résoudre un jour à faire le récolement exhaustif en les regroupant par nature d'activités.

B. UN IMPACT BUDGETAIRE LIMITE

Selon les indications fournies par la direction des services administratifs et financiers (DSAF), la charge budgétaire réelle des organismes à vocation consultative et délibérative pourrait être estimée pour 2006 à un peu moins de 8 % du budget de fonctionnement, soit environ 11 M€, étant précisé qu'ils représentent environ 2 % des effectifs budgétaires des services du Premier ministre, soit de l'ordre d'une soixantaine d'agents.

Les informations recueillies à l'occasion de la présente enquête conduisent, s'agissant des agents mis à disposition par les services du Premier ministre, à une estimation un peu supérieure : environ 80 agents pour un coût annuel estimatif d'environ 3,8 M€.

S'agissant des locaux, ce sont environ 3 200 m² qui seraient mis à disposition, répartis en quatre localisations principales à Paris (35, rue saint Dominique ; 1, rue de la Manutention ; 66, rue de Bellechasse ; 16, Bd Raspail), pour un coût annuel estimé de 310 000 € (nettoyage, maintenance, énergie, gardiennage). Aucune valorisation de ce patrimoine n'a, à ce jour, été effectuée.

Ces données chiffrées ne permettent de surcroît que d'appréhender une part de la réalité financière propre auxdits organismes dans la mesure où d'autres administrations sont susceptibles de leur fournir des moyens de fonctionnement, en particulier sur le plan des agents qu'elles mettent à leur disposition. Leur examen fait surtout ressortir l'absence d'analyse systématique de la totalité des coûts pour chacun d'entre eux. Il s'agit là d'une insuffisance majeure qui devrait à l'avenir être corrigée. Chaque organisme devrait faire

l'objet d'une évaluation précise à tout le moins au début et au milieu de chaque législature sur la base d'un compte-rendu d'activités et d'un compte-rendu analytique détaillé permettant une connaissance précise de son coût budgétaire et économique.

Sans être négligeable, le coût budgétaire de ces différents organes, tel qu'il est actuellement identifié par la DSAF, est à mettre en rapport avec le montant total des crédits dont dispose la mission « *direction de l'action du Gouvernement* », à savoir pour l'exercice 2006 selon le tableau ci-après :

**Tableau n° 1 : Mission « Direction de l'action du Gouvernement »
Récapitulation des crédits et des emplois par programme pour 2006**

En Euros

Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Plafond d'emplois (ETPT)
Coordination du travail gouvernemental	397 238 051	396 518 051	2 954
Fonction publique	138 404 749	138 404 749	0
TOTAL	535 642 800	534 922 800	2 954

Source : PLF 2006

Ainsi, au total, l'impact budgétaire des commissions et organismes consultatifs et délibératifs, rapporté à l'ensemble des crédits du Premier ministre, apparaît relativement limité. Il mériterait néanmoins d'être apprécié plus fidèlement sur la base d'une estimation précise et justifiée des coûts complets de chacun d'entre eux. A la suite des observations de la Cour, le secrétariat général du Gouvernement a indiqué qu'une méthode d'analyse des coûts pour les organismes qui relèvent de la mission « *direction de l'action du gouvernement* » est en cours d'élaboration dans le cadre des mesures obligatoires résultant de la mise en œuvre de la LOLF. Il a néanmoins précisé que cette analyse ne concernera que les organes permanents de direction ou de gestion des programmes « *Coordination du travail gouvernemental* » et « *Fonction publique* ». La Cour prend acte de cet engagement. Elle souligne toutefois que la méthode mise en œuvre pourrait utilement être élargie et appliquée à l'ensemble des commissions et organismes consultatifs et délibératifs rattachés au Premier ministre étant précisé qu'il conviendra de définir avec exactitude le périmètre des organismes concernés. En effet, de nombreux organismes sont placés sous l'autorité du Premier ministre tout en relevant pour leur gestion d'autres ministères

C. UN EFFORT DE RATIONALISATION

1. A la demande de M. Jean-Pierre RAFFARIN¹, le secrétariat général du Gouvernement a conduit, en juin 2003, une étude consacrée aux « organismes rattachés au Premier ministre ».

Au terme de cette étude, un incontestable effort de rationalisation a été amorcé. Il fut en effet proposé que, sur les trente-huit organismes analysés à l'époque, huit soient maintenus auprès du Premier ministre, neuf soient purement et simplement supprimés et vingt transférés à d'autres départements ministériels. La rationalisation du rattachement de ce type

¹ Lettre de mission au secrétaire général du Gouvernement du 29 octobre 2002.

d'organismes aux services du Premier ministre constitue d'ailleurs l'un des axes de la stratégie de réforme du secrétariat général du Gouvernement. Ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement plus général au sein des administrations de l'Etat : tous ministères confondus, 174 commissions administratives ont été supprimées depuis 2004 avec un objectif de 200 en 2007.

Pour ne citer que quelques exemples, ont été notamment concernés par ces mouvements les organismes suivants :

➤ **Pour les suppressions** : la commission interministérielle pour la prévention et la protection contre les risques liés à l'amiante ; la commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale ; le groupe central des grandes opérations d'urbanisme ; le groupe permanent de la vie associative ; le haut conseil de l'information scientifique et technique ; le secrétariat général du comité interministériel de la sécurité nucléaire.

➤ **Pour les transferts** :

- au ministère de la culture et de la communication : le conseil national des langues et cultures régionales ; le conseil supérieur de la langue française ; la commission générale de terminologie et de néologie ; le comité d'orientation pour la simplification du langage administratif ;

- au ministère des affaires étrangères : la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel ;

- au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement : la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées ; le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ; le conseil national de l'insertion par l'activité économique ; le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; le conseil national des villes et du développement social urbain ; la commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée ; le conseil national de la vie associative.

La Cour approuve sans réserve l'effort entrepris pour plus de rationalisation dans le rattachement au secteur du Premier ministre. Elle prend acte de l'engagement du secrétariat général du Gouvernement de réexaminer, au cours des prochains mois, la nécessité de modifier les textes constitutifs des organismes transférés afin de faire coïncider leur nouvel état avec le droit.

2. La suppression du commissariat général au plan et la création du conseil d'analyse stratégique est l'occasion de mener un travail de réorganisation et de restructuration administrative significatif.

Il concerne notamment : le conseil d'analyse économique, le conseil d'analyse de la société, le conseil d'orientation des retraites, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Cette question fait l'objet d'une étude spécifique par la Cour dans le cadre d'un contrôle engagé au titre de l'année 2006.

3. Les conditions de création des commissions administratives ont été redéfinies par le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006.

Ce texte² prévoit notamment, outre l'abrogation de plusieurs commissions administratives, que les commissions administratives instituées préalablement à sa publication seront supprimées au terme d'un délai de trois ans ; ne pourront seules être renouvelées que

² Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

celles dont le caractère indispensable aura été établi. De plus, les règles de création des commissions à caractère consultatif sont rationalisées. Il est prévu que lesdites commissions devront être créées par décret, pour une durée maximale de cinq ans, après réalisation d'une étude d'impact permettant d'évaluer leur nécessité. Le nouveau dispositif s'applique aux commissions administratives créées dès la publication du décret et à compter du 1^{er} juillet 2007 pour les commissions instituées avant cette date.

Il convient de souligner que l'article 1^{er} du décret précité dispose que le texte ne s'applique ni aux autorités administratives indépendantes ni aux commissions administratives à caractère consultatif placées auprès d'une autorité de l'Etat lorsqu'elles sont composées exclusivement d'agents de l'Etat, ni aux organismes d'étude à caractère temporaire. De même les dispositions relatives à la durée de vie de ces commissions ne s'appliquent pas aux organes prévus par la loi.

La Cour a bien noté qu'en application des dispositions de ce nouveau décret, la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre était désormais chargée de réaliser le recensement des commissions administratives et d'établir un plan de révision tel qu'il est prévu sur une durée de cinq ans.

Ainsi, c'est un incontestable effort de remise en ordre qui a été engagé dans ce domaine par le Gouvernement.

II. UNE INFORMATION DISPERSEE ET INCOMPLETE

De même qu'il n'y a pas de décret d'organisation des services du Premier ministre, de même il n'existe pas, à proprement parler, de document exhaustif présentant l'ensemble des organismes placés auprès du Premier ministre. Aucune publication ne vient décrire de façon précise et complète les missions, l'organisation, les moyens et l'activité de chacun d'entre eux. L'information est, dans ce domaine, éclatée dans une multiplicité de documents. Si le « jaune » constitue une première tentative, intéressante et utile, de recensement et de description des seules commissions et organismes consultatifs et délibératifs, cette annexe est encore loin d'être complète et homogène.

A. LES PRINCIPES RETENUS POUR L'INSCRIPTION AU « JAUNE » NE SONT PAS CLAIRS.

En principe, le « jaune » recense les commissions et organismes qui ont pour mission d'éclairer l'action gouvernementale par leurs avis, délibérations, recommandations ou études. En principe y figurent seules les structures dont l'action comporte une dimension interministérielle. Pourtant, un examen attentif de ce document révèle que les principes retenus pour l'inscription au « jaune » ne répondent pas d'évidence à une logique discernable.

Ainsi, la commission interministérielle de la politique immobilière (CIPI), qui a pour mission de favoriser la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat (décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992), est exclue de cette annexe, alors que le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) en fait partie. De même, la commission consultative du secret de la défense nationale, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la commission nationale de déontologie de la sécurité, autorités indépendantes, sont « hors champ », alors que la commission d'accès aux documents administratifs créée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, qui constitue, elle aussi, depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, une autorité administrative indépendante, est intégrée dans le « jaune ». A la suite de cette observation de la Cour, elle devrait être sortie du « jaune » 2007. A l'inverse, d'autres organismes ne sont pas mentionnés alors qu'ils pourraient avoir vocation à l'être : commission d'équivalence chargée d'examiner les demandes de détachement au sein des administrations de l'Etat de fonctionnaires européens, commission consultative chargée

d'émettre un avis sur les matériels susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée et au secret des correspondances etc.

La confusion qui résulte de cette situation ne facilite pas la compréhension de l'organisation et de la composition des services du Premier ministre. Elle ne permet pas d'appréhender, dans leur globalité, les moyens attribués à l'ensemble des structures qui relèvent, d'une façon ou d'une autre, du Chef du gouvernement, donnant l'impression de la confusion et de l'incohérence.

Ceci est d'autant plus vrai que ces organismes sont ventilés, sur le plan budgétaire, entre plusieurs actions du programme « *coordination du travail gouvernemental* » : action n° 4 « *coordination sectorielle* » (où se retrouvent le conseil d'analyse économique, le conseil d'orientation des retraites ou encore le conseil d'analyse de la société) ; action n° 6 « *instances indépendantes* » (où sont mentionnées la commission nationale consultative des droits de l'homme, la commission d'accès aux documents administratifs, le comité consultatif national d'éthique, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations ou encore la commission de vérification des fonds spéciaux) ; action n° 8 « *défense et protection des libertés* » (où se retrouvent la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la commission consultative du secret de la défense nationale ou la commission nationale de déontologie de la sécurité) etc.

Dans ce contexte, il serait hautement souhaitable que soit améliorée la présentation budgétaire des services du Premier ministre. Un document exhaustif annuel s'impose, recensant l'ensemble des organismes, quelle que soit leur nature, dépendant au moins nominalement de son autorité et présentant leurs missions, leurs activités et leurs moyens. La Cour a pris acte que les services du Premier ministre, en liaison avec la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), s'attacheront à définir plus précisément les critères d'inscription dans ce document en précisant notamment la manière dont il convient de traiter les organismes dont les crédits sont inscrits au budget d'un département ministériel. Par ailleurs, elle relève que les travaux réalisés par la DSAF à l'occasion de la présente enquête ont permis d'améliorer la présentation des organismes relevant du Premier ministre pour le « jaune » 2007.

B. INCOMPLET, LE « JAUNE » EST EN DÉCALAGE SENSIBLE AVEC LA REALITE.

S'agissant d'un ensemble par nature évolutif, la liste des organismes concernés connaît naturellement des fluctuations régulières, à la hausse comme à la baisse, en fonction de l'actualité. Outre les remises en cause périodiques, le Premier ministre peut souhaiter disposer de structures consultatives temporaires ou permanentes (ex. création début 2006 du conseil d'orientation des finances publiques).

A cet égard, le « jaune » pour 2006 n'est, à l'examen, que partiellement fidèle à la réalité, plusieurs organismes ayant été transférés vers d'autres ministères de rattachement.

Il en est ainsi, comme évoqué plus haut, des différents organismes ayant trait à la langue française : comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA) ; commission générale de terminologie et de néologie ; conseil supérieur de la langue française (CSLF) ; conseil national des langues et cultures régionales. Toutes ces entités relèvent désormais du ministère de la culture et de la communication.

Tel est également le cas pour la commission de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR), la commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR) ou la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) qui ont été transférées au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du

logement. De même, le conseil national des villes et du développement urbain (CNV), s'il reste présidé par le Premier ministre, a été transféré au ministre chargé de la ville.

C'est aussi le cas pour le conseil national pour le développement durable (CNDD), présidé par le Premier ministre mais « géré » par le ministère de l'écologie, l'observatoire de l'administration électronique et l'observatoire du développement des sites Internet publics, transférés au ministère des finances, ou encore s'agissant de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, transférée au ministère des affaires étrangères.

Au total, sur les quarante-quatre structures que mentionne le « jaune » pour 2006, treize ont été transférées à d'autres administrations et deux supprimées. Seuls vingt-neuf organismes, à la date de dépôt de ce rapport, devraient donc relever explicitement du document budgétaire dont disposent les parlementaires.

Pour une meilleure information de la représentation nationale, la confection de ce document gagnerait à l'avenir à être effectuée avec plus de rigueur.

C. LES INFORMATIONS FOURNIES PAR LE « JAUNE » SONT INSUFFISANTES.

La loi a prévu que le « jaune » évalue le coût de fonctionnement des organismes mentionnés, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et organismes créés ou supprimés dans l'année.

Or, vérification faite, si les références juridiques et la description générale des missions sont, le plus souvent, mentionnées avec une relative précision, en revanche :

1. le nombre de membres des dites structures, ainsi que la qualité de ceux qui y siègent n'est pas toujours indiqué ;
2. le nombre de réunions tenues par exemple au cours des trois dernières années n'est pas systématiquement mentionné, ce qui ne permet pas de se faire rapidement une idée de leur activité ;
3. les coûts de fonctionnement sont rarement communiqués et, quand ils le sont, c'est sur des bases qui ne sont pas homogènes.

A titre d'exemple, aucune indication n'est fournie, en règle générale, sur le coût budgétaire des personnels mis à disposition. A cet égard, il serait souhaitable qu'à l'avenir le secrétariat général du Gouvernement établisse, pour chaque organisme, une estimation de ses coûts de fonctionnement annuels sur la base d'une grille d'analyse homogène permettant d'appréhender non seulement le coût budgétaire mais aussi le coût économique complet : évaluation des charges de personnel, de fournitures, de location, de publication, de remboursement etc. Qu'ils soient pris directement en charge sur le budget des services du Premier ministre ou sur le budget d'un département ministériel, l'inscription au « jaune » doit donner lieu à un chiffrage précis des coûts de chaque organisme.

4. Enfin, la rubrique « observation » se caractérise aujourd'hui par sa vacuité absolue alors qu'elle pourrait fournir quelques indications sur les évolutions en cours, sur les perspectives envisagées ou sur l'activité de l'année.

La présentation du « jaune » gagnerait ainsi à être améliorée. Malgré l'hétérogénéité manifeste des organismes concernés, une typologie ou des regroupements pourraient être envisagés par grands domaines d'intervention : fonction publique ; défense etc. De même, quelques éléments de présentation synthétique pourraient être fournis en introduction permettant d'appréhender les évolutions d'une année sur l'autre, les perspectives pour l'année à venir et les grandes masses budgétaires (personnels mis à disposition ; crédits de fonctionnement etc.) qui leur sont affectées par rapport aux crédits mis à disposition de la mission « *direction de l'action du Gouvernement* ».

La Cour ne peut que se féliciter de l'engagement pris, à l'occasion de cette enquête, par le secrétariat général du Gouvernement de clarifier la présentation du « jaune » avec la création de rubriques et de mieux formaliser le recueil des informations qui sera engagé plus tôt dans l'année afin d'en améliorer la qualité.

III. UN ENSEMBLE HETEROGENE

Malgré l'hétérogénéité des organismes rattachés au Premier ministre, il a été possible de les regrouper en quelques grandes catégories.

A. LES ENTITES PLACEES AUPRES DES ADMINISTRATIONS « PRIMATORALES »

Un premier groupe est constitué des structures consultatives placées auprès des grandes entités administratives relevant du Premier ministre. Il s'agit de commissions ou de comités qui ont été créés, le plus souvent par la loi elle-même, pour permettre aux services concernés de disposer d'une expertise sur des sujets particuliers ou d'un cadre apte à permettre le dialogue et la concertation.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) comme le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) en donnent une bonne illustration.

1. Organismes placés auprès de la DGAFP

Compte tenu de ses missions, la direction générale de l'administration et de la fonction publique est tenue, souvent en application de la loi, de maintenir un dialogue institutionnel régulier avec certaines de ces entités consultatives. Il s'agit notamment des organismes suivants qui feront l'objet d'un examen plus particulier à l'occasion du contrôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique engagé en 2006 par la Cour.

a. Le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE)

Créé par le décret n° 82-450 du 28 mai 1982, le CSFPE délibère sur toute question de caractère général intéressant les fonctionnaires de l'Etat ou la fonction publique de l'Etat dont il est saisi soit par le Premier ministre soit à la demande écrite du tiers de ses membres titulaires. Il établit chaque année un rapport qui est transmis au Premier ministre et aux Présidents des assemblées.

Composé de quarante membres titulaires (vingt sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives et vingt représentants de l'administration) et quatre-vingt suppléants, il se réunit environ cinq fois en séance plénière par an. Il peut par ailleurs se réunir en sections ou en formations spéciales.

Les charges de fonctionnement, exposées par la DGAFP, sont estimées pour 2005 à 237 980 € dont 23 139 € de frais de fonctionnement (14 011 € pour les frais de déplacement et 9 128 € pour les frais de compte rendu) et 214 841 € de frais de personnel (200 970 € pour les rémunérations de cinq ETPT chargé de la préparation et du suivi des travaux du conseil et 13 871 € pour les indemnités du président et des rapporteurs).

Le CSFPE constitue le cœur du dispositif institutionnel de concertation et de dialogue social. Il en est en quelque sorte l'instance suprême. Il s'agit d'un organisme qui joue un rôle important dans la mise au point des textes qui intéressent la fonction publique. Au-delà des débats de principe qui s'y instaurent avec les organisations syndicales, le conseil est un lieu de proposition habituel pour l'évolution de la législation et de la réglementation.

b. Le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'Etat (CIAS)

Créé en 1970 et régi par les dispositions du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat, ce comité est compétent pour proposer les orientations de l'action sociale interministérielle tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré ; suggérer la répartition des crédits d'action sociale interministérielle gérés tant

au niveau central qu'au niveau déconcentré ; exercer le suivi de la gestion de l'action sociale interministérielle (participation au pilotage et à l'évaluation ; adoption d'un rapport annuel ; analyse des réalisations et des projets ministériels etc.).

Composé d'un président (membre d'une organisation syndicale représentée en son sein), de neuf représentants titulaires de l'administration (et autant de suppléants), de douze représentants titulaires des organisations syndicales siégeant au conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (et vingt-quatre suppléants), le comité se réunit quatre fois par an. Son secrétariat est assuré par la DGAFP.

Les charges de fonctionnement, supportées par la DGAFP, sont estimées pour 2005 à 44 907 € dont 23 433 € de frais de fonctionnement (14 734 € de frais de déplacement et 8 699 € de frais de compte rendu) et 21 474 € de frais de personnel (rémunération d'un demi ETPT de catégorie A chargé de la préparation et de la gestion des séances).

Le comité est considéré comme un élément central du dispositif de concertation sociale. Il détermine les prestations d'action sociale, extralégales et facultatives, communes à l'ensemble des administrations de l'Etat. Il participe au financement de certains équipements sociaux, comme les restaurants interadministratifs.

Il est permis de relever que, malgré sa fonction de coordination, cette structure n'a pas empêché l'inflation des initiatives et des dépenses spécifiques au niveau des administrations de l'Etat.

c. La commission de déontologie

Créée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 et régie par le décret n° 95-168 du 17 janvier 1995 modifié en 1995 et 1999, cette commission a pour objet le contrôle des activités privées exercées par des agents publics cessant temporairement ou définitivement leurs fonctions dans l'administration. Une commission de ce type existe pour chacune des trois fonctions publiques.

Présidée par un conseiller d'Etat, elle comprend, pour la fonction publique d'Etat, un conseiller maître à la Cour des comptes, trois personnalités qualifiées, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur du personnel du ministère ou de l'établissement public ou le chef de corps dont relève l'intéressé. Le secrétariat de la commission est assuré par la DGAFP. Elle se réunit en moyenne dix-huit fois par an.

Les charges de fonctionnement, supportées par la DGAFP, sont estimées pour 2005 à 1 070 € de frais de déplacement, 206 498 € de masse salariale (rémunération de 4 ETPT de la DGAFP chargés de la préparation et du suivi des travaux de la commission) et 70 143 € pour les indemnités versés au président et aux rapporteurs (917 € par mois pour le président et le rapporteur général ; 391,34 € par mois par rapporteur).

La commission joue un rôle important. Elle pourrait d'ailleurs, conformément au projet de loi sur la modernisation de la fonction publique adopté par le conseil des ministres du 7 juin 2006, devenir prochainement une autorité administrative indépendante.

d. L'observatoire de l'emploi public

Créé par le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 modifié par un décret du 9 juin 2004, l'observatoire est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des structures hospitalières. Il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. Il présente chaque année un rapport au Parlement sur la fonction publique de l'Etat.

Présidé par le ministre chargé de la fonction publique, le conseil d'orientation de l'observatoire est composé de quarante-trois membres. Il s'est réuni trois fois en 2002, deux fois en 2003, une fois en 2004 et deux fois en 2005.

Les charges de fonctionnement, supportées par la DGAFP, sont estimées pour 2005 à 358 862 € dont 65 456 € de frais d'études et de communication et 293 406 € de frais de personnel (six ETPT).

La mise en œuvre de la circulaire du 31 janvier 2006 du ministre de la fonction publique portant sur les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines des ministères et l'organisation de conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines devraient en principe contribuer à renforcer la mission de l'observatoire et en faire l'un des acteurs de la modernisation et de la rationalisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat. L'observatoire permet aussi de débattre des chiffres de l'emploi public au sein d'une structure où siègent non seulement l'administration mais aussi les organisations syndicales et des représentants du Parlement.

e. La commission permanente de la modernisation des services publics

Créée par le décret n° 99-691 du 30 juillet 1999 modifié, cette commission a pour objet d'examiner les questions d'ordre général relatives à l'élaboration, à la mise en œuvre et au bilan des actions liées à la modernisation du service public. Elle se penche notamment sur les mesures améliorant la qualité du service rendu et les relations entre l'administration et les usagers du service public. A ce titre, elle participe à l'approbation par les organisations syndicales et les usagers des orientations fixées ainsi que des actions envisagées.

Présidée, suivant l'ordre du jour, soit par le ministre chargé de la fonction publique soit par le ministre chargé de la réforme de l'Etat, la commission est composée de vingt-quatre membres représentant en nombre égal les organisations syndicales et l'administration.

Il est permis de relever qu'aucune réunion ne s'est tenue en 2005 alors même que la question de la réforme de l'Etat est au centre du débat public et de l'action gouvernementale. Cette situation pose le problème de l'utilité de la commission. De même aucune information n'a pu être obtenue sur son coût de fonctionnement alors que son secrétariat est assuré par la direction générale de la modernisation de l'Etat.

Toutefois, selon les indications fournies à la Cour, la COMMOD s'est réunie le 12 juillet 2006 sous la présidence des deux ministres mentionnés ci-dessus. Trois sujets ont été présentés : LOLF et gestion des ressources humaines, audits de modernisation et réforme de l'administration territoriale. Ces trois sujets vont faire l'objet de trois groupes de travail spécifiques avec les organisations syndicales au cours des mois qui viennent.

f. La commission d'équivalence

Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans le « jaune », la commission d'équivalence a été créée par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un Etat membre de l'Union européenne. Elle participe à la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes au sein de l'espace économique européen. Son activité est surveillée attentivement par la commission européenne.

Composée de quatre membres elle s'est réunie sept fois en 2005 pour examiner les demandes de détachement dans l'un des corps de l'Etat ou de ses établissements.

Les charges de fonctionnement, supportées par la DGAFP, sont estimées à 35 668 € dont 202 € pour les frais de déplacement et 35 466 € pour les frais de personnel (21 474 € pour la rémunération d'un demi ETPT ; 11 992 € pour les indemnités du président et des rapporteurs ; 2 000€ pour la rémunération de collaborateurs externes).

2. Organismes placés auprès du SGDN

De la même façon, plusieurs organismes sont placés auprès du SGDN qui en supporte les charges de fonctionnement. A l'examen, il faut noter qu'il ne s'agit que rarement de structures permanentes, lesquelles ne se réunissent souvent que de façon très irrégulière.

a. Le comité d'action scientifique de la défense (CASD)

Régi par le décret n° 48-861 du 24 mai 1948, l'ordonnance de 1959 et le décret n° 78-1114 du 28 novembre 1978, le CASD a pour objet la définition des objectifs prioritaires de recherche scientifique et technique dans le domaine de la défense.

Composé de neuf membres, ce comité ne s'est pas réuni au cours des trois dernières années. Pour autant, son utilité n'est pas remise en cause par le SGDN. Celui-ci estime, par exemple, que le comité sera prochainement amené à examiner plusieurs programmes dont la structuration est en cours après plusieurs années de gestation : par exemple le programme européen « PERS » d'études et de recherche en sécurité ou le programme interministériel de recherche en matière de lutte contre le terrorisme « NRBC ».

Compétent en matière de protection du patrimoine scientifique et technique national intéressant la défense, le comité devrait être prochainement consulté sur l'actualisation de l'instruction interministérielle n° 486 du 1^{er} mars 1993 qui en définit les modalités d'application. Il n'a pas de coût de fonctionnement permanent hormis celui de la tenue de ses réunions.

b. Le comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques (CICNR)

Créé par le décret n° 2003-865 du 8 septembre 2003 à la suite de la suppression du comité interministériel de la sécurité nucléaire, ce comité a pour objet d'assurer la cohérence des mesures planifiées en cas d'événement nucléaire ou radiologique et de proposer les mesures à prendre dans pareille circonstance.

Il s'agit d'une structure prédéfinie mise à la disposition du Premier ministre en cas de crise, dont l'intervention a été simulée lors d'un exercice national en janvier 2004. Il devrait l'être à nouveau en novembre 2006.

Composé de huit membres, ce comité, qui se réunit rarement, fait partie, selon le SGDN, de l'organisation gouvernementale afin de répondre aux situations d'urgence dans le domaine nucléaire ou radiologique. Il n'a pas de coût de fonctionnement permanent hormis celui de la tenue de ses réunions.

c. Le comité interministériel pour la convention d'interdiction des armes chimiques (CICIAAC)

Créé par le décret n° 98-36 du 16 janvier 1998, il a pour objet de suivre l'application des dispositions de la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

Le comité s'inscrit dans un dispositif d'ensemble définissant les compétences propres des ministres et les sujets relevant de la coordination interministérielle : définition des positions françaises, mise en œuvre de la convention par la France, résolution des différends survenant lors des inspections etc.

Composé de douze membres, il ne s'est pas réuni au cours des trois dernières années. Il garde toutefois sa place, selon le SGDN, dans l'organisation mise en place par la France pour l'application d'une convention internationale. Il n'a pas de coût de fonctionnement permanent hormis celui de la tenue de ses réunions.

d. La commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (CISSI)

Créée par le décret n° 2001-694 du 31 juillet 2001, la commission a pour mission d'assurer la concertation entre les départements ministériels sur les questions relatives à la sécurité des systèmes d'information qui se posent aux administrations.

Elle est chargée d'harmoniser les conceptions, les méthodes et les programmes d'équipement des administrations de l'État en matière de sécurité des systèmes et de favoriser l'élaboration de solutions nouvelles.

Composée de 17 membres, elle s'est réunie en moyenne neuf fois par an au cours des trois dernières années. Elle n'a pas de coût de fonctionnement permanent hormis celui de la tenue de ses réunions.

Il est permis de penser que le rôle de cette commission mériterait d'être nettement renforcé au moment où la question de la sécurité des systèmes d'information des administrations publiques est devenu un enjeu majeur.

e. La commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre (CIEEMG)

Créée par le décret n° 55-965 du 16 juillet 1955, cette commission a pour objet de formuler un avis sur toutes les demandes d'exportations de matériels de guerre et assimilés.

Composée de sept membres, elle s'est réunie en moyenne trente cinq fois au cours des trois dernières années. Compte tenu de son importance, elle dispose d'une unité permanente d'appui composée d'agents du SGDN (14 équivalents temps plein). Ses coûts de fonctionnement sont estimés à 928 120 € pour les personnels, 33 500 € pour les moyens matériels (28 000 € pour la reprographie, 2 500 € pour la téléphonie, 3 000 € pour les fournitures de bureau). Le SGDN met également à sa disposition sept bureaux et un équipement informatique estimé à 45 000 €.

f. La commission de l'article 90

Créée par la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 et la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967, cette commission est chargée d'exprimer un avis sur le soutien financier apporté aux exportations des matériels aéronautiques militaires et civils.

Elle comprend quatre membres et s'est réunie six fois par an en moyenne au cours des trois dernières années. Elle n'a pas de coût de fonctionnement permanent hormis celui de la tenue de ses réunions.

g. La commission consultative chargée d'émettre un avis sur les matériels susceptibles de porter atteinte à l'intimité de la vie privée et au secret des correspondances

Prévue par l'article R. 226-2 du code pénal, cette commission, qui n'est pas mentionnée au « jaune », est chargée d'émettre un avis sur les demandes d'autorisation présentées en application des articles R. 226-3 et R. 226-7 du code pénal et sur les projets d'arrêtés pris en application des articles R. 226-1 et R. 226-10.

Composée de huit membres, elle s'est réunie vingt fois en moyenne au cours des trois dernières années.

Son coût de fonctionnement peut être estimé à 81 600 € pour les charges de personnel (1,4 équivalent temps plein), 1 500 € pour les dépenses de fonctionnement courant (900 € pour la reprographie et les affranchissements ; 500 € pour la téléphonie ; 100 € pour les fournitures de bureau). Par ailleurs, le SGDN met à disposition deux bureaux et un équipement informatique estimé à 5 000 €.

B. DES STRUCTURES À VOCATION INTERMINISTÉRIELLE

Un deuxième groupe est composé d'organismes dont le rattachement au Premier ministre se justifie par la nature des missions ou la portée politique ou symbolique de leur activité.

a. La commission d'accès aux documents administratifs

Créée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée par celles du 11 juillet 1979 et du 12 avril 2000 et régie par le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978, la CADA, organisme consultatif précontentieux et de médiation, est composée de manière à garantir son indépendance. Bien qu'il s'agisse d'une autorité indépendante, elle apparaît au « jaune » 2006.

Présidée par M. Jean-Pierre Leclerc, président de section honoraire au Conseil d'Etat, elle comprend onze membres titulaires et onze suppléants. Elle est chargée de veiller « au

respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à la réutilisation des informations publiques ». Elle se réunit deux fois par mois (vingt-trois fois par an). Son activité est intense au regard des nombreuses demandes dont elle est saisie.

Ses coûts de fonctionnement sont estimés dans le « jaune » 2006 à 67 093 €. Ce montant ne recouvre en fait que les indemnités versées à certains des membres titulaires (président : 1 600 € par mois ; président suppléant : 400 € par mois ; rapporteur général : 1 100 € par mois ; rapporteur général adjoint : 800 € par mois ; membres : 400 € par an etc.) ainsi qu'aux dix rapporteurs (400 € par mois). Il n'intègre pas, en revanche, la valorisation des 10 emplois permanents, que l'on peut estimer, selon les éléments communiqués par la DSAF, à environ 418 516 € par an, ni les crédits de fonctionnement, estimés à environ 70 000 € par an. La commission dispose de 237 m² de locaux au 35, rue Saint Dominique mis à disposition par les services du Premier ministre pour un coût annuel estimé de 13 349 €.

Depuis sa création, la commission s'est imposée dans le paysage institutionnel français comme un outil utile au service de la transparence et des libertés publiques. S'agissant, depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, d'une autorité administrative indépendante elle ne devrait plus apparaître au « jaune » en 2007.

b. La commission supérieure de codification

Créée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié, cette commission est chargée de procéder à la programmation des travaux de codification, fixer et élaborer des codes en émettant des directives générales, tout en suscitant, animant et coordonnant les groupes de travail chargés de ladite élaboration.

Présidée par M. Daniel Labetoulle, président de section honoraire au Conseil d'Etat, elle comprend 20 membres permanents. Elle s'est réunie 17 fois en 2003, 19 en 2004 et 22 fois en 2005.

Un crédit annuel de 218 000 € en 2006 permet de rémunérer le président (1 100 € par mois), le rapporteur général (880 € par mois), les deux rapporteurs généraux adjoints (660 € par mois chacun) et les 17 rapporteurs particuliers (546 € chacun par mois). Le secrétariat général est assuré par le secrétariat général du Gouvernement qui met à la disposition de la commission une attachée principale d'administration centrale et qui assure les éventuelles tâches de secrétariat. Par ailleurs, la commission bénéficie de la mise à disposition de 140 m² au 35, rue Saint Dominique pour un coût annuel estimé de 7 884 €.

La commission a réalisé ces dernières années un important travail de codification des nombreux textes législatifs et réglementaires.

c. La commission des archives constitutionnelles de la Vème république

Créée par le décret n° 2002-581 du 25 avril 2002, cette commission recense et assure, dans le respect de la loi du 3 janvier 1979, la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle peut également recueillir des témoignages écrits et oraux et participer à des recherches et des travaux de nature historique. Elle a pris le relais du comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Vème République créé par le décret du 8 juin 1984.

Présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, elle est placée sous la responsabilité de M. Didier Maus, conseiller d'Etat et rapporteur général de la commission. Outre les 18 membres de droit, elle est composée de 15 personnalités qualifiées nommées par décret du Président de la République. Elle se réunit en séances plénières (une fois par an) et en formation de comité scientifique (environ 5 fois par an).

Ses premiers travaux, couvrant la période allant du 4 octobre 1958 au 7 janvier 1959, seront publiés par la Documentation française en 2006 pour un coût estimé de 158 697 €.

La commission emploie un rapporteur permanent payé par le Conseil d'Etat et il bénéficie d'une indemnité, un administrateur civil à temps plein (mis à disposition par les services du Premier ministre pour un coût annuel estimé à 100 559 €), un chargé de mission (bénéficiaire d'une prime) et deux personnes à temps partiel (une agrégée d'histoire mise à disposition par le rectorat de Paris et une assistante de catégorie B mise à disposition par les services du Premier ministre). La commission occupe quatre bureaux fournis par les services du Premier ministre au 66, rue de Bellechasse pour un coût annuel estimé de 7 304 €. Le secrétariat général du Gouvernement assure le secrétariat de la commission et du comité scientifique.

d. La commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Créée par le décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 modifié, la CNCDH assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions, nationales et internationales, qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire. Elle remet au Gouvernement un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Elle décerne annuellement le « Prix des droits de l'homme de la République française ».

Présidée par M. Joël Thoraval, la commission comprend, dans sa formation élargie, 118 membres. Elle se réunit environ huit fois par an.

Elle bénéficie de sept agents permanents dont la masse salariale, supportée par les services du Premier ministre, est estimée à 299 139 €. Elle est installée dans un local de 277 m² au 35, rue Saint-Dominique pour un coût annuel estimé de 15 619 €. Par ailleurs, elle dispose de crédits de fonctionnement annuels estimés à 127 633 €.

Compte tenu du champ d'activité de la commission et de sa dimension hautement symbolique, le rattachement direct au Premier ministre n'a jamais été contesté.

e. La commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation

Créée par le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 révisé le 20 juin 2001, cette commission a pour mission de rechercher, examiner et proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées, au vu des demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droits pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens subies, du fait de l'occupation allemande et de la politique de l'Etat français.

Compte tenu de la lourdeur et de l'importance de sa mission (au 31 décembre 2005, 22 168 dossiers ont été enregistrés ; 14 570 ont bénéficié d'une « recommandation » ; 80 requêtes par mois sont encore déposées et 7000 requêtes sont en stock ; 216 M€ d'indemnités ont été versés), cette commission bénéficie de quarante-six agents permanents, vingt-sept magistrats rapporteurs, neuf membres du collège délibérant, deux commissaires du gouvernement et trois agents de direction. La masse salariale des agents pris en charge par les services du Premier ministre est estimée à 1 167 576 €. Les locaux mis à disposition au 1, rue de la Manutention (928 m²) ont un coût annuel estimé de 265 556 €. Les crédits de fonctionnement s'élèvent quant à eux à environ 349 540 €.

Il s'agit de la commission la plus importante en termes de moyens dont l'activité a été et demeure très intense. La nature des responsabilités qui lui incombent a justifié un rattachement direct au Premier ministre.

f. Le haut conseil à l'intégration

Institué par le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989, ce haut conseil donne son avis et fait toute proposition utile à la demande du Premier ministre ou du comité interministériel à l'intégration sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

Présidé par Mme Blandine Kriegel, le comité comprend seize membres, personnalités indépendantes venues d'horizons divers. Ses travaux ont notamment concerné: la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté, les droits civils des femmes issues de l'immigration, la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration ou encore la représentation de la diversité culturelle notamment grâce à la présence de personnes issues de l'immigration auprès des chaînes de télévision françaises.

Le haut conseil est hébergé au 35, rue Saint Dominique (130 m²) dans des locaux mis à disposition par les services du Premier ministre pour un coût annuel estimé de 7 337 €. Il ne dispose pas de crédits de fonctionnement propres mais bénéficie de la mise à disposition par les services du ministère des affaires sociales, de l'emploi et des solidarités de cinq agents (deux de catégorie A et trois de catégorie C).

Là également, la portée symbolique et politique des questions traitées par ce haut conseil a justifié son rattachement direct au Premier ministre.

g. Le haut conseil des rapatriés

Créé par le décret n° 2002-1479 du 20 décembre 2002, il a pour objet de formuler, à la demande du président de la mission interministérielle des rapatriés ou de sa propre initiative, tout avis ou proposition sur les mesures concernant les rapatriés et les questions liées à leur insertion. C'est une organe de concertation et de dialogue.

Composé de quarante membres, présidé par M. Alain Gehin, conseiller d'Etat en service extraordinaire, le haut conseil se réunit deux fois par an en séance plénière complétées par des séances sur des sujets spécifiques. Il s'était réuni 13 fois en 2004 et 14 fois en 2003.

Ses coûts de fonctionnement peuvent être estimés à 40 000 €. Ils correspondent aux frais de déplacement des membres représentants des associations de harkis et de rapatriés. Le secrétariat est assuré par la mission interministérielle aux rapatriés.

Il dispose d'un attaché et d'une secrétaire à temps partiel, pris par redéploiement sur les effectifs de la mission interministérielle, soit au total quatre agents dont trois mis à disposition par les services du Premier ministre.

Compte tenu de la sensibilité et des implications des questions évoquées au sein de ce haut conseil, le rattachement direct au Premier ministre n'a jamais été remis en cause.

C. DES ÉVOLUTIONS POSSIBLES

Les missions de certains organismes ou du moins leur rattachement direct au Premier ministre pourraient à l'examen justifier des évolutions.

a. Le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Créé en 1946, le comité a pour mission de rechercher et proposer les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public. Il procède à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Le comité est régi par les articles D 320-1 et suivants du code des juridictions financières. Sa présidence incombe au Premier président de la Cour des comptes.

Le comité est une structure atypique, unique dans l'administration. Sa composition pluraliste permet de réunir des élus nationaux, des représentants des grandes administrations et des corps de contrôle, ainsi que les représentants des collectivités territoriales et des organisations syndicales siégeant également au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, soit au total 28 membres titulaires et 24 suppléants.

Il s'appuie sur un secrétariat général à la tête duquel est placé un magistrat de la Cour des comptes assisté d'un secrétaire général adjoint, issu du corps des chambres régionales des comptes. Tous deux sont nommés à temps partiel. Le secrétariat général du comité dispose pour son fonctionnement de trois agents (un attaché d'administration centrale et deux adjoints administratifs) appartenant aux Services généraux du Premier ministre, dont le coût budgétaire annuel peut être estimé à 136 453 €. Le secrétariat général dispose en outre d'une enveloppe budgétaire annuelle de 63 000 € sur les crédits des services généraux du Premier ministre, destinée à couvrir les frais de déplacement et les vacations des rapporteurs.

Cette capacité du Comité à mobiliser pour un coût marginal une expertise de rapporteurs de haut niveau avec un vivier de hauts fonctionnaires, notamment issus des corps de contrôle, lui confère une économie de moyens et une souplesse importante d'intervention.

Le comité produit en moyenne trois études par an nécessitant chacune trois trimestres de travail effectif par rapporteur (3 ou 4 rapporteurs sont nommés pour chaque étude) et deux réunions plénières. Parmi les sujets récemment traités : les indicateurs de résultat des administrations ; la notation et l'évaluation des agents dans l'administration ; la modulation des régimes indemnitaires ; le coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration.

Plus d'un demi-siècle après sa création, la présence du comité parmi les organismes rattachés au Premier ministre apparaît singulière.

Dans la mesure où la Cour des comptes relève désormais de la mission « Contrôle et conseil de l'Etat » et s'intègre donc dans le périmètre budgétaire du Premier ministre, il

pourrait sembler naturel que le comité d'enquête soit désormais rattaché non plus directement au Premier ministre mais à la Cour des comptes. Il y aurait là une logique fonctionnelle, au regard des activités qui sont celles du comité et de ses liens naturels avec la Cour, mais aussi une logique budgétaire. Ce rattachement aurait l'avantage de la cohérence sans faire perdre au comité son lien historique avec Matignon.

Ce changement de rattachement pourrait s'inscrire dans le cadre plus général des réflexions en cours sur les missions de cette structure de dialogue et de propositions.

b. L'observatoire de la parité entre les hommes et les femmes

Créé par le décret n° 95-1114 du 18 octobre 1995 modifié, il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé des droits des femmes. Il a pour mission de centraliser, produire et diffuser les données, analyses, études et recherches sur la situation des femmes au niveau national et international. Il évalue la persistance des inégalités entre les sexes et identifie les obstacles à la parité, notamment dans les domaines politique, économique et social. Il émet des avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires dont il est saisi et fait toutes propositions afin de prévenir et de résorber les inégalités entre les sexes et promouvoir la parité.

Composé de 33 membres nommés par décret pour trois ans (élus, universitaires, juristes, responsables associatifs), l'observatoire bénéficie de deux agents (une secrétaire générale contractuelle et une secrétaire à temps partiel) dont les rémunérations sont prises en charge par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale pour un coût annuel estimé de : 56 378 €. Ses moyens de fonctionnement (locaux, réseaux informatique et téléphoniques) sont pris en charge par les services du Premier ministre et le ministère de la cohésion sociale (fournitures). Les locaux mis à disposition par les services du Premier ministre au 35, rue Saint Dominique (25 m²) ont un coût annuel estimé de 1 452 €. L'observatoire est largement tributaire des données produites par d'autres administrations en particulier le bureau des élections du ministère de l'intérieur.

Il se réunit en séance plénière une fois tous les 3 mois et en commission spécialisée à raison de 3 réunions par mois. Il publie un rapport annuel au Premier ministre et il lui adresse des notes sur des sujets particuliers.

Sans remettre en cause l'utilité de l'observatoire au regard d'un objectif fixé par le législateur, la question, plus de quinze ans après sa création, de son rattachement au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement chargé de la parité et de l'égalité professionnelle a été et pourrait à nouveau être posée. Ce ministère dispose déjà du service des droits de la femme et de l'égalité. Le conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes lui est déjà rattaché de même que la commission nationale contre les violences envers les femmes.

c. La commission interministérielle de la météorologie pour la Défense

Instituée par le décret n° 95-373 du 7 avril 1995 et succédant à la commission de défense nationale de la météorologie établie en février 1951, la commission fait des propositions et émet des avis sur l'organisation et le fonctionnement de la météorologie, les priorités en matière de prestations météorologiques et les équipements de la météorologie pour la satisfaction des besoins militaires et non militaires de défense. Elle contribue à arrêter la position à adopter par les représentants français au cours de la négociation d'accords internationaux impliquant la météorologie et pouvant avoir des incidences sur la satisfaction des besoins militaires et non militaires de défense, l'orientation générale à donner aux recherches et aux études météorologiques dans les domaines spécifiques de la défense non militaire.

L'évolution de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur l'établissement public Météo-France, créé en 1993, ne semble plus guère laisser de place à cet organisme. Les programmes généraux d'activité de l'établissement sont cadrés par les contrats de plan puis d'objectifs négociés par les ministères chargés des transports et du budget puis délibérés par son conseil d'administration. Météo-France est doté d'un conseil scientifique réunissant tous les services intéressés par ses activités de recherche. En matière de défense militaire, une commission « défense-météorologie » créée par arrêté du 19 février 1987 se réunit annuellement. En matière de défense civile, Météo-France et le ministère de l'intérieur se concertent en tant que de besoin et ont établi des conventions pour la diffusion de cartes de vigilance météorologique et d'alertes.

Dans ce contexte, la question du maintien de cette commission et de l'abrogation du décret du 7 avril 1995 précité est aujourd'hui posée.

d. Le haut conseil du secteur public

Créée par la loi n° 82-155 du 11 février 1982 relative aux nationalisations et régi par les dispositions du décret n° 99-255 du 2 avril 1999, il est chargé de suivre l'évolution du secteur public, sa gestion et ses activités et de faire toutes propositions utiles dans un rapport publié tous les deux ans.

Les cinq membres du haut conseil du secteur public désignés par le Gouvernement sont le commissaire au Plan, le directeur général de l'Agence des participations de l'Etat, le directeur du budget, le directeur général de l'industrie, des technologies de l'information et des postes et le directeur des relations du travail.

Au regard de l'évolution du périmètre des entreprises publiques, la question du maintien de cette entité, qui ne s'est pas réunie depuis plusieurs années, doit être posée.

A la date de remise du présent rapport, les arbitrages du Premier ministre, saisi de ces propositions par le secrétaire général du Gouvernement, n'étaient pas encore connus.

*

L'examen des organismes de toute nature rattachés au Premier ministre, de même que ceux qui dépendent de divers ministres, pose plus globalement la question de l'expertise au sein des services de l'Etat. Leur multiplication, loin de toujours répondre au seul besoin légitime d'une véritable concertation avec les partenaires sociaux ou les représentants concernés de la société civile ou encore de recueillir sur un sujet particulier un éclairage technique, témoigne d'une certaine dilution de la compétence et d'une difficulté croissante de l'Etat à élaborer avec ses propres services ses décisions puis à les porter et à les mettre en œuvre.

Loin de s'accompagner d'une réduction des effectifs de l'administration, le développement de ces comités, commissions et structures diverses, comme certaines autorités indépendantes ou agences, est, à bien des égards et de façon paradoxale, l'un des symptômes des difficultés de l'Etat à se réformer.