

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par Mme Virginie KLÈS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 17) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. UN BUDGET POUR 2014 EN LÉGÈRE HAUSSE MALGRÉ DE PROFONDES DISPARITÉS ENTRE LES AUTORITÉS CONCERNÉES.....	8
A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION DÉDIÉE À LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE	8
1. <i>La création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique</i>	9
2. <i>Les moyens affectés à cette nouvelle autorité</i>	10
B. UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS ENTRE AUTORITÉS ET TYPES DE DÉPENSES.....	12
1. <i>Une modification de la répartition des crédits entre les autorités</i>	12
2. <i>La poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement malgré des incertitudes relatives à la question immobilière</i>	13
3. <i>La progression des crédits de titre 2</i>	17
C. UN PROGRAMME SOUMIS CES DERNIÈRES ANNÉES À UNE FORTE RÉGULATION BUDGÉTAIRE.....	18
1. <i>Les dépenses hors titre 2 principalement affectées</i>	19
2. <i>Un manque de prévisibilité dans la gestion des crédits</i>	20
3. <i>Des conséquences sur l'exercice des missions</i>	21
II. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES À L'AUNE DU CHANGEMENT DE STATUT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL.....	21
A. UN CHANGEMENT DE STATUT EN RÉPONSE À UNE SITUATION BUDGÉTAIRE JUGÉE INSATISFAISANTE AU REGARD DE L'ACCROISSEMENT DE SES MISSIONS.....	22
1. <i>L'accroissement des missions du CSA</i>	22
2. <i>Une baisse continue des ressources sur la même période</i>	23
3. <i>Les arguments budgétaires avancés en faveur du changement de statut</i>	26
B. LES INCERTITUDES NÉES DE L'EXPÉRIENCE DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES EXISTANTES	27
1. <i>Une autonomie financière variable selon le type de ressources</i>	27
2. <i>Une autonomie de gestion encadrée ?</i>	29
ANNEXE 1 - SOUS-AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION.....	31
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 26 novembre 2013 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Virginie Klès¹, les crédits du **programme n° 308 : « Protection des droits et libertés »** au sein de la mission « **Direction de l'action du Gouvernement** » du **projet de loi de finances pour 2014**.

Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis, a d'abord noté une **légère augmentation des crédits** du programme n° 308 qui s'opère néanmoins à **périmètre non-constant** du fait de la création d'une nouvelle action dédiée à la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique**, cette dernière absorbant la totalité des crédits supplémentaires alloués au programme. Elle a salué l'esprit de responsabilité et la volonté d'économies dont font preuve les autres autorités du programme avant de souligner la difficulté récurrente à laquelle elles sont confrontées en raison des « **gels** » et « **surgels** » appliqués à leur budget en cours d'exécution. Elle s'est également fait l'écho de leur préoccupation s'agissant de l'institution de **schémas d'emplois** distincts des plafonds d'emplois et de la prise en compte des personnels mis à disposition d'autres administrations dans ces schémas.

Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis, est convenue que les crédits alloués à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique étaient dimensionnés pour un fonctionnement en année pleine alors que des délais étaient à prévoir pour la mise en place de cette nouvelle autorité. Aussi, sur sa proposition, la commission a-t-elle adopté un **sous-amendement** à l'amendement de M. Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances, afin de **réaffecter au Conseil supérieur de l'audiovisuel une partie des crédits de la Haute autorité supprimés par la commission des finances**.

Enfin, Mme Virginie Klès a, comme l'an passé, fait part de ses interrogations concernant le **projet immobilier Ségur-Fontenoy**, craignant notamment que les délais ne soient pas tenus et que l'insuffisante formalisation des relations entre l'État et la SOVAFIM ne fasse peser sur l'État les conséquences de ces retards.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 308 : « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Depuis sa création dans le projet de loi de finances pour 2009 à son instigation, votre commission se saisit du programme n° 308 : « Protection des droits et libertés » de la mission : « Direction de l'action du Gouvernement ».

Ce programme regroupe les crédits alloués aux différentes autorités administratives indépendantes bénéficiant du soutien des services du Premier ministre :

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL),
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA),
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL),
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA),
- le Comité consultatif national d'éthique (CCNE),
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH),
- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS),
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN),
- le Défenseur des droits

et enfin, à partir de 2014, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HAT). L'intégration dans ce programme des crédits dédiés à cette nouvelle autorité constitue en effet le premier fait notable du projet de loi de finances pour 2014.

Votre rapporteur a souhaité cette année entendre des représentants de l'ensemble de ces autorités afin de mieux comprendre leurs missions et les enjeux liés à l'exercice de celles-ci dans le cadre budgétaire actuel. Elle tient ainsi à saluer l'esprit de responsabilité dont ces autorités font preuve en s'attachant à une gestion particulièrement rigoureuse des deniers publics, concentrant les moyens budgétaires sur leurs cœurs de mission respectifs. Aussi regrette-t-elle que « gels » et « surgels » viennent régulièrement entamer des budgets pour certains déjà modiques, au risque de priver les autorités des moyens leur permettant de mener à bien l'ensemble de leurs missions.

C'est pourquoi, alors que la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public vient d'accorder au Conseil supérieur de l'audiovisuel le statut d'« autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale », votre rapporteur a estimé nécessaire de réexaminer la question de l'indépendance financière des autorités administratives regroupées dans le programme n° 308. Elle rappelle en effet que l'objectif poursuivi lors de la conception de ce programme était précisément de conforter cette indépendance.

I. UN BUDGET POUR 2014 EN LÉGÈRE HAUSSE MALGRÉ DE PROFONDES DISPARITÉS ENTRE LES AUTORITÉS CONCERNÉES

Le budget alloué au programme n° 308 : « Protection des droits et libertés » affiche une **progression en crédits de paiement de 3,02 %**, passant de 91 710 697 € en 2013 à 94 476 480 € en 2014.

Il convient toutefois de noter que **cette évolution ne se fait pas à périmètre constant**, la totalité de cette hausse étant affectée à la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cette nouvelle autorité absorbe intégralement les nouveaux crédits affectés au programme, le budget des autres autorités connaissant des sorts divers.

Par ailleurs, cette légère hausse de la prévision initiale ne met pas les autorités administratives indépendantes à l'abri d'une régulation budgétaire qui peut bouleverser singulièrement la donne en cours d'exécution.

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION DÉDIÉE À LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Après la création du Défenseur des enfants en 2011 et son regroupement en 2012, au sein du Défenseur des droits, avec le Médiateur de la République, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le programme n° 308 connaît à nouveau pour l'exercice 2014 un **changement de sa maquette budgétaire** avec la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

1. La création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Créée par la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique se substitue à la commission pour la transparence financière de la vie politique. Comme l'expliquait notre collègue Jean-Pierre Sueur dans son rapport, cette Haute autorité disposera cependant de missions et de prérogatives plus vastes que cette dernière¹.

Ainsi la Haute autorité est-elle chargée de recevoir, vérifier, contrôler et publier les déclarations de patrimoine et les déclarations d'intérêt transmises en début et fin de mandat ou fonction des membres du Gouvernement, des membres du Parlement, des représentants français au Parlement européen, des titulaires de fonctions exécutives locales, des collaborateurs de cabinets, des membres des autorités indépendantes, des titulaires d'emploi ou de fonctions à la décision du Gouvernement et nommés en conseil des ministres ainsi que des présidents et directeurs généraux de certains opérateurs de l'État.

À ce titre, elle pourra *« se saisir des situations de conflit d'intérêts et éventuellement prononcer une injonction d'y mettre fin, de même qu'elle [répondra] aux demandes d'avis sur des questions de déontologie soulevées devant elle par des parlementaires, des membres du Gouvernement des élus locaux, des membres des autorités indépendantes, etc.*

« En outre, elle se [prononcera] sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée dans le secteur concurrentiel parallèlement ou dans les trois années suivant l'exercice de fonctions gouvernementales ou de fonctions exécutives locales.

« Enfin, outre son rapport public annuel, elle [formulera] à son initiative ou à la demande du Premier ministre des recommandations en matière de prévention des conflits d'intérêts notamment s'agissant des relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des dons. »¹

La Haute autorité disposera, pour l'accomplissement de sa mission de contrôle de la situation patrimoniale des déclarants, de *« prérogatives importantes à l'égard de l'administration fiscale, dont l'actuelle Commission pour la transparence financière de la vie politique ne dispose pas. »* Parmi ces prérogatives : *« le renforcement du droit d'accès aux déclarations de revenus et, s'il y a lieu, d'impôt sur la fortune, l'assistance dans la vérification de la déclaration de situation patrimoniale en début de mandat, le droit d'accès à l'ensemble des informations fiscales, y compris celles concernant le conjoint*

¹ Cf. rapport de M. Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la commission des lois, sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique (n° 722, 2012-2013) <http://www.senat.fr/rap/112-722/112-7224.html#toc54>.

séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, la mise en œuvre du droit de communication par l'administration fiscale auprès des intéressés, le recours aux procédures d'assistance administrative internationale, la levée du secret professionnel des agents à l'égard des membres et rapporteurs de la Haute Autorité. S'y ajoute, pour les ministres, la vérification de leur situation fiscale lors de leur entrée en fonctions, afin de lever toute éventualité d'infraction à la législation fiscale ».¹

2. Les moyens affectés à cette nouvelle autorité

Alors que les crédits alloués à la commission pour la transparence financière de la vie politique relevaient du programme n° 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », qui ne les distinguait pas de ceux du Conseil d'État, les moyens accordés à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique font l'objet d'une nouvelle action dédiée au sein du programme n° 308.

La nouvelle autorité se voit accorder pour sa première année d'existence une dotation de **3 750 000 euros en autorisations d'engagement et 2 850 000 euros en crédits de paiement**. Les crédits de titre 2 en autorisations d'engagement et crédits de paiement s'élèvent à 2,35 millions d'euros hors CAS « Pensions » pour **vingt équivalents temps plein travaillé (ETPT)**. Les crédits de fonctionnement se montent à 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,5 million d'euros en crédits de paiement pour couvrir les dépenses relatives à l'occupation des locaux de la future institution ainsi que ses dépenses de fonctionnement courant. À titre de comparaison, la commission pour la transparence de la vie politique dispose actuellement d'un budget total de 0,6 million d'euros et de six ETP.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances, a estimé ces montants excessifs. Selon lui, l'élargissement du champ d'application du contrôle de la Haute autorité par rapport à son prédécesseur ne justifie pas une multiplication par 4,5 des crédits nécessaires. Il a donc proposé à la commission des finances d'adopter un amendement limitant à 1,8 million d'euros le budget alloué à la Haute autorité, soit trois fois le budget de l'actuelle commission, prévoyant un ajustement le cas échéant au cours des prochaines années.

Si votre rapporteur entend les arguments avancés par le rapporteur spécial de la commission des finances, elle tient toutefois à rappeler que dès sa première année d'entrée en fonction, la Haute autorité devra contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêt des détenteurs actuels des mandats et fonctions soumis à cette nouvelle obligation. En effet, le VI de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que « *tout député*

et tout sénateur établit, au plus tard le 1^{er} février 2014, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités suivant les modalités prévues aux articles L.O. 135-1 et L.O. 135-2 du code électoral. » L'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose quant à lui :

« Chacun des membres du Gouvernement établit, au plus tard le 1^{er} février 2014, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, suivant les modalités prévues à l'article 4.

« Chacune des personnes mentionnées à l'article 11 établit une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, suivant les modalités prévues au même article 11, au plus tard :

« 1° Le 1^{er} février 2014, pour les personnes mentionnées aux 1°, 4° et 5° du I dudit article 11 ;

« 2° Le 1^{er} juin 2014, pour les personnes mentionnées aux 2° et 3° du même I ;

« 3° Le 1^{er} octobre 2014, pour les personnes mentionnées aux 6° et 7° dudit I ainsi qu'au III du même article 11. »

Or, l'examen des déclarations de situation patrimoniale est enserré dans un délai contraint : à réception de ces déclarations, la Haute autorité les transmet à l'administration fiscale qui dispose de trente jours pour lui fournir les éléments de nature à apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations ; elle les publie dans un délai de trois mois suivant la réception de ces éléments, après avoir mis à même les personnes concernées de lui présenter leurs observations.

Malgré l'ampleur des missions qui lui sont confiées, la Haute autorité bénéficie de crédits dimensionnés pour un fonctionnement en année pleine alors que des délais sont à prévoir pour la mise en place de cette nouvelle autorité. En effet, à la fin du mois de novembre, aucune proposition de nomination n'avait encore été soumise à la commission des lois du Sénat compétente pour formuler un avis en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, sur la nomination du candidat proposé par le président de la République pour la présidence de cette Haute autorité, conformément à l'article 8 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 précitée. Votre commission n'avait à cette date pas non plus été saisie de la proposition de nomination de la personnalité qualifiée désignée par le Président du Sénat, en vertu de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée.

Ainsi, si, une fois installée, la Haute autorité aura à s'atteler à une lourde tâche, la date à laquelle cette installation aura lieu reste incertaine.

B. UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS ENTRE AUTORITÉS ET TYPES DE DÉPENSES

La hausse des crédits du programme est totalement absorbée par la création de la nouvelle Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cette dernière se voit en effet dotée en crédits de paiement de 2 850 000 euros, alors même que l'ensemble du programme ne progresse que de 2 765 783 euros entre 2013 et 2014. **À périmètre constant, le programme n° 308 bénéficiera donc en 2014 d'un budget quasiment stable.**

1. Une modification de la répartition des crédits entre les autorités

Pour autant, la répartition des crédits entre autorités connaît des évolutions, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Évolution des crédits par rapport à la loi de finances pour 2013

N° et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
	ouvertes en LFI pour 2013	demandées pour 2014	évolution en %	ouvertes en LFI pour 2013	demandées pour 2014	évolution en %
2 CNIL	15 544 257	15 895 919	2,26	17 523 773	17 944 639	2,40
3 CSA	32 008 103	31 031 363	-3,05	37 008 103	35 781 363	-3,31
5 CGLPL	4 039 214	5 174 451	28,11	4 294 104	4 559 333	6,18
6 Autres autorités indépendantes	3 052 134	3 097 438	1,48	3 052 134	3 097 438	1,48
CADA	1 070 826	1 054 470	-1,53	1 070 826	1 054 470	-1,53
CCNE	1 179 689	1 152 885	-2,27	1 179 689	1 152 885	-2,27
CNCDH	805 512	890 083	10,50	805 512	890 083	10,50
7 Sécurité et protection des libertés	788 163	807 211	2,42	788 163	807 211	2,42
CNCIS	560 609	577 486	3,01	560 609	577 486	3,01
CCSDN	226 542	229 725	1,41	226 542	229 725	1,41
9 Défenseur des droits	24 870 880	39 163 106	57,47	29 044 420	29 436 496	1,35
10 HAT		3 750 000			2 850 000	
Total	80 302 751	98 919 488	23,18	91 710 697	94 476 480	3,02

Source : réponse au questionnaire budgétaire (DASF)

Ainsi, toutes les autorités, à l'exception du CSA, de la CADA et du CCNE, voient leurs crédits progresser. Cette progression est compensée par la baisse subséquente des moyens alloués à ces trois autorités, en particulier du CSA qui contribue à hauteur d'environ 1,3 million d'euros.

Encore faut-il noter que cette progression résulte essentiellement de la hausse des crédits de titre 2, les dépenses de fonctionnement continuant de se réduire depuis 2012.

	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés pour 2014	Évolution 2013-2014
Titre 2	54 349 709 €	57 931 852 €	6,59 %
Hors titre 2	37 360 988 €	36 544 628 €	-2,19 %
Total	91 710 697 €	94 476 480 €	3,02 %

2. La poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement malgré des incertitudes relatives à la question immobilière

Depuis 2012 en effet, les autorités du programme n° 308 participent à l'effort de rationalisation des dépenses : **après une baisse de 3,22 % en 2013 par rapport à 2012, les crédits de paiement hors titre 2, constitués pour l'essentiel de dépenses de fonctionnement, se réduiront, à périmètre constant, de 4,86 % en 2014.**

Selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire, cet effort est porté principalement par le CSA qui est engagé depuis 2011 dans un programme annuel d'économies d'environ 1 million d'euros par an, obtenues grâce à l'optimisation de son loyer et la mutualisation des moyens (adhésion aux marchés publics des services du Premier ministre, mise en place du logiciel de gestion CHORUS notamment). Ses dépenses de fonctionnement passeront en 2014 à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,7 millions d'euros en crédits de paiement, contre 10,8 millions en autorisations d'engagement et 15,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2013. La CNIL y participe également dans une moindre mesure puisque ses crédits de paiement de titre 3 passeront de 5 823 218 euros en 2013 à 5 498 757 euros en 2014, soit une baisse de 5,6 %. De manière générale, la baisse des dépenses de fonctionnement résulte d'économies sur les opérations de communication.

Le tableau en page précédente permet en revanche de constater un grand **écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement** exclusivement en crédits hors titre 2. Cet écart s'explique par des questions immobilières. En effet, si la plupart des autorités administratives indépendantes sont hébergées dans des implantations relevant pour leur gestion des services du Premier ministre, quatre autres autorités sont logées dans le parc privé - le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la CNIL et le CSA. Or, les baux des locaux occupés par ces autorités, à l'exception du CSA, viendront à échéance entre novembre et décembre 2014. Les crédits supplémentaires inscrits en autorisations d'engagement correspondent donc au **renouvellement de ces baux**.

Il convient de noter que, contrairement à ce qu'avait craint votre rapporteur voilà un an, le renouvellement des baux de la CNIL et du Défenseur des droits semble se dérouler, du fait du contexte de crise économique et financière actuel, dans des conditions relativement favorables pour ces autorités administratives qui bénéficient du concours de France Domaine. Pourtant, ces négociations sont rendues plus complexes par les incertitudes pesant sur leur durée, avec pour conséquence la conclusion de clauses de reconduction éventuelle ou, inversement, de caducité prématurée en dépit de la faible probabilité d'occurrence de cette dernière hypothèse.

En effet, ces deux institutions devraient rejoindre l'immeuble Fontenoy au sein du « Centre de Gouvernement », dont la livraison a d'ores et déjà pris plus d'un an et demi de retard. Conformément aux indications fournies par la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre, sur la base des informations délivrées par la SOVAFIM, les travaux de restructuration de l'ensemble Ségur-Fontenoy devraient commencer en février 2015 pour s'achever mi-2017 avec une livraison anticipée de l'immeuble Fontenoy mi-2016. Votre rapporteur estime cependant ce calendrier déraisonnablement optimiste dans la mesure où il est établi à partir de l'hypothèse d'un démarrage des travaux un an seulement après la remise des offres finales du dialogue compétitif entre les cinq candidats retenus par la SOVAFIM, en janvier 2014. Il ne semble ainsi pas tenir compte des délais nécessaires à la réalisation des études en vue du dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme et à l'instruction de celles-ci, ni des éventuels mais malheureusement très probables recours. Votre rapporteur regrette vivement que ses demandes de prise en compte de ces éléments n'aient pas été suivies d'effet jusqu'à présent.

Par ailleurs, le choix de la SOVAFIM, dont les équipes apparaissent cependant motivées selon M Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances, présente notamment le risque de confier à une petite structure un projet dont la complexité et l'importance

stratégique sont de taille. Ainsi, au cours de ses auditions, votre rapporteur a eu le sentiment, conforté par l'examen attentif des rapports de MM. Dominati et Christian Eckert, ainsi que de la Cour des comptes, que toutes les dimensions de ce projet n'ont pas été totalement appréhendées par la SOVAFIM. Ainsi la concertation avec les futurs occupants des locaux comme avec les partenaires institutionnels – Ville de Paris, Architectes des bâtiments de France notamment – ou encore avec les riverains n'a pas toujours respecté les étapes nécessaires. En effet, les parkings, ou plutôt leur absence, représentent un fort risque de contentieux dans un secteur où il existe déjà des tensions sur ce sujet, alors que le projet doit amener à terme environ 2 300 personnes supplémentaires sur le site.

Il convient en outre de se rappeler que l'État, seul actionnaire de la SOVAFIM, en est aussi le client pour cette opération. Les prévisions budgétaires pour tout projet immobilier, et *a fortiori* un projet d'une telle ampleur, sont extrêmement difficiles à anticiper de façon précise et exacte. C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier et formaliser précisément les responsabilités de la SOVAFIM en cas de non-respect des délais comme du budget initial afin d'estimer les conséquences financières directes et indirectes pour l'État.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner la nécessité absolue d'un dialogue permanent avec les autorités administratives qui intégreront ces locaux afin de prendre en compte leurs besoins spécifiques, par exemple en matière d'accueil. En effet, si un accueil public banalisé est adapté aux visiteurs de la CNIL ou du Défenseur des droits, il est incompatible avec les conditions de sécurité et de confidentialité, voire d'accès très réservé, à assurer à la CCSDN et à la CNCIS, qui sont amenées à conserver dans leurs locaux des documents classés secret défense. La mutualisation des moyens humains, matériels, informatiques et immobiliers ne pourra être traitée *a posteriori* mais devrait faire l'objet d'une réflexion en amont du projet immobilier.

Ainsi, votre rapporteur fait siennes les réserves formulées par M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances, relatives aux estimations fournies par France Domaine ainsi qu'au montage juridique et financier ayant conduit à confier à la SOVAFIM le pilotage des opérations du « Centre de Gouvernement »¹.

¹ Cf. le rapport d'information fait par M. Philippe Dominati au nom de la commission des finances sur le pilotage du projet de Centre de Gouvernement (n° 774, 2012-2013).

Le projet de « Centre de Gouvernement »

Élaboré par les services du Premier ministre dès 2009, le projet de « Centre de Gouvernement » consiste à regrouper en un seul site, l'ensemble immobilier « Ségur-Fontenoy », divers services dépendant du Premier ministre ainsi que sept autorités administratives indépendantes : le Défenseur des droits, la CNIL, la CADA, la CNCDH, le CCNE, la CNCIS et le CCSDN. Celles-ci se verront attribuer l'immeuble dit « Fontenoy ».

Cette opération vise, d'une part, à rationaliser les implantations des services et autorités et, d'autre part, à optimiser leur gestion *via* une mutualisation de certaines fonctions support. Une étude, lancée à la fin de l'année 2013, devrait permettre de vérifier, *a posteriori*, l'hypothèse selon laquelle ce projet génèrera des économies.

À la suite d'une réunion interministérielle le 6 novembre 2012, le cabinet du Premier ministre a décidé la poursuite de ce projet et l'engagement de l'État avec la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) sur un bail ferme de douze ans à compter de la livraison des bâtiments après travaux de restructuration.

Le 24 mai 2013 a été signé l'arrêté de transfert des droits de superficie à la SOVAFIM et le protocole d'accord relatif aux conditions de location du bien et de ses annexes. Un bail en état futur d'achèvement concrétisera dans un délai de douze mois les conditions juridiques, financières, qualitatives de location de l'ensemble immobilier.

Entre février et mars 2013, la SOVAFIM a lancé l'appel à candidature pour la réalisation des travaux de restructuration. Le 27 mai 2013, le dialogue compétitif entre les cinq candidats retenus a été initié pour une remise des offres finales programmée début janvier 2014 et un transfert de la garde juridique de l'ensemble immobilier au lauréat fin février 2014.

Source : Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

Les questions soulevées par le « Centre de Gouvernement » amènent, par ailleurs, votre rapporteur à s'interroger, au-delà de ce seul projet, sur la pertinence d'un objectif de rationalisation de l'utilisation immobilière par les services de l'État sur la seule base de la surface utile nette, fixé à 12 m² par agent. Certes d'une grande simplicité, ce critère ne suffit cependant pas à décrire une bonne gestion immobilière. Ainsi, le rapport de la surface utile brute (SUB) sur la surface utile nette (SUN), qui intègre la proportion de surfaces inutilisées (couloirs, halls communs,...) semble un indicateur lui aussi intéressant, de même qu'un critère permettant de mesurer le taux d'occupation des salles de réunions par leurs utilisateurs (exclusifs ou en mutualisation), ainsi qu'un indicateur prenant en compte le niveau des loyers du secteur d'implantation et son accessibilité pour les usagers ou les fonctionnaires.

3. La progression des crédits de titre 2

À périmètre constant – soit hors Haute autorité pour la transparence de la vie publique qui bénéficie de vingt créations d’emploi et de 2,35 millions d’euros de masse salariale hors CAS « Pensions » –, le programme n° 308 connaît une **progression de 2,27 % de ses crédits de titre 2** en 2014. Il se voit attribuer en effet **9 ETPT supplémentaires** répartis conformément au tableau ci-dessous.

Évolution du plafond d’emplois (*exprimé en ETPT*)

	Plafond LFI 2013	Plafond LFI 2014	Évolution
Commission nationale de l’informatique et des libertés	175	182	7
Conseil supérieur de l’audiovisuel	290	284	- 6
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	28	28	0
CADA	13	13	0
CCNE	5	5	0
CNCDH	7	7	0
CNCIS	6	6	0
CCSDN	1	1	0
Défenseur des droits	219	227	8
Haute autorité pour la transparence de la vie publique	0	20	20
Total	744	773	29

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La CNIL bénéficie en effet de sept créations de poste par an sur la période 2013-2015 et d’une augmentation de sa masse salariale à due proportion afin de renforcer son expertise dans les domaines technologiques et juridiques pour s’adapter au développement des technologies numériques. Ces postes seront donc affectés sur des fonctions « métier ». Devant la croissance de son activité au cours de ces dernières années, à la suite en particulier de l’extension du champ de compétence de la CNIL au contrôle général des systèmes de vidéoprotection et à la réception des notifications des failles de sécurité, le secrétaire général de la CNIL a indiqué à votre rapporteur que l’effectif serait de nouveau à l’étiage dès 2014 et que les sept postes prévus pour 2015 seront d’autant plus nécessaires que se profile une nouvelle extension des compétences de la Commission. En effet, l’adoption du projet de règlement européen sur la protection des données personnelles en cours de négociation pourrait notamment conduire à élargir son champ d’intervention en matière de réception de notification de failles de sécurité au-delà des seuls opérateurs de télécommunication. Au plan national, par ailleurs, un projet de loi sur la protection des droits et des libertés numériques mettant en avant droit à l’oubli numérique et neutralité du net est en préparation.

Le Défenseur des droits, quant à lui, voit ses effectifs progresser de huit ETPT en 2014, en raison du transfert de dix emplois correspondant à des mises à dispositions contre remboursement, minoré par la mise en œuvre du schéma d'emplois arbitré sur la période triennale.

Le CSA en revanche perd six ETPT en 2014.

Lors de son audition, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a fait part de son insatisfaction d'avoir dû mettre en place un dispositif d'accusé de réception pour faire patienter les personnes qui le saisissent en raison de l'allongement de quinze jours à deux mois du délai de traitement des courriers par ses services, faute de personnels en nombre suffisant. Il faut en effet rappeler que les personnes qui saisissent le Contrôleur général sont soit elles-mêmes privées de liberté, soit en contact avec des personnes dans cette situation, par nature génératrice de tensions. Tout événement ressenti comme un abus de droit, une injustice ou une brimade est susceptible de provoquer des réactions violentes et rapidement incontrôlées ou incontrôlables. Cette procédure de « pré-réponse », pour insatisfaisante qu'elle soit, constitue aux yeux du Contrôleur général un pis-aller pour limiter ces risques, dans la mesure où il est de sa responsabilité, dès lors qu'il est sollicité, de maintenir ou d'aider à ramener un climat apaisé dans les lieux de privation de liberté, et le sentiment pour chacun d'être justement traité.

Ce sont ces raisons parfaitement légitimes qui conduisent le Contrôleur général à souhaiter, pour le prochain triennal, la création de deux voire trois postes supplémentaires recrutés au niveau « attaché d'administration », pour un coût estimé entre 205 650 et 308 475 euros, CAS « Pension » compris, selon l'hypothèse retenue. Par ailleurs, il convient de noter que la sous-consommation des crédits de titre 2 dénoncée par certains ne résulte pas d'une inadéquation des moyens alloués au CGLPL au regard de ses besoins réels, mais des conditions dans lesquelles il opère ses recrutements de personnels en général détachés de leur administration d'origine. Certains postes peuvent ainsi ne pas avoir été pourvus sitôt leur vacance déclarée.

C. UN PROGRAMME SOUMIS CES DERNIÈRES ANNÉES À UNE FORTE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Si les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2014 apparaissent stables par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2013, les autorités administratives indépendantes s'inquiètent au regard de l'exécution budgétaire en 2013 qui a vu s'accumuler « gels » et « surgels » en cours d'exercice. Et ce, d'autant qu'elles n'ont pas fini de s'approprier les nouvelles missions que leur a confiées le législateur et qu'elles doivent faire face à une croissance de leur activité.

1. Les dépenses hors titre 2 principalement affectées

En 2012, les crédits du programme n° 308 ont été annulés à hauteur de 3 962 895 euros en autorisations d'engagement et 3 902 492 euros en crédits de paiement, soit respectivement 4,84 % et 4,17 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Pour les dépenses hors titre 2, les niveaux d'annulation s'élèvent toutefois à 8,89 % en autorisations d'engagement et 6,03 % en crédits de paiement.

Consommation des crédits de paiement en 2012 par rapport aux prévisions inscrites en loi de finances (*en italique*)

N° et intitulé de l'action	Titre 2	Évolution entre prévision et réalisation	Hors titre 2	Évolution entre prévision et réalisation	Total
2 CNIL	11 322 063		5 925 218		17 247 281
	10 964 947	-3,2 %	5 469 060	-7,7 %	16 434 007
3 CSA	21 280 381		16 879 314		38 159 695
	21 043 873	-1,1 %	15 413 380	-8,7 %	36 457 253
5 CGLPL	3 626 174		835 389		4 461 563
	2 961 037	-18,3 %	769 392	-7,9 %	3 730 429
6 Autres autorités indépendantes	1 825 437		982 985		2 808 422
	1 566 617	-14,2 %	891 081	-9,3 %	2 457 698
7 Sécurité et protection des libertés	729 670		148 336		878 006
	541 566	-25,8 %	109 849	-25,9 %	651 415
9 Défenseur des droits	16 153 314		13 832 912		29 986 226
	15 586 886	-3,5 %	13 390 601	-3,2 %	28 977 487
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	54 937 039		38 604 154		93 541 193
Total des CP consommés	52 664 926	-4,1 %	36 043 363	-6,6 %	88 708 289
Annulations	- 1 573 979	- 2,9 %	- 2 328 513	- 6,0 %	- 3 902 492

Source : commission des lois à partir du rapport annuel de performance pour 2012

N.B. : Si les écarts entre crédits prévus et crédits consommés ne s'expliquent pas uniquement du fait de l'annulation de crédits, ils permettent tout de même d'apprécier les ordres de grandeur, en tout cas pour les dépenses hors titre 2.

Or, du fait du poids des charges fixes, en particulier des loyers des autorités hébergées dans le parc privé dans leurs dépenses de fonctionnement (33,8 % pour le CSA, 31,7 % pour le CGLPL pour 2012), les mesures de gel en viennent à peser très lourdement sur les autres dépenses de fonctionnement.

2. Un manque de prévisibilité dans la gestion des crédits

Si les autorités concernées ne contestent pas leur nécessaire contribution à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques ainsi que le montre la réduction de leurs dépenses hors titre 2, elles regrettent en revanche le manque de prévisibilité de ces mesures de régulation qui nuisent à la bonne gestion de leurs crédits.

En effet, les mesures de régulation ont lieu tout au long de l'exercice, rendant obsolètes certaines options budgétaires prises sur la base des budgets opérationnels de programme revus après promulgation de la loi de finances initiale et publication du décret de répartition.

« Gels » et « surgels » au cours de l'exercice 2012

Le dispositif de **mise en réserve initiale en début de gestion 2012** pour le programme 308 a été constitué de trois gels différenciés :

- la réserve de précaution instituée selon l'article 51 - 4° bis de la LOLF, calculée sur la base de 0,5 % des crédits de titre 2 et 6 % des crédits hors titre 2. La mise en réserve s'est ainsi élevée à 274 685 € en titre 2, 1 609 384 € en AE hors titre 2 et 2 312 769 € en CP hors titre 2 ;

- le gel relatif au dispositif « Fonds État exemplaire », d'un montant de 120 000 € hors titre 2 (AE = CP) ;

- le gel relatif au dispositif « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique », d'un montant de 50 000 € en hors titre 2 (AE = CP).

La réserve de précaution a évolué de la manière suivante en 2012 :

- annulation quasi intégrale de la réserve hors titre 2 en **loi de finances rectificative du 14 mars 2012**, pour un montant de 1 599 884 € en AE et 2 299 884 € en CP hors titre 2 ;

- surgel au mois de **juillet 2012** pour un montant de 700 000 € en AE et en CP hors titre 2 ;

- annulation du reliquat de la réserve de précaution hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » dans le cadre du schéma de fin de gestion : 252 136 € en titre 2 dans le cadre du décret d'avance et 709 500 € en AE et 712 885 € en CP hors titre 2 dans le cadre de la **loi de finances rectificative du 29 décembre 2012** ;

- transfert vers le CAS « Pensions », pour 22 549 € en titre 2 du reliquat des crédits de personnel encore en réserve et correspondant aux crédits gelés à partir de la masse salariale budgétée pour les contributions au CAS « Pensions ».

Le gel « Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » a quant à lui fait l'objet d'un dégel à hauteur de 11 905 € en AE et CP hors titre 2. Le reliquat, soit 38 905 € en AE et CP hors titre 2, a été reporté sur la gestion 2013.

Source : rapport annuel de performance pour 2012.

3. Des conséquences sur l'exercice des missions

En outre, ces mesures de régulation budgétaire conduisent les autorités à reporter d'un exercice sur l'autre certaines de leurs actions, voire à y renoncer. Cela peut même être le cas concernant certaines de leurs missions.

Si la CNIL et le CGLPL, en réponse au questionnaire budgétaire, n'ont eu à déplorer pour 2013 que le report de marchés pour une exécution budgétaire en 2014 ou la renonciation à ceux-ci, le Défenseur des droits indique pour sa part que *« certaines actions en lien avec les missions opérationnelles du Défenseur des droits ont été obérées par les mesures de gel et de surgel, les dépenses liées à la localisation sur deux sites (loyers, charges, fonctionnement courant) restant incompressibles. »*

La CNCIS fait état, quant à elle, de la nécessité dans laquelle elle s'est trouvée de reporter sur des exercices ultérieurs, voire de supprimer, des inspections sur place et sur pièce, les objectifs de contrôle des services et des sites d'exploitation des communications électroniques prévus pour l'année 2013 ayant été revus à la baisse de près de 20 %.

La CADA enfin, qui connaîtra pourtant en 2014 une baisse de ses ressources budgétaires, regrette que *« l'animation du réseau des PRADA [personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques] et les actions de formation portant sur l'accès et la réutilisation [soient] en deçà des attentes et des besoins, faute de moyens suffisants susceptibles d'être consacrés à ces activités »*. Elle signale que la mise en réserve d'une partie de ses crédits a été compensée par le produit de la redevance de réutilisation de ses avis et conseils acquittée par un éditeur juridique pour un montant de 5 000 euros par an. Un rapport remis le 5 novembre dernier par M. Mohammed Adnène Trojette au Premier ministre sur l'ouverture des données publiques, préconise toutefois la suppression de cette redevance.

Bien que conçu pour conforter l'indépendance financière des autorités administratives indépendantes, le programme n° 308 démontre ainsi les limites de l'exercice, relançant la question de la garantie de l'autonomie budgétaire des autorités administratives indépendantes.

II. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'INDÉPENDANCE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES À L'AUNE DU CHANGEMENT DE STATUT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

À la suite de l'adoption de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, le Conseil supérieur de l'audiovisuel change de statut : d'autorité administrative indépendante, il devient autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale.

Souhaité par le CSA, ce changement de statut trouve son origine pour partie dans l'attribution par les lois successives de nouvelles missions à cette autorité. Il s'explique également par des enjeux budgétaires. Aussi est-il nécessaire d'examiner si le statut d'autorité publique indépendante assure effectivement une meilleure autonomie budgétaire.

A. UN CHANGEMENT DE STATUT EN RÉPONSE À UNE SITUATION BUDGÉTAIRE JUGÉE INSATISFAISANTE AU REGARD DE L'ACCROISSEMENT DE SES MISSIONS

Le changement de statut du CSA est motivé au premier chef par la mise en exergue de sa fonction de régulation d'un secteur économique. Pour autant, les arguments budgétaires sont loin d'être absents du raisonnement comme en atteste le rapport sur la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public de M. Marcel Rogemont, à l'origine de cette disposition.

1. L'accroissement des missions du CSA

Créé par la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, le CSA est chargé de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle dans les conditions fixées par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. À ce titre, lui ont été confiées trois missions principales :

- l'attribution et la gestion des fréquences destinées à la radio et à la télévision ;
- la régulation du secteur audiovisuel, tant sous l'angle du respect des droits et libertés que dans ses dimensions économique et commerciale ;
- la formulation d'avis sur l'ensemble des activités relevant de sa compétence.

Le CSA a vu ses compétences encore accrues par la loi organique n° 2013-1026 et la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relatives à l'indépendance de l'audiovisuel public. Ces textes restituent au CSA le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme – France Télévisions, Radio France et France Médias Monde – qu'il détenait avant la loi de 2009. En outre, la loi n° 2013-1028 fait désormais obligation au CSA d'effectuer une étude d'impact préalablement à la délivrance d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique susceptible d'avoir un impact significatif sur le marché ainsi qu'à la délivrance d'une autorisation de modification d'une convention d'usage de cette ressource.

Ces lois poursuivent un mouvement de renforcement des prérogatives du CSA initié dès 2009. La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision avait ainsi étendu la compétence du CSA à la régulation du secteur des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), soit essentiellement la télévision de rattrapage et la vidéo à la demande. Elle lui avait également octroyé des prérogatives en matière de fixation des règles dans le domaine du placement de produit et d'assignation de fréquences aux collectivités territoriales. Elle l'avait en outre habilité à saisir pour avis l'Autorité de la concurrence et doté d'un pouvoir de consultation sur les projets de loi et d'actes réglementaire relatifs au secteur de la communication audiovisuelle. Cette loi avait au surplus renforcé son rôle en matière de représentation de la diversité de la société française, de protection de l'enfance, de contrôle des contrats d'objectifs et de moyens.

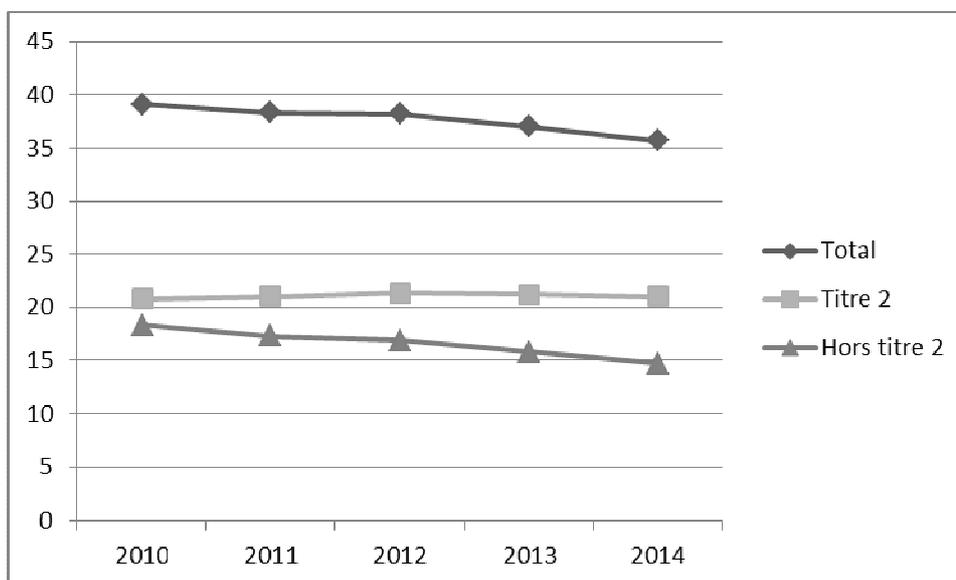
Par la suite, d'autres lois ont attribué ponctuellement au CSA de nouvelles missions telles la garantie d'une desserte minimale de la population de chaque département par la TNT (loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique), la fixation des conditions de diffusion par les services de communication audiovisuelle des communications commerciales dans le cadre de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, ou encore la régulation des contenus sportifs à la télévision (loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs). Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes en cours de navette prévoit quant à lui que le CSA veille au respect des droits des femmes dans le domaine de la communication audiovisuelle.

2. Une baisse continue des ressources sur la même période

Malgré l'extension conséquente de son champ d'intervention et de ses compétences, le CSA a vu dans le même temps ses moyens réduits, le projet de loi de finances pour 2014 accentuant encore cette tendance. Si les crédits de titre 2 sont relativement stables sur la période 2010-2014, **les crédits hors titre 2 ont connu une baisse de près de 20 % en cinq ans**, passant de 18,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010 à 14,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014.

Il convient de noter que sur la même période, les crédits de paiement inscrits en loi de finances pour l'ensemble du programme n° 308 connaissaient une tendance inverse, à l'exception de l'exercice 2013.

Évolution des crédits de paiement alloués au CSA inscrits en loi de finances initiale



Source : commission des lois à partir des données fournies par le CSA

Le directeur général du CSA a indiqué lors de son audition que les lois adoptées en cette fin d'année et les conséquences de l'arbitrage gouvernemental sur la « bande des 700 MHz » emporteraient en 2014 des dépenses nouvelles chiffrées à environ 1,4 million d'euros :

- l'obligation de procéder à des études d'impact de manière systématique nécessiterait de budgéter 650 000 euros, à raison d'une vingtaine d'études à 30 ou 40 000 euros chacune ;

- la compression et le réaménagement des fréquences à la suite de la réduction du spectre hertzien de 30 % en cas d'affectation de la « bande des 700 MHz » aux opérateurs de télécom pour la 4G sont estimés à 600 000 euros, coût du passage à la Télévision Numérique Terrestre en 2005 ;

- enfin, l'autonomie budgétaire impliquerait l'achat d'un logiciel de gestion pour un montant compris entre 50 et 100 000 euros.

Or, si les crédits de titre 3 accordés au CSA par la lettre-plafond pour 2014 permettaient de faire face à ces dépenses nouvelles, le montant de 14 735 814 euros prévu en crédits de paiement après pré-arbitrage sera probablement insuffisant.

C'est pourquoi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **sous-amendement** à l'amendement de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances, afin de réaffecter au CSA une partie des crédits de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique supprimés par la commission des finances. Il lui est en effet apparu que si la proposition de M. Dominati d'amputer le budget de la

Haute autorité d'un million d'euros devait être adoptée par le Sénat, il serait regrettable que les autres autorités du programme n° 308 soient privées de cette somme. Aussi le sous-amendement diminue-t-il la minoration de crédits du programme de 200 000 euros tout en suggérant au Secrétaire général du Gouvernement, gestionnaire du programme, de réallouer 800 000 euros au CSA.

Cet exemple illustre les limites du « dialogue de gestion » entre les services du Premier ministre et le responsable du budget opérationnel de programme.

Le dialogue de gestion avec les autorités indépendantes

Les règles présidant au dialogue de gestion au sein du programme n° 308 sont définies dans une charte de gestion, validée le 20 avril 2009, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

En vertu de cette charte, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre assure l'ensemble des activités de gestion financière et administrative et de soutien au bénéfice des acteurs du programme. Elle met notamment à disposition des services des informations homogènes et des outils d'analyse communs, afin de leur permettre d'assurer le pilotage opérationnel de leurs budgets. Réciproquement, les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) lui transmettent les informations nécessaires pour produire une vision consolidée de l'exécution financière et comptable du programme.

La nature particulière des BOP constitués par des autorités indépendantes implique qu'aucune décision les concernant ne peut être prise sans leur accord, tant dans la préparation du budget et le suivi de la gestion que dans le pilotage par la performance.

Des conventions bilatérales entre les responsables de BOP et la Direction des services administratifs et financiers précisent les modalités pratiques d'application des moyens transversaux de gestion, qui diffèrent d'une autorité à l'autre. Par ailleurs, la DSAF rencontre régulièrement les responsables de BOP du programme afin d'effectuer un point de situation sur tous les aspects de la gestion comptable et financière des autorités indépendantes, ainsi que sur le soutien apporté en la matière par la DSAF.

Enfin, des comités de pilotage ont lieu au moins deux fois par an afin d'étudier le rapport annuel de performance de l'année précédente et les orientations du projet annuel de performance suivant. L'exécution budgétaire du programme et les travaux en cours ou en projet font également l'objet d'un examen lors de ces comités.

Source : réponse au questionnaire budgétaire (DASF)

Cette baisse des ressources du CSA est encore renforcée par les mesures de régulation budgétaire, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

Évolution des mesures de gels et annulations de crédits
(en millions d'euros)

	2011			2012			2013		
	Titre 2	Titre 3		Titre 2	Titre 3		Titre 2	Titre 3	
	AE = CP	AE	CP	AE = CP	AE	CP	AE = CP	AE	CP
Loi de finances initiale	21,04	50,22	17,27	21,82	11,68	16,88	21,20	10,80	15,80
Gels et annulations de crédits	0,11	2,52	0,90	0,11	1,08	1,39	0,11	1,15	1,45
Part de gels et annulations de crédits	0,5 %	5,01 %	5,19 %	0,49 %	9,24 %	8,24 %	0,50 %	10,62 %	9,16 %

Source : CSA

3. Les arguments budgétaires avancés en faveur du changement de statut

Si le statut d'autorité publique indépendante n'exonère pas le CSA de la contrainte budgétaire globale, le directeur général du CSA a fait valoir différents types d'arguments auprès de votre rapporteur.

Du point de vue budgétaire, ce statut lui assurerait une plus grande autonomie financière dans la mesure où il bénéficierait d'une **dotation annuelle** négociée annuellement avec l'État. Il pourrait en outre disposer d'un **fonds de roulement** lui permettant de conduire des actions pluriannuelles. Enfin, il pourrait se voir affecter, le moment venu, des **ressources propres** afin de diversifier ses ressources budgétaires dans un contexte de réduction des moyens de l'État et d'extension des compétences du CSA.

Par ailleurs, une autorité publique indépendante jouirait d'une meilleure **maîtrise de ses moyens financiers et humains en gestion**. Outre les facilités accordées en matière de ressources humaines et de passation des marchés publics, ce statut permettrait une **fongibilité totale des crédits** entre titre 2 et titres 3 et 5. Les décisions reviendraient dans tous ces domaines au collège du CSA érigé en véritable conseil d'administration.

L'objectif poursuivi est une meilleure réactivité du CSA face aux mutations de l'audiovisuel dans l'allocation de ses moyens avec la liberté d'engager des études et des missions d'expertise, de faire appel à des personnalités qualifiées externes et des compétences rares, enfin de financer des projets techniques et informatiques.

Le corollaire de ce nouveau statut est une sortie du programme n° 308, - ce qui mettra fin à la possibilité d'abondement entre les actions du programme, y compris au détriment du CSA -, ainsi que la nomination d'un agent comptable.

En revanche, le CSA a indiqué à votre rapporteur qu'il souhaitait conserver l'aide des services de l'État pour certaines tâches, par exemple de la direction générale des finances publiques pour la gestion de la paye.

Si le changement de statut du CSA paraît amplement justifié par ses missions, en particulier celle de régulateur d'un secteur économique au même titre que l'Autorité des marchés financiers, votre rapporteur est plus dubitative s'agissant de son intérêt budgétaire au regard des expériences existantes.

B. LES INCERTITUDES NÉES DE L'EXPÉRIENCE DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES EXISTANTES

Jusqu'au changement de statut du CSA, seules six autorités s'étaient vu dotées de la personnalité morale :

- l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD),
 - l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),
 - l'Autorité des marchés financiers (AMF),
 - la Haute autorité de santé (HAS),
 - la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)
- et le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C).

L'étude du « jaune », créé par l'article 106 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qui en retrace les crédits, montre que le statut d'autorité publique indépendante recoupe des réalités budgétaires très différentes selon le type de ressources dont les autorités disposent.

1. Une autonomie financière variable selon le type de ressources

Le 1° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances prévoyant la possibilité d'affecter des impositions de toute nature à une des personnes morales autres que l'État, la principale caractéristique des autorités publiques indépendantes est leur faculté de se voir doter de **taxes affectées**. Cependant, seules trois autorités existantes font ou ont fait usage par le passé de cette faculté : l'ARAF, l'AMF et la HAS.

Ressources des autorités publiques indépendantes (prévisions pour 2014)

	Ressources de l'État		Autres ressources publiques	Ressources propres et autres	Total
	Subvention de l'État	Ressources fiscales affectées			
AFLD <i>part du total</i>	7 800 000 € 89,44 %			921 000 € 10,56 %	8 721 000 €
ARAF <i>part du total</i>		0 ¹ 100 %			
AMF <i>part du total</i>		78 622 000 € 98 %		1 570 000 € 2 %	80 192 000 €
HAS <i>part du total</i>	14 800 000 € 32,39 %	0 ² 0	29 600 000 € 64,79 %	1 288 810 € 2,82 %	45 688 810 €
HADOPI <i>part du total</i>	6 000 000 € 100 %				6 000 000 €
H3C <i>part du total</i>				NC* 100 %	

*Non communiqué à la date d'élaboration du « jaune ». Pour information, réalisation 2012 : 8 738 000 €.

Source : commission des lois à partir des données du rapport sur les autorités publiques indépendantes

Encore faut-il noter que, si le législateur choisit d'affecter des taxes aux autorités publiques indépendantes, il se contente d'en encadrer le taux dans une fourchette, sa fixation relevant du pouvoir réglementaire. Ainsi, le taux des taxes affectées à l'AMF est-il fixé par le ministre chargé du budget.

En outre, certaines taxes affectées sont soumises à plafonnement depuis l'introduction de cette mesure par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. L'objectif de ce plafonnement est double : ajuster les ressources aux besoins réels des affectataires et les faire contribuer à la maîtrise de la dépense publique. Tel est le cas de la taxe affectée à l'ARAF, plafonnée à 11 000 000 euros de recettes dans les lois de finances pour 2012 et 2013, le produit supplémentaire étant reversé au budget de l'État. Un amendement au projet de loi de finances pour 2014 adopté par l'Assemblée nationale propose également de plafonner la taxe affectée à l'AMF.

¹ L'ARAF est financé par un prélèvement obligatoire auquel sont soumises les entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferroviaire. En 2014, l'ARAF a proposé que les excédents de ressources dont elle dispose reviennent exceptionnellement aux entreprises ferroviaires qui acquittent la taxe affectée ; elle a en conséquence pris une délibération proposant de fixer à zéro euro le droit fixe pour l'année 2014. À titre indicatif, ce droit lui a rapporté 10 750 000 euros en 2012.

² La HAS peut bénéficier de deux ressources fiscales affectées : une fraction de la taxe sur les dépenses engagées par les laboratoires pharmaceutiques et la taxe "guichet".

D'autres ressources propres peuvent être attribuées aux autorités publiques indépendantes :

- les droits et contributions prévus par les articles L. 821-5 et L. 821-6-1 du code de commerce, auxquels est soumise la profession des commissaires aux comptes, constituent l'unique ressource du H3C, qui ne voient plus ses crédits inscrits au budget de l'État depuis 2008 ;

- l'AFLD touche le produit de prestations d'analyses ou de prélèvements réalisés pour des fédérations internationales ou organisations antidopage étrangères ;

- l'AMF se rémunère à hauteur de 2 % par la vente de publications et l'organisation de colloques.

Par ailleurs, à côté de la subvention annuelle provenant du budget de l'État, la HAS bénéficie d'une autre ressource publique : une dotation de l'assurance maladie dont le montant est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, qui couvrira près de 65 % de ses ressources en 2014.

Entendu par votre rapporteur, le CSA a mis en avant la pratique selon laquelle les autorités publiques indépendantes échapperaient à la régulation budgétaire. Il convient de noter toutefois que les trois autorités publiques indépendantes qui se voient allouer des subventions, constituant pour deux d'entre elles la majeure partie de leurs ressources, ont connu en 2013 de forts « gels » et « surgels », qui ont atteint jusqu'au tiers du montant des crédits inscrits en loi de finances initiales : 10 % pour l'AFLD, 33 % pour l'HAS et 33,8 % pour l'HADOPI.

Ainsi, à défaut de ressources propres, il apparaît que le gain pour une autorité administrative indépendante de voir son statut évoluer en celui d'autorité publique indépendante n'apporte aucune garantie supplémentaire en termes de ressources provenant de l'État.

2. Une autonomie de gestion encadrée ?

En revanche, la souplesse de gestion semble être effectivement plus grande pour une autorité publique indépendante que pour une autorité administrative indépendante dans la mesure où toutes les décisions sont prises par son organe délibérant et non plus par l'État.

Toutefois, l'introduction à l'article 72 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 d'un **plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes** vient encadrer cette autonomie de gestion. Dans l'esprit des auteurs de cette disposition, MM. René Dosière et Christian Vanneste, « *il n'y a pas lieu de les exonérer (...) des règles de discipline budgétaire qui s'appliquent aux services de l'État, à ses établissements publics et autres opérateurs, ainsi qu'aux autres autorités*

administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale ». Ainsi, la volonté de rapprocher autorités publiques indépendantes et autorités administratives indépendantes à cet égard apparaît comme évidente.

Dès lors, si la fongibilité des crédits entre titre 2 et autres titres mise en avant par le CSA est réelle, elle est tout de même limitée, dans une certaine mesure, par le plafond d'emploi arrêté en loi de finances.

Pour autant, un doute subsiste sur la valeur réellement contraignante de ce plafond d'emplois. Comme l'expliquait la rapporteure générale de la commission des finances du Sénat en 2011 en effet, « *dans le cas des opérateurs [également soumis à plafond d'emplois depuis le 1er janvier 2009], ce plafond est présenté comme le mandat donné aux représentants de l'État siégeant dans les instances chargées de voter les budgets. Les API, si elles ont en commun avec les opérateurs d'avoir la personnalité morale, sont indépendantes et par conséquent aucun représentant de l'État ne siège dans leurs collèges. Le plafond qu'il est proposé de leur appliquer pourrait donc être soit trop rigide, soit inopérant.* »¹ Aucune clarification n'ayant été apportée jusqu'à présent, il existe donc une incertitude sur le caractère réellement limitatif du plafond d'emplois fixé pour une autorité publique indépendante en loi de finances.

À la lumière de ces éléments, votre rapporteur, qui s'était elle-même interrogée par le passé sur l'opportunité d'attribuer au Défenseur des droits le statut d'autorité publique indépendante, a de nouveau questionné celui-ci à ce sujet. À moins d'une évolution de ses missions qui rendrait opportun, voire nécessaire, de le doter de la personnalité morale, le Défenseur des droits a indiqué qu'il ne souhaitait pas voir son statut modifié.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de son sous-amendement, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme n° 308 : « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2014.

¹ Cf. *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012, fait par Mme Nicole Bricq au nom de la commission des finances (n° 107, 2011-2012, tome III)*

ANNEXE 1
SOUS-AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

S O U S - A M E N D E M E N T

à l'amendement n° II-26 de la commission des finances

ARTICLE 44

ÉTAT B

Dans les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme "Protection des droits et libertés" figurant dans l'amendement n° II-26, remplacer le montant :

1 000 000

par le montant :

200 000

et supprimer le montant :

840 000

Pour information**A M E N D E M E N T**

présenté par M. Philippe Dominati au nom de la commission des finances

ARTICLE 44**État B**

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental Dont Titre 2				
Protection des droits et libertés Dont Titre 2		1 000 000 840 000		1 000 000 840 000
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées Dont Titre 2				
Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique				
TOTAL		1 000 000		1 000 000
SOLDE		-1 000 000		-1 000 000

OBJET

Cet amendement vise à diminuer les crédits de l'action 10 du programme 308 afin de réduire le budget de la Haute Autorité pour la transparence de la vie financière (HAT) d'un montant de 1 million d'euros.

En effet, considérant que l'exercice des nouvelles missions confiées à la HAT - par rapport à celles qui étaient confiées à la commission pour la transparence de la vie politique - ne justifie pas automatiquement une multiplication par 4,5 des crédits nécessaires, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement visant à réduire les crédits (AE et CP) de ladite autorité d'un million d'euros : ainsi, le budget de la HAT s'élèverait à

1,8 million d'euros, correspondant à une multiplication par trois du budget de l'actuelle Commission pour la transparence de la vie politique. Ces crédits pourront être ajustés, dans les prochaines années, en fonction des besoins de la HAT qui pourront être évalués au plus juste une fois que l'institution aura atteint son régime de croisière.

La clé de répartition de la diminution des crédits entre les dépenses de personnel et les autres dépenses correspond à la répartition prévue par le présent projet de loi de finances : sur 2,8 millions d'euros de crédits, 2,35 millions d'euros correspondent à des dépenses de personnel, soit 84 %. La réduction de crédit d'un million d'euros se répartit donc comme suit :

- une baisse de 840 000 euros au titre des dépenses de personnel ;
- une baisse de 160 000 euros au titre des dépenses de fonctionnement.

ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Défenseur des droits

M. Dominique Baudis, Défenseur des droits
M. Richard Senghor, secrétaire général
M. Luc Machard, directeur général des services
M. Rémy Baty, chargé de mission auprès du Directeur général des services du Défenseur des droits

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

M. Édouard Geffray, secrétaire général
Mme Isabelle Pheulpin, directrice des ressources humaines, financières, informatiques et logistiques
M. Geoffroy Sigrist, responsable des relations institutionnelles et parlementaires

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Jean-Pierre Camby, conseiller du président
M. Marc el Nouchi, directeur général
Mme Danielle Brault, directrice des affaires financières

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

M. Serge Daël, président

Comité consultatif national d'éthique (CCNE)

M. Jean-Claude Ameisen, président
Mme Marie-Hélène Mouneyrat, secrétaire générale

Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)

Mme Christine Lazerges, présidente
M. Michel Forst, secrétaire général
Mme Magali Lafourcade, secrétaire générale adjointe

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

M. Olivier Guérin, délégué général

Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)

M. Patrick Pierrard, secrétaire général

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

Mme Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers de M. le Premier ministre

M. Richard Chrébor, sous-directeur de la programmation et des affaires financières, direction des services administratifs et financiers du Premier ministre