

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	4
I. UN BUDGET GLOBAL POUR 2015 QUI PROGRESSE EN CRÉDITS DE PAIEMENT	6
A. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU PROGRAMME 308	6
1. <i>Un périmètre qui n'évolue pas en 2015</i>	6
B. DES BUDGETS AMPUTÉS PAR UNE RÉSERVE DE PRÉCAUTION QUI NE PERMETTENT PAS L'ACCOMPLISSEMENT PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES DE TOUTES LEURS MISSIONS : UNE ATTEINTE À LEUR EFFICACITÉ ET LEUR AUTONOMIE ?.....	9
II. UNE VOLONTÉ AFFICHÉE PAR LES AUTORITÉS DE PRATIQUER UNE GESTION RIGOUREUSE	13
A. DES MESURES CONCRÈTES PRISES PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES AFIN D'OPTIMISER LEURS DOTATIONS	13
1. <i>Mesures concernant le personnel</i>	14
2. <i>Un contrôle des dépenses de fonctionnement</i>	15
B. UN SOUTIEN APPORTÉ PAR LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	16
1. <i>Une mutualisation source d'économies</i>	16
2. <i>L'aide à la renégociation des baux</i>	17
3. <i>Le projet Ségur-Fontenoy</i>	18
EXAMEN EN COMMISSION.....	20
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	22

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 12 novembre 2014, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte, les crédits du programme « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis, a relativisé la hausse de 4,63 % (soit 4 373 868 €) des crédits de paiement affectés au programme 308 en expliquant qu'ils sont constitués à hauteur de 1,5 million d'euros d'une dotation destinée à couvrir la taxe sur les salaires à laquelle le Conseil supérieur de l'audiovisuel, devenu autorité publique indépendante, est désormais assujéti. Il a souligné que cette augmentation des crédits n'est pas suffisante face à l'accroissement des missions qui sont confiées aux autorités administratives indépendantes.

Le rapporteur pour avis s'inquiète par ailleurs de l'application d'une réserve de précaution aux autorités administratives, jugeant qu'elle porte atteinte à leur indépendance. Ce dispositif, qui vient amputer des budgets déjà serrés, contraint les autorités à négocier avec les services du Gouvernement pour obtenir la réaffectation de ces fonds.

Enfin, M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis, a souhaité que soit engagée dans les mois à venir une réflexion sur la délimitation des compétences de certaines autorités aux frontières difficiles à cerner, tels le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. De même, il s'est interrogé sur une fusion future entre la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui relève du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ».

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

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'elle le fait depuis 2009, votre commission se saisit pour avis du programme 308 « Protection des droits et libertés » qui figure dans la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Ce programme réunit les budgets de dix autorités indépendantes :

- 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 (CNCDH) ;
- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;
- le Défenseur des droits ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ;
- la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Votre rapporteur souhaite tout d'abord rendre hommage à notre ancienne collègue, Mme Virginie Klès, pour l'excellence du travail conduit pendant trois ans en qualité de rapporteur pour avis. Il a souhaité, dans les délais contraints qui lui étaient impartis, entendre les autorités administratives aux budgets les plus importants ainsi que celles dont les missions sont en évolution. Cette démarche se poursuivra tout au long de l'année à venir afin de donner à votre commission une information complète sur ce programme budgétaire.

Il ressort de ses auditions que, malgré leurs efforts, les autorités administratives rencontrent pour la plupart des difficultés pour exercer leurs missions, notamment de contrôle pour lesquelles elles ont été créées.

L'application de la réserve budgétaire à ce programme, sur des dotations parfois très modestes, conduit votre rapporteur à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de garantir réellement l'indépendance de ces autorités administratives.

I. UN BUDGET GLOBAL POUR 2015 QUI PROGRESSE EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le budget pour 2015 consacré au programme 308 voit ses crédits de paiement augmenter de 4,63 % à périmètre constant. Les autorisations d'engagement sont en diminution de 0,51 %. Cependant ces chiffres recouvrent des réalités plus contrastées.

A. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU PROGRAMME 308

Seul un examen des budgets des dix autorités administratives indépendantes permet d'en mesurer efficacement les enjeux.

En effet, le programme regroupe des entités de taille très diverse, dont les budgets s'échelonnent pour 2015 de 206 451 € (Commission consultative du secret de la défense nationale) à 38 035 396 € (Conseil supérieur de l'audiovisuel).

1. Un périmètre qui n'évolue pas en 2015

Dans le projet de loi de finances pour 2015, le programme 308, réparti en dix budgets opérationnels de programme, se décompose toujours en sept actions : une pour chaque structure, à l'exception de l'action 06 « Autres autorités administratives indépendantes » qui regroupe la Commission d'accès aux documents administratifs, le Comité consultatif national d'éthique et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et de l'action 07 « Sécurité et protection des libertés » qui comprend la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la Commission consultative du secret de la défense nationale.

En revanche, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, devenu autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, va pour la première fois, pour l'exercice 2015, décider de la répartition des crédits qui lui seront alloués.

Il percevra de l'État une subvention de 38 millions d'euros couvrant à la fois les dépenses de fonctionnement, de personnel et d'investissement. Dès lors, cette subvention figure intégralement au titre 6 (dépenses d'intervention).

2. Un budget stable en autorisations d'engagement mais une augmentation en crédits de paiement

Il apparaît que si les autorisations d'engagement sont globalement stables entre 2014 et 2015 (- 0,51 %), les crédits de paiement connaissent, quant à eux, une hausse de 4,63 % (soit 4 373 868 €) dans le projet de loi de finances pour 2015.

Les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel, bénéficiant de la plus grosse dotation du programme, sont à eux seuls en augmentation de 6,35 % soit 2 271 949 €.

Il faut cependant relativiser cette revalorisation dans la mesure où elle est constituée à hauteur de 1,5 million d'euros de dotation pour couvrir la taxe sur les salaires, conséquence du changement de statut du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

S'agissant des autres autorités, un examen détaillé des dotations fait apparaître des évolutions divergentes.

Évolution des crédits en 2015 par rapport à la loi de finances pour 2014

n°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		ouvertes en LFI pour 2014	demandées pour 2015	Evolution en %	ouvertes en LFI pour 2014	demandées pour 2015	Evolution en %
2	CNIL	15 885 711	22 996 339	44,76	17 934 431	18 906 566	5,42
3	CSA	31 013 447	38 035 396	22,64	35 763 447	38 035 396	6,35
5	CGLPL	5 170 567	4 781 456	-7,53	4 555 449	4 921 415	8,03
6	Autres autorités indépendantes	3 095 581	3 323 741	7,37	3 095 581	3 323 741	7,37
	CADA		1 071 677			1 071 677	
	CCNE		1 148 301			1 148 301	
	CNCDH		1 103 763			1 103 763	
7	Sécurité et protection des libertés	806 704	788 147	-2,30	806 704	788 147	-2,30
	CNCIS		581 696			581 696	
	CCSDN		206 451			206 451	
9	Défenseur des droits	39 199 277	25 349 095	-35,33	29 472 667	29 238 117	-0,80
10	HATVP	3 747 946	3 136 711	-16,3	2 847 946	3 636 711	27,70
	Total	98 919 233	98 410 885	-0,51	94 476 225	98 850 093	4,63

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2015

S'agissant des autorisations d'engagement, de très fortes disparités apparaissent entre autorités puisque la variation se situe entre - 35,33 % pour le Défenseur des droits et + 44,76 % pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La forte diminution qui touche le Défenseur des droits s'explique par le renouvellement en 2014, pour une durée de trois ans, des baux afférents aux locaux occupés. En 2015, les autorisations d'engagement retrouvent un niveau proche de celui de 2013.

Pour la même raison, afin de couvrir les baux relatifs à la période 2015-2017, la Commission nationale de l'informatique et des libertés connaîtra en 2015 une forte augmentation de ses autorisations d'engagement.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, quant à lui, bénéficie d'une subvention de 38 035 396 €, en hausse de 6,35 % (soit 2 271 949 €) par rapport aux crédits 2014, relativisée par le fait qu'1,5 M€ lui est affecté pour couvrir la taxe sur les salaires. Les autorisations d'engagement pour 2015 étant égales à la subvention allouée, mécaniquement ces autorisations sont en hausse de 22,64 % par rapport à 2014.

En termes de crédits de paiement, cinq autorités voient les montants demandés en 2015 augmenter, entre 5,42 % pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui connaît une très forte croissance de son activité liée tant aux enjeux commerciaux de grandes entreprises qu'au terrorisme, et 27,70 % pour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cette dernière bénéficie en effet en 2015 d'un relèvement de son plafond d'emplois de vingt à trente.

Pour deux actions, les crédits sollicités sont en diminution de 0,80 % (Défenseur des droits) et 2,30 % (action n° 7 : sécurité et protection des libertés).

Il faut souligner que pour les actions n° 6 « autres autorités indépendantes » et n° 7 « sécurité et protection des libertés », l'absence de ventilation des dotations pour 2014 par autorité administrative indépendante ne permet pas une analyse précise des évolutions. S'il apparaît que pour ces deux actions, les plafonds d'emplois sont équivalents en 2015 à ceux de 2014, il n'est pas possible de déterminer l'évolution des dépenses de fonctionnement de chacune des autorités concernées.

Une comparaison des éléments transversaux au programme 308 fait quant à elle apparaître une baisse de 34,42 % des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), et corrélativement une hausse de 66,14 % des crédits hors titre 2 (dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention).

	CP ouverts en LFI pour 2014	CP demandés pour 2015	Évolution 2014-2015
Titre 2	57 881 597 €	37 960 097 €	- 34,42 %
Hors titre 2	36 505 628 €	60 889 996 €	66,14 %
Total	94 476 225 €	98 850 093 €	4,63 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2015

Ces disparités entre les crédits votés en 2014 et ceux demandés en 2015 s'expliquent en grande partie par le changement de statut du CSA instauré par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013. À compter de 2015, ses dépenses de personnel, qui s'élevaient en 2014 à 19 979 391 € (hors

contribution au compte d'affectation spécial des pensions), sont transférées du titre 2 au titre 6.

Au sein du programme, les autorisations d'engagement et crédits de paiement sont arbitrés au plus près chaque année en tenant compte des nouvelles compétences confiées aux autorités administratives, à l'évolution de leur plafond d'emplois et de la fluctuation des frais d'occupation de locaux (en cas de renouvellement ou renégociation du bail).

Il en résulte que chaque loi de finances est l'occasion de transferts de dotations entre autorités administratives indépendantes au sein de ce programme 308.

B. DES BUDGETS AMPUTÉS PAR UNE RÉSERVE DE PRÉCAUTION QUI NE PERMETTENT PAS L'ACCOMPLISSEMENT PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES DE TOUTES LEURS MISSIONS : UNE ATTEINTE À LEUR EFFICACITÉ ET LEUR AUTONOMIE ?

Les autorités administratives indépendantes sont soumises à une réserve de précaution sur leurs autorisations d'engagement et crédits de paiement.

L'article 51-4 de la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit une réserve de précaution, afin d'améliorer le pilotage de l'exécution budgétaire. Elle consiste à rendre indisponible, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts en lois de finances.

Dans le cadre de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, l'article 6 dispose que « pour chaque programme doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel », et au moins 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres ».

Pour 2015, l'hypothèse d'un taux de mise en réserve de 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2, et de 8 % pour les autres titres (hors titre 2) se traduit par les montants de réserve de précaution suivants* :

	PLF 2015		taux	réserve de précaution	
	AE	CP		AE	CP
Dépenses de personnel	37 960 097	37 960 097	0,5 %	189 800	189 800
Autres dépenses	60 450 788	60 889 996	8 %	4 836 063	4 871 200

*Ces montants sont donnés à titre indicatif et sont à nuancer. La pondération dans le calcul de la réserve de précaution pour les opérateurs, afin de prendre en compte le volume de dépenses de personnel n'a pas été traduite.

Source : réponse au questionnaire

En raison de son changement de statut, le Conseil supérieur de l'audiovisuel sera soumis en 2015 à un taux unique de 8 % sur l'ensemble de ses crédits, ce qui entraînera une augmentation de la réserve de précaution de 1,1 million d'euros par rapport à 2014.

Les fonds prélevés aux autorités administratives au titre de la réserve de précaution peuvent leur être redistribués après négociation avec les services du Premier ministre, ce qui pour votre rapporteur constitue une atteinte à leur indépendance.

Par ailleurs, des réajustements sont effectués en fin d'année par le responsable de programme entre les différents budgets opérationnels de programme. C'est ainsi que les budgets alloués sont amputés d'une partie des crédits de paiement ou d'autorisations d'engagement et ce afin d'être remontés au programme ou réaffectés à une autre autorité.

Pour toutes ces raisons, plusieurs autorités administratives indépendantes se disent dans l'obligation de réaliser des arbitrages entre leurs missions et de renoncer aux plus coûteuses.

C'est ainsi que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté se déclare contraint de différer les contrôles les plus coûteux, notamment en outre-mer.

Cette situation est mise en évidence par les indicateurs de performance appliqués aux autorités administratives.

Le programme 308 s'attache à « *affirmer les démarches de performance conduites par chacune des autorités administratives indépendantes tout en menant un travail de synthèse visant à une plus grande transversalité des objectifs et à une meilleure convergence des indicateurs* ».

Ces indicateurs, qui n'existaient pas à l'origine du programme, ont évolué au fil des années afin d'améliorer le suivi grâce à une mutualisation de la méthode d'évaluation.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les objectifs mesurés reflètent le champ d'action couvert par les entités du programme.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 Défendre et protéger efficacement les droits et les libertés

INDICATEUR 1.1 Nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par un ETP d'agent traitant

INDICATEUR 1.2 Délai moyen d'instruction des dossiers

INDICATEUR 1.3 Nombre de lieux contrôlés

INDICATEUR 1.4 Taux d'effectivité du suivi des prises de position du Défenseur des droits

OBJECTIF 2 Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue

INDICATEUR 2.1 Délai moyen de transmission d'un avis

INDICATEUR 2.2 Contribution aux rapports gouvernementaux, aux projets de loi et au débat public

OBJECTIF 3 Renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs

INDICATEUR 3.1 Pour les services de télévision et de radio, nombre de fréquences nouvelles autorisées, conventionnées et nombre de modifications réalisées

OBJECTIF 4 Accompagner les professionnels dans leur démarche de conformité à la loi

INDICATEUR 4.1 Niveau de satisfaction des correspondants à la protection des données à caractère personnel relatif à la qualité de service rendu par la CNIL

OBJECTIF 5 Optimiser la gestion des fonctions support

INDICATEUR 5.1 Ratio d'efficacité bureautique

INDICATEUR 5.2 Efficacité de la gestion immobilière

INDICATEUR 5.3 Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines

INDICATEUR 5.4 Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987

*Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
annexé au projet de loi de finances pour 2015*

Certains indicateurs mettent en évidence une amélioration ou, à tout le moins, un maintien des résultats des autorités administratives.

C'est ainsi que l'indicateur 1.1 met en évidence pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel un nombre de dossiers et réclamations traités par an et par un équivalent temps plein (ETP) d'agent de 674 dossiers en 2012, 921 en 2013, 955 en 2014 (prévision réactualisée), 927 en 2015 (prévision), avec une cible de 1 000 dossiers en 2017.

Dans d'autres cas, les indicateurs montrent une dégradation de la « performance » de certaines autorités administratives indépendantes.

Ainsi, l'indicateur 1.1, laisse apparaître que le nombre de saisines traitées par an et par ETP d'agents traitants du Défenseur des droits, qui était de 468 en 2012, fait l'objet d'une prévision à hauteur de 435, en 2014 et 2015. Aucune amélioration n'est prévue puisque la cible pour 2017 est elle aussi de 435 dossiers.

Le délai de réponse aux saisines par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, calculé par l'indicateur 1.2, est passé de quarante-deux jours en 2012 à soixante-dix jours en 2014 (prévision actualisée). Il est évalué à soixante-quinze jours en 2015, ce qui correspond à la cible pour 2017, de sorte qu'aucune amélioration n'est attendue.

En 2014, tout laisse à penser que la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ne contrôlera pas le nombre de sites prévus : prévision actualisée de dix-huit sites alors que la prévision initiale était de vingt-huit. Ce nombre ne sera pas atteint en 2015 (vingt contrôles prévus) et reste en deçà des réalisations de 2012 (vingt-trois sites).

Il en sera de même pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui probablement n'atteindra pas la prévision de 150 visites réalisées dans l'année (prévision actualisée de 140 pour 2014). Or cet objectif de 150 est maintenu pour les années à venir, de nombreux établissements de santé mentale de taille importante n'ayant pas été vus, de même que des commissariats et brigades de gendarmerie. De plus, les lieux déjà visités doivent faire l'objet d'une nouvelle visite.

Les autorités administratives indépendantes soulignent leurs difficultés pour prendre en compte immédiatement les compétences nouvelles qui leur sont attribuées.

En effet, plusieurs mois s'écoulent entre l'élargissement de missions et leur prise en compte l'année suivante par le budget.

C'est ainsi que la Contrôleure des lieux de privation de liberté, Madame Adeline Hazan, estime que deux postes supplémentaires lui sont nécessaires pour assurer sa nouvelle mission de contrôle des conditions de reconduite des étrangers vers leur pays d'origine du fait de la transposition en droit français de la directive dite « retour » qui intervient dans un contexte d'augmentation des saisines, et ce malgré l'attribution de trois ETPT supplémentaires en 2015.

Le coût d'une dizaine de contrôles de mesures d'éloignement a par ailleurs été chiffré à 37 000 € par le CGLPL qui estime ne pas être en mesure d'assurer l'ensemble de ses missions.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme fait, elle aussi, état d'une mission nouvelle, en qualité de rapporteur national sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui lui a été confiée par l'adoption en Conseil des ministres le 14 mai 2014 du Plan national d'action contre la traite des êtres humains.

Elle estime avoir besoin de ce fait de cinq postes supplémentaires et prévoit une augmentation corrélative de ses dépenses d'activité (publication d'études et déplacements à prévoir).

Le projet de loi de finances pour 2015 ne prenant pas en compte cette mission nouvelle, la Commission nationale consultative des droits de l'homme est en cours de discussion avec le cabinet de la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports pour obtenir les crédits nécessaires.

Le Défenseur des droits, au cœur du programme 308, se doit de disposer des moyens de mener à bien ses actions et ce afin d'assurer son rôle de contre-pouvoir républicain. Il souhaite développer l'accès au droit de nos concitoyens, ce qui conduirait mécaniquement à une augmentation de ses saisines.

Cette volonté du Défenseur des droits de jouer son rôle auprès du plus grand nombre, et particulièrement des publics les plus en difficulté, se heurte à une diminution du plafond d'emplois depuis trois ans.

Or, la création de nouveaux droits induit de nouvelles fonctions pour le Défenseur.

Par ailleurs, en période de réduction des moyens dans les administrations, il est indispensable que le Défenseur des droits dispose des moyens de s'assurer que cela ne se traduit pas par des difficultés d'accès aux droits.

Le Défenseur des droits participe, en outre, par le biais de la médiation, à une bonne justice en prévenant les recours contentieux auprès de juridictions déjà engorgées.

Il estime pouvoir faire face, dans un premier temps seulement, à une augmentation des demandes qui lui sont adressées, jugeant indispensable que des moyens humains supplémentaires lui soient accordés.

Le développement en parallèle du réseau de bénévoles sur lequel il s'appuie sur le terrain implique un budget de formation et de défraiement.

Dans ce contexte, les autorités administratives sont amenées à gérer au mieux leurs budgets afin d'optimiser les fonds qui leur sont alloués.

II. UNE VOLONTÉ AFFICHÉE PAR LES AUTORITÉS DE PRATIQUER UNE GESTION RIGOUREUSE

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur que les autorités administratives ont la volonté de rationaliser au mieux leurs dépenses de fonctionnement afin de consacrer au « cœur de métier » la part maximale de leur budget.

A. DES MESURES CONCRÈTES PRISES PAR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES AFIN D'OPTIMISER LEURS DOTATIONS

Les autorités administratives indépendantes prennent depuis plusieurs années des mesures qui touchent tant leurs personnels que leurs dépenses de fonctionnement.

1. Mesures concernant le personnel

Les autorités administratives indépendantes sont soumises au plafond d'emplois qui se décompose de la manière suivante.

Évolution du plafond d'emplois (exprimé en équivalent temps plein travaillé, (ETPT))

	Plafond LFI 2014	Plafond PLF 2015	Évolution
Commission nationale de l'informatique et des libertés	182	189	+7
Conseil supérieur de l'audiovisuel	284	0	- 284
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	28	31	+3
CADA	13	13	0
CCNE	5	5	0
CNCDH	7	7	0
CNCIS	6	6	0
CCSDN	1	1	0
Défenseur des droits	227	226	-1
Haute autorité pour la transparence de la vie publique	20	30	+10
Total	773	508	- 265

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Pour 2015, le plafond d'emplois du programme 308 diminue de 265 ETPT et s'élève désormais à 508.

Cela s'explique principalement par le transfert du titre 2 au titre 6 des 284 emplois du Conseil supérieur de l'audiovisuel devenu autorité administrative indépendante.

Par ailleurs, quatre autorités administratives indépendantes voient leurs effectifs évoluer.

Pour trois d'entre elles, cela se traduit par l'affectation d'emplois :

- sept ETPT supplémentaires pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en raison de la forte croissance de son activité;
- dix ETPT pour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dont l'activité de contrôle et de conseil monte en puissance ;
- trois ETPT pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui, par la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014, se voit attribuer de nouvelles compétences en matière de contrôles des conditions de reconduite des étrangers concernés par une mesure.

A contrario, le Défenseur des droits perd un ETPT dans le cadre du schéma d'emplois arbitré.

Dans un souci de gestion optimale de ses effectifs, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté explique concentrer l'essentiel de son personnel (vingt-quatre ETPT sur un effectif total de vingt-huit en 2014) sur son « cœur de métier », à savoir le traitement des 4 200 lettres reçues chaque année et l'inspection des lieux de privation de liberté.

Le CGLPL missionne également de jeunes diplômés ou retraités qui viennent épauler les contrôleurs. Rémunérés à hauteur de 200 € par jour de contrôle (auxquels s'ajoutent les frais de déplacement), ces intervenants ponctuels effectuent une ou deux missions par mois.

Reconnaissant l'inégalité de traitement qui existe entre ces deux catégories de contrôleurs, Madame Adeline Hazan, Contrôleure générale, se dit dans l'obligation de recourir à cet artifice pour étoffer son personnel qui a de plus de plus de difficultés à faire face aux missions de l'institution.

Pour sa part, le Défenseur des droits s'appuie sur un réseau de 400 délégués territoriaux bénévoles implantés sur tout le territoire, au plus proche des citoyens. Ces bénévoles assurent des permanences d'accueil du public, examinent 80 % des 100 000 demandes reçues et aident les réclamants à résoudre leurs difficultés en traitant directement leur litige ou en les orientant vers les structures compétentes.

Le Défenseur des droits envisage d'étoffer leur effectif, et ce d'autant que le plafond d'emplois accordé à l'institution est en diminution depuis trois ans.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, institution sensible dans le contexte sécuritaire actuel, a obtenu la conversion d'un emploi de catégorie C non pourvu en catégorie A. Elle souhaite recruter un ingénieur afin d'assurer sa totale indépendance.

2. Un contrôle des dépenses de fonctionnement

Les autorités administratives auditionnées ont expliqué à votre rapporteur de quelle manière elles repensent leurs méthodes de travail et ce afin de rationaliser leur budget.

C'est ainsi que la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui fait face à un accroissement très important de son activité (6 000 plaintes reçues par an ; 500 appels téléphoniques chaque jour), s'est dotée d'un plan d'orientation stratégique pour les années 2012-2015. Elle s'est fixée notamment pour objectif de développer les plaintes en ligne afin d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'emploie à limiter tous ses frais de fonctionnement, notamment grâce à son

implantation géographique dans un quartier aux loyers abordables et proche des transports en commun qui sont utilisés au quotidien par les contrôleurs dans l'exercice de leurs missions.

Madame Adeline Hazan, Contrôleure générale, souligne toutefois que les locaux loués au 16/18 quai de la Loire dans le 19^{ème} arrondissement de Paris sont désormais de surface insuffisante pour accueillir tout le personnel.

Pour les raisons géographiques sus-évoquées, elle n'envisage pas pour autant de rejoindre le « Centre du Gouvernement » Ségur-Fontenoy qui regroupera en 2017 les services du Gouvernement et certaines autorités administratives indépendantes.

Les frais de déplacement, qui constituent une part importante des dépenses de l'institution compte tenu du nombre et de la durée des contrôles réalisés, sont limités pour tous les participants à 60 € par nuit et 15,25 € par repas. L'utilisation des transports en commun en seconde classe est la règle.

Les contrôleurs effectuent des visites deux semaines par mois, les deux autres semaines étant consacrées à la rédaction de leurs rapports. Les règles strictes que s'impose le Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont source de réelles économies.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel poursuit en 2014 les économies engagées en 2013 sur le fonctionnement courant (0,83 M€) et sur les missions du Conseil à hauteur de 0,24 M€ grâce à une révision à la baisse du plan d'investissement informatique.

Malgré l'adoption de ces mesures, le Conseil supérieur de l'audiovisuel estime qu'en 2015 ses besoins budgétaires ne seront pas couverts à hauteur de 1,1 million d'euros. Il se déclare dans une « impasse budgétaire » pour 2015 et dit redouter l'année 2017 au cours de laquelle il sera sollicité à l'occasion des élections électorales. Dès lors, il serait judicieux que la Cour des comptes évalue précisément la situation financière du Conseil supérieur de l'audiovisuel, notamment les conséquences de sa transformation en autorité publique indépendante.

À tous ces efforts réalisés par les autorités administratives indépendantes s'ajoute l'aide apportée par les services du Premier ministre.

B. UN SOUTIEN APPORTÉ PAR LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

1. Une mutualisation source d'économies

Alors même que la place du programme 308 dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement » peut poser question s'agissant d'autorités administratives indépendantes, le Secrétariat général du Gouvernement assure n'exercer de fait aucune tutelle. Il met en avant

l'assistance technique qu'il peut apporter en sa qualité de responsable de programme aux autorités administratives, notamment les plus petites.

Les autorités administratives indépendantes bénéficient de l'appui et des services du Premier ministre, leur permettant d'affecter leurs ressources humaines aux missions qui leur sont confiées.

En outre, les petites autorités n'assument pas de fonctions administratives.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a ainsi recours au centre de service partagé par le biais d'une convention de délégation de gestion avec la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre. La mutualisation de ses moyens lui permet de revendiquer vingt-quatre contrôleurs sur un effectif de vingt-huit ETPT.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité consacre 17 % de son budget annuel d'un montant de 581 696 € à ses frais de fonctionnement. Elle se décharge des tâches administratives et comptables sur le Secrétariat général du Gouvernement.

De plus, plusieurs petites autorités administratives sont installées dans les locaux du Secrétariat général du Gouvernement. La Commission consultative du secret de la défense nationale dispose de locaux d'une superficie de 164 m² mis à sa disposition par les services du Premier ministre qui en assurent la gestion.

Ces mêmes services assurent la gestion des agents et la définition de la politique salariale de la Commission d'accès aux documents administratifs et la Commission consultative du secret de la défense nationale.

Certaines autorités administratives ont également été accompagnées afin de réduire leurs dépenses de location de locaux.

2. L'aide à la renégociation des baux

Le loyer constitue une dépense de fonctionnement très lourde pour certaines autorités administratives.

Grâce à l'appui de France Domaine et à un contexte immobilier favorable, des économies substantielles ont pu être réalisées.

A l'occasion de la renégociation de son bail en 2014, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui dispose de deux bâtiments situés au 8 et au 12 rue Vivienne (PARIS 02) de surface respective de 3 014 m² et 562 m², a obtenu une baisse annuelle de son loyer global de près de 29 %, soit 451 181 €.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a renégocié en 2010, en lien avec les services de France Domaine, le bail de la Tour Mirabeau à Paris, qui héberge ses locaux.

Les mêmes efforts sont menés en région, afin de regrouper certains comités territoriaux de l'audiovisuel ou en partageant leurs locaux avec des services de l'État en région.

Le Défenseur des droits a lui aussi bénéficié de l'appui de France Domaine Paris en 2013 lorsqu'il a dû prolonger jusqu'en 2016 les baux des deux sites qu'il occupe et ce dans l'attente de son déménagement sur le site de Ségur-Fontenoy en 2016.

Les baux ont été signés respectivement pour le site de Saint-Florentin en juillet 2013 et pour le site de Saint-Georges, fin janvier 2014. France Domaine a conduit l'ensemble des négociations et la rédaction de l'ensemble des documents afférents.

Dans un même objectif de réduction des frais de locaux et de renforcement de la mutualisation des services, l'État a réfléchi dès 2009 au regroupement des services du Premier ministre actuellement dispersés sur plusieurs sites.

3. Le projet Ségur-Fontenoy

Lorsque France Domaine a décidé de conserver l'îlot Ségur-Fontenoy difficilement valorisable dans le cadre d'une cession, les services du Premier ministre ont projeté d'y regrouper leurs différents sites et de réunir les autorités administratives indépendantes dans une « maison des libertés ».

Eu égard à son ampleur, le projet de centre de gouvernement qui regroupera 2 300 agents à terme, a été avalisé en février 2012 par le gouvernement dirigé par M. Fillon, puis soumis à la nouvelle majorité en novembre 2012 qui l'a accueilli favorablement.

Après l'obtention des autorisations d'engagement, l'État a confié le projet à la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) dont il est l'unique actionnaire.

La signature du protocole d'accord relatif aux conditions de location du bien et de ses annexes a eu lieu le 24 mai 2013. Le bail civil en état futur d'achèvement a été signé le 23 mai 2014.

La demande d'autorisation du permis de construire a été déposée le 20 mai 2014 par le maître d'ouvrage (groupement HORIZON).

Lors de son audition par votre rapporteur, le Secrétariat général du Gouvernement a précisé que la signature du permis de construire par le préfet de région aurait lieu en novembre 2014.

Sous réserve de la délivrance du permis de construire purgé des recours des tiers avant février 2015, les travaux de restructuration commenceront à compter de cette date.

Le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés intégreront mi-2016 le « Centre de Gouvernement » tandis que les autres autorités administratives indépendantes devront attendre mi-2017 avant de les rejoindre dans le bâtiment Ségur.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui a renégocié son bail jusqu'en 2019, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui souhaite conserver ses locaux dans le 19^{ème} arrondissement de PARIS, et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, à la recherche de locaux discrets et très sécurisés, ne sont pas concernés par ce projet.

L'État espère par ce regroupement réaliser des économies à un double titre :

- en faisant bénéficier d'un loyer moins onéreux les autorités logées actuellement dans le parc privé. Cela est d'autant plus vrai que les autorités ont accepté une diminution de la surface de leurs locaux, se conformant ainsi aux normes de France Domaine ;

- en mutualisant les fonctions support (accueil, gardiennage, nettoyage, reprographie) afin de diminuer les frais de fonctionnement de chaque autorité.

Cependant, malgré tous ces efforts, les autorités administratives indépendantes estiment dans l'ensemble ne pas disposer des moyens financiers suffisants pour réaliser leurs missions dans leur totalité et dans de bonnes conditions.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au programme 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 NOVEMBRE 2014

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Créé à l’occasion de la loi de finances pour 2009 dans un souci de lisibilité budgétaire, ce programme réunissait les onze autorités administratives indépendantes du programme coordination du travail gouvernemental.

Plusieurs évolutions sont intervenues depuis : la création du Défenseur des droits par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui est entré en fonction à compter du 1^{er} mai 2011, la transformation du Conseil supérieur de l’audiovisuel en autorité publique indépendante par la loi du 15 novembre 2013, la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par les lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique.

Pour 2015, les autorisations d’engagement demandées s’élèvent à 98 410 885 euros (en baisse de 0,51 % par rapport à 2014), et les crédits de paiement à 98 850 093 euros (en hausse de 4,63 %).

Ces données globales doivent être nuancées par un examen détaillé des dotations de chaque autorité administrative : une forte hausse (pour la CNIL) et des baisses importantes (pour le Défenseur des droits, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique) au titre des autorisations d’engagement, conséquence du renouvellement de baux ; des variations plus limitées en crédits de paiement, sauf pour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (+ 27,7 %), dues principalement aux évolutions de plafond d’emplois.

Le CSA, quant à lui, bénéficiera d’une subvention de 38 035 396 euros, en hausse de 6,35 % (soit 2 271 949 euros) par rapport aux crédits 2014, relativisée par le fait qu’1,5 million d’euros lui est affecté pour couvrir la taxe sur les salaires à laquelle il est assujéti en raison de son changement de statut.

Certaines autorités ont été auditionnées : le CSA, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la CNIL et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Beaucoup d’entre elles mettent en avant des difficultés actuelles ou à venir pour accomplir leurs missions qui s’étendent jugeant leur budget insuffisant et « biaisé » par l’application de la réserve de précaution de 0,5 % sur les dépenses de personnel et 8 % sur celles de fonctionnement. Ainsi le CSA se verra appliquer en 2015 un taux unique de 8 % y compris sur la taxe

sur les salaires verra son budget amputé de 1,1 million d'euros supplémentaire.

Le Défenseur des droits, seule autorité de valeur constitutionnelle, a connu une année particulière avec le décès de Dominique Baudis, ce qui a souligné la dépendance de l'institution à l'égard de la personne du Défenseur car à cette occasion la fluidité de la décision a été perturbée.

La loi crée de nouveaux droits qui sont autant de nouvelles missions pour le Défenseur des droits. Lorsque l'administration fonctionne avec des budgets contraints, il devrait y avoir des fonds complémentaires pour que le Défenseur vérifie le respect des droits, qui par ses interventions, participe à une bonne justice en désengorgeant les tribunaux.

La CNIL qui connaît chaque année une croissance à deux chiffres de son activité, recevra de nouvelles compétences par la loi sur le terrorisme adoptée tout récemment.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté veut maintenir le rythme de 150 visites par an mais ce sera difficile. De plus les délais de réponse aux courriers ont été significativement rallongés.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité traite 6 000 demandes par an et veut recruter un ingénieur pour assurer son indépendance technique.

La mise en réserve porte atteinte à l'indépendance des autorités indépendantes.

La délimitation des compétences entre autorités est également à revoir pour améliorer la lisibilité du programme.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite à donner un avis favorable aux crédits du programme « Protection des droits et libertés ».

M. Philippe Bas, président. – Je remercie Monsieur le rapporteur qui donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Je comprends l'inquiétude des autorités mais je note que ces crédits augmentent de 4,63 % cette année, ce qui est beaucoup par rapport à d'autres collectivités publiques.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Cette augmentation est liée au CSA désormais soumis à une taxe qui lui est compensée. Cette somme de 1,5 million d'euros n'alimentera pas ses crédits de fonctionnement.

La commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Liste des personnes entendues

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

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

M. Jean-Marie Delarue, délégué général

M. Loïc Abrial, chargé de mission

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale

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

M. Édouard Geffray, secrétaire général,

M. Olivier Tournut, directeur administratif et financier

Mme Tiphaine Inglebert, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Richard Senghor, secrétaire général

M. Luc Machard, directeur général des services

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Michel Combot, directeur général adjoint

Mme Danielle Brault, directrice des affaires financières

Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Jean-Louis Nadal, Président

M. Éric Buge, secrétaire général adjoint

Mme Kamila Smail, responsable des affaires générales