

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Rapporteur spécial : M. Yves KRATTINGER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
I. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN CONSTANTE ÉVOLUTION	9
A. LES « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES » : UN « NOUVEAU VENU »	10
B. LA « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI	12
C. LA « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » : LE DÉFENSEUR DES ENFANTS, EN ATTENDANT LE DÉFENSEUR DES DROITS	13
II. DES HAUSSES DES CRÉDITS CONFORMES AU NOUVEAU PÉRIMÈTRE	15
A. UNE AUGMENTATION DES DOTATIONS DU PROGRAMME 129 CONFORME AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	15
B. UNE PROGRESSION DE CRÉDITS DES AAI DU PROGRAMME 308 QUI RÉPOND À LEURS BESOINS D'EMPLOIS	15
C. UNE SITUATION LOCATIVE CONTRASTÉE	17
1. <i>Un nouveau « centre du Gouvernement »</i>	17
2. <i>Les loyers : des AAI « plus ou moins captives »</i>	17
a) La HALDE : le blocage	18
b) Le CSA : un compromis	19
c) Le Médiateur de la République : un exemple de persévérance	20
d) La CNIL : l'absence de marge de manœuvre de négociation	21
DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	23
I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS TRADUISANT LE RENFORCEMENT DE CERTAINES FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR	23
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL CORRÉLATIVE AUX NOUVELLES MISSIONS PRISES EN CHARGE PAR LE PROGRAMME 129	24
1. <i>Des changements de périmètres accompagnés de transferts d'emplois</i>	25
a) Action 05 « Administration territoriale »	25
b) Action 01 « Coordination du travail gouvernemental »	25
c) Action 10 « Soutien »	26
2. <i>La poursuite de la mise en place de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	27

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS HORS DÉPENSES DE PERSONNEL	27
1. Une augmentation des crédits des actions « stratégiques »	28
a) Action 01 « Coordination du travail gouvernemental » : une réduction globale qui masque d'autres augmentations	28
b) Action 03 « Coordination de la politique européenne » et Action 05 « Administration territoriale » : une augmentation des crédits conforme au nouveau périmètre.....	29
c) Action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » : une montée en puissance de l'ANSSI.....	29
2. Des réductions des crédits de fonctionnement ciblées	30
a) Action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » : une réduction « sévère » des crédits de fonctionnement.....	30
b) Action 10 « Soutien » : une stabilisation des dépenses	31
c) Action 11 « Stratégie et prospective » : la participation à l'effort de réduction des dépenses	31
II. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION	32
TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »	35
I. DES DOTATIONS GLOBALEMENT EN HAUSSE EN FAVEUR DES AAI	36
A. UNE AUGMENTATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS CONFORME À LA CROISSANCE DES RÉCLAMATIONS DÉPOSÉES AUPRÈS DES AAI	36
B. UNE ÉVOLUTION VARIABLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT SELON L'AUTORITÉ.....	37
1. Le Médiateur de la République, le CSA, les AAI relevant de la « Sécurité et protection des libertés » et le Défenseur des enfants, sous restrictions budgétaires.....	37
a) Action 01 « Le médiateur de la République » : - 2 %.....	37
b) Action 03 « Le CSA » : - 5,5 %	38
c) Action 07 « Sécurité et protection des libertés » : - 3,45 %.....	39
d) Action 08 « Le Défenseur des enfants » : - 3,5 %	39
2. La HALDE, la CNIL et le CGLPL, une revalorisation de leurs crédits de fonctionnement	39
a) Action 04 « La HALDE » : une hausse de 4,5 % des crédits de fonctionnement pour le développement du réseau local des correspondants.....	39
b) Action 02 « La CNIL » : une progression de 3,5 % de ses crédits de fonctionnement conforme à la poursuite de ses missions	40
c) Action 05 « Le contrôleur général des lieux de privation de liberté » (CGLPL) : une augmentation de ses moyens de 18 % afin d'achever son installation	41
d) Action 06 « Autres autorités indépendantes » : une progression des crédits de fonctionnement de 4,7 % pour faire face à leurs missions.....	42
II. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE	42

QUATRIÈME PARTIE : PROGRAMME 333 « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES »	47
I. UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ À LA RATIONALISATION DE LA GESTION DES DDI ET DU PARC IMMOBILIER NON DOMANIAL DE L'ÉTAT	47
A. ACTION 01 : LE REGROUPEMENT DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DES DDI	47
B. ACTION 02 : LA RATIONALISATION DE LA GESTION DU PARC IMMOBILIER NON DOMANIAL OCCUPÉ PAR L'ÉTAT.....	48
II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES	49
A. UNE MESURE ÉTROITE DE L'OPTIMISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES DDI	49
B. UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE DE L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51
EXAMEN EN COMMISSION	53

L'article 49 de la LOLF fixe une date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A cette date du 10 octobre 2010, 81 % des réponses étaient parvenus à votre rapporteur spécial.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Votre rapporteur spécial prend note des changements de maquette** opérés en 2011, notamment la création du programme 333 « **Moyens mutualisés des administrations déconcentrées** » qui rassemble les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés de l'Etat. Il attend de ce regroupement la réalisation d'économies générées par la mutualisation des moyens des DDI.

2. Il approuve tout particulièrement l'intégration au programme 308 de la nouvelle action « **Défenseur des enfants** », conformément à ses préconisations formulées dès 2009.

3. Le périmètre du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » est également élargi. Les crédits du commissaire général à l'investissement, de l'académie du renseignement et des directions départementales interministérielles lui sont notamment rattachés.

4. **S'agissant des dépenses de personnel du programme 129**, trois actions voient leur plafond d'emplois augmenter en raison des rattachements de crédits précités. Il s'agit de l'« Administration territoriale », de la « Coordination du travail gouvernemental » et du « Soutien ». Les crédits de personnel des autres actions demeurent stables à l'exception de ceux de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » qui reflètent la montée en puissance de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

5. **Votre rapporteur spécial regrette qu'en période de restriction budgétaire**, l'exigence d'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement n'ait pas été répercutée sur l'ensemble des services du Premier ministre. Celles-ci augmentent globalement de 7 %. S'il salue des réductions de crédits notamment dans le domaine du **soutien** aux autres services et de la **prospective**, votre rapporteur spécial reste perplexe face au montant de l'important budget de communication gouvernementale, de l'ordre de 19,7 millions d'euros, attribué au Service d'information du Gouvernement (SIG) ainsi qu'à l'égard de l'augmentation, de 10,2 %, des crédits destinés aux sondages d'opinion qui s'établissent à 4,3 millions d'euros.

6. **Il déplore à l'inverse que les crédits de fonctionnement de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) aient été réduits** de près de 6 millions d'euros entre 2010 et 2011, soit une diminution de 20 %. La MILDT se voit amputer de 1,2 million d'euros dans le domaine de la communication et de 4,8 millions d'euros en matière d'intervention, notamment au niveau déconcentré.

7. Votre rapporteur spécial juge nécessaire de renforcer les règles de pilotage de la gestion de l'hébergement des services du Premier ministre et des Autorités administratives indépendantes (AAI) afin de réduire les coûts des implantations. Cette gestion doit également conduire à établir des clauses contractuelles type communes à l'ensemble des organismes afin de prendre en compte la nature particulière de services publics des autorités hébergées.

Les indicateurs de performance immobilière devraient à la fois mesurer le ratio du loyer annuel rapporté à la surface mais également à la surface utile nette occupée par agent.

8. En ce qui concerne le programme **308 « Protection des droits et libertés »**, qui regroupe douze AAI, ses crédits de paiement augmentent globalement de 2,6 % en 2011. Le renfort des effectifs des différentes autorités est poursuivi en 2011, conduisant à une hausse globale des moyens de personnel de 6,33 %. En revanche, les dotations de fonctionnement du programme sont en moyenne réduites de 1,16 %, conformément à l'objectif de diminution de la dépense publique.

9. Votre rapporteur spécial salue le pilotage rigoureux des crédits par le **Médiateur de la République**.

10. **S'agissant de la mesure de la performance, il se félicite que la plus grande partie de ses préconisations aient été mises en œuvre dans le cadre du présent projet de loi de finances.**

11. Quant au nouveau programme 333, **il constate que ses indicateurs sont perfectibles**. A titre d'illustration, un ratio du prix au m² du loyer pourrait compléter utilement le ratio SUN rapporté au nombre de postes de travail. De même, un indicateur sur la gestion du parc automobile serait plus pertinent que celui rapportant les dépenses bureautiques au nombre d'agents.

12. Votre rapporteur spécial note enfin les efforts de rationalisation et de simplification réalisés dans le cadre de la RGPP.

Sous le bénéfice de ces observations, il vous propose l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN CONSTANTE ÉVOLUTION

La mission « Direction de l'action du gouvernement » est par nature originale par rapport à la lettre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹. Ne définissant pas une politique publique *stricto sensu*², elle **regroupe l'ensemble de crédits de services d'état-major et de certaines autorités administratives indépendantes (AAI)**, dont le rattachement budgétaire aux services du premier ministre vise à optimiser la gestion publique.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, les crédits de la mission s'élèvent, hors fonds de concours (FDC) et avances au titre de paiement (ADP)³, à **1,52 milliard d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1,10 milliard d'euros** en crédits de paiement (CP), **répartis entre trois programmes** :

- le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**, correspondant aux fonctions d'état-major entendues strictement. Les crédits demandés pour 2011⁴ progressent de 23,9 %, en s'établissant à 578,4 millions en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, et de 22,5 % en AE pour atteindre 585,8 millions d'euros en AE ;

- le **programme 308 « Protection des droits et libertés »** regroupe les dépenses d'autorités administratives indépendantes (AAI) qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques. Les crédits demandés pour 2011 atteignent 91,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 2,69 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 et 147,6 millions d'euros en AE, soit une augmentation de 78,5 % ;

- le **nouveau programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »** rassemble les dotations de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés de l'Etat, soit, au total, 438,9 millions d'euros en CP et 791,4 millions d'euros en AE pour 2011.

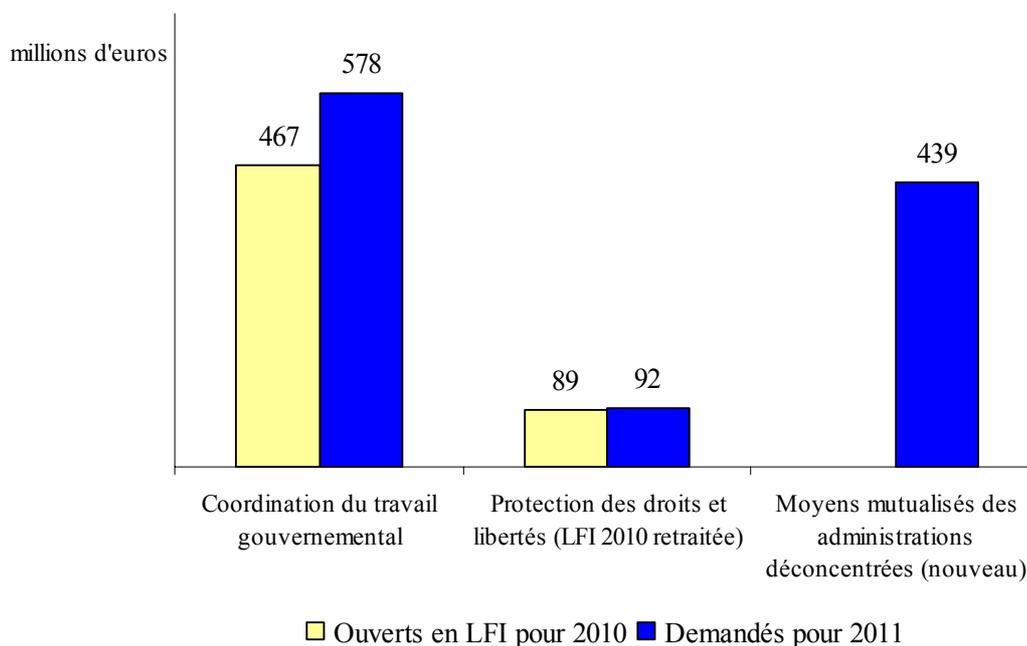
¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² L'article 7 de la LOLF prévoit qu'« une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. »

³ Les FDC et ADP s'élèvent à 12,1 millions d'euros en 2011.

⁴ Les FDC et ADP s'élèvent à 11,9 millions d'euros en 2011 en AE et en CP.

Répartition des crédits de paiement de la mission Direction de l'action du Gouvernement en 2011



Source : *Projet annuel de performances pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

A. LES « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES » : UN « NOUVEAU VENU »

Le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a été créé en juillet 2010. Placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, **il retrace, d'une part, les dépenses de l'ensemble des moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles** et, d'autre part, **les crédits immobiliers des DDI**, des directions régionales des ministères concernés par les DDI, des directions régionales des affaires culturelles, des préfetures et de certains services de l'éducation nationale¹.

Il met en œuvre la réforme relative à la nouvelle architecture de l'administration territoriale de l'État, décidée en 2007, en termes de mutualisation et de simplification du fonctionnement des nouvelles DDI.

En effet, **la mise en place du volet départemental de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat au 1^{er} janvier 2010** a conduit à réorganiser ses services afin de les rendre plus accessibles et plus efficaces dans la réalisation des politiques publiques.

¹ Les rectorats pour la partie de leurs services installés en cité administrative.

Alors qu'un pilotage des politiques publiques sur le territoire est opéré au niveau régional, les administrations départementales ont pour rôle d'assurer un service public de proximité dans un cadre interministériel. La réforme a conduit à leur regroupement au sein de deux ou trois directions départementales interministérielles.

Nouvelles directions départementales interministérielles

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 précise l'organisation et les missions des nouvelles directions départementales interministérielles, mises en place dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Créées par fusion de services existants, les nouvelles composantes de l'administration départementale sont des services déconcentrés de l'Etat relevant du Premier ministre et placés sous l'autorité directe des préfets.

Outre l'inspection d'académie, les services de la sécurité publique et la direction départementale des finances publiques, résultant elle-même du rapprochement des services fiscaux et de la trésorerie générale, **le préfet dispose de deux ou, dans les départements les plus importants, trois directions départementales interministérielles :**

- **la direction départementale des territoires** (et de la mer, sur le littoral) regroupe les services de l'équipement et de l'agriculture (et des affaires maritimes, sur le littoral) ;

- **la direction départementale de la cohésion sociale** comprend les services de la jeunesse et des sports et les services sociaux des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales ;

- **la direction départementale de la protection des populations** rassemble les services vétérinaires et l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Dans les départements de moins de 400 000 habitants, ces deux dernières directions n'en forment qu'une (direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations).

Les directions départementales des territoires sont compétentes en matière de politiques d'aménagement et de développement durable des territoires. Elles mettent notamment en œuvre, dans le département, les actions relatives au développement durable, à l'agriculture, à l'équilibre des territoires, au logement et aux transports. Dans les départements du littoral, les directions départementales des territoires et de la mer sont chargées de la politique de la mer et du littoral, y compris pour ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

Les directions départementales de la cohésion sociale sont compétentes en matière de politique de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire, notamment dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les exclusions, de la protection des personnes vulnérables, de l'insertion sociale des personnes handicapées, des actions sociales, de la politique de la ville, des fonctions sociales du logement et de la lutte contre les discriminations.

Enfin, les directions départementales de la protection des populations sont en charge de l'exécution des politiques de protection de la population, notamment dans le domaine de la sécurité des consommateurs.

Source : Services du Premier ministre

En conséquence, l'enjeu de la création du programme 333 réside non seulement dans la mise en œuvre d'une **gestion plus efficace**, mais également dans la consécration du **caractère interministériel** des directions départementales ainsi que dans la consolidation du rôle des préfets dans la **gestion immobilière de l'Etat**.

En effet, **le programme vise à renforcer l'optimisation des dotations de fonctionnement des DDI**, d'une part, et des moyens destinés à couvrir les charges immobilières des administrations occupantes, d'autre part.

***B. LA « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » :
UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI***

Le périmètre du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » a largement évolué dans le budget 2011, sous l'effet de nombreux transferts d'emplois et de crédits.

Votre rapporteur spécial relève notamment, dans le cadre du titre 2 relatif aux dépenses de personnel :

- le rattachement des crédits et des emplois destinés à la **rémunération des membres** du ministère chargé des relations avec le Parlement et du Commissaire général à l'investissement¹ ;

- la **création de l'Académie du renseignement**² ;

- le **transfert sur le programme 129 des emplois et des crédits de rémunération des directeurs départementaux (DDI)** et de leurs adjoints³, ainsi que des emplois et des crédits destinés aux structures de pilotage et de soutien de la gestion administrative, statutaire et financière des DDI et de leurs moyens de fonctionnement⁴.

En revanche, les moyens du délégué interministériel à l'intelligence économique sont rattachés au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

La création de la Société du Grand Paris conduit au transfert vers le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » des emplois et des crédits de rémunération de la Mission Région Capitale.

Parallèlement, les crédits hors Titre 2 (dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention) augmentent sous l'effet des changements de périmètre.

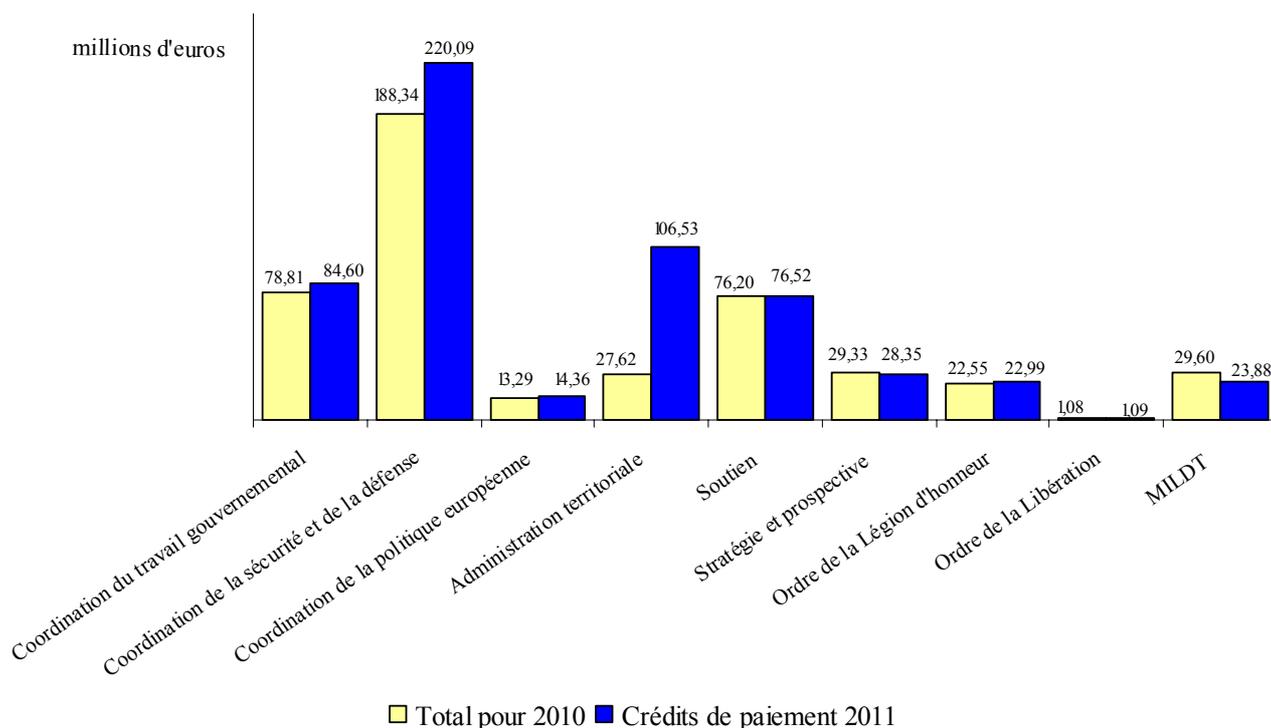
¹ 106 ETPT et 11,2 millions d'euros en 2011.

² 9 ETPT et 0,4 million d'euros en 2011.

³ 497 ETPT et 76,2 millions d'euros en 2011.

⁴ 37 ETPT et 3,5 millions d'euros en 2011.

Evolution des crédits de paiement des actions du programme 129

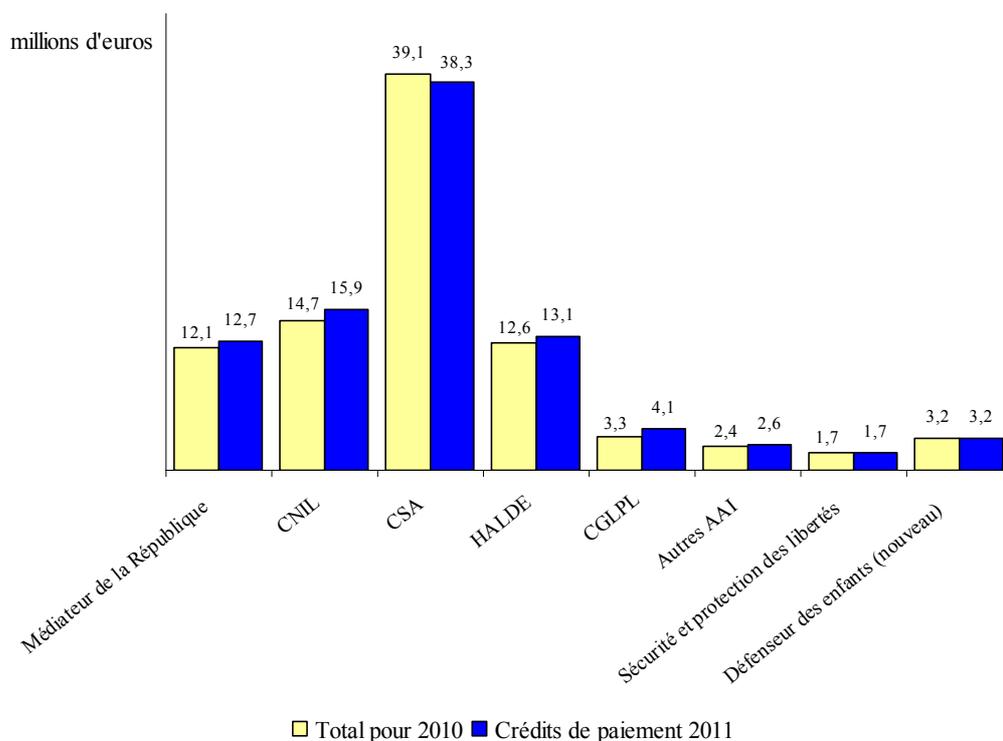


Source : *Projet annuel de performances pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

C. LA « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » : LE DÉFENSEUR DES ENFANTS, EN ATTENDANT LE DÉFENSEUR DES DROITS ...

Le programme 308 comprend les autorités administratives suivantes : le **Médiateur de la République**, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**CNIL**), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (**CSA**), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (**HALDE**), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (**CGLPL**), la Commission d'accès aux documents administratifs (**CADA**), le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (**CCNESVS**), la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (**CNCDH**), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (**CNCIS**), la Commission consultative du secret de la défense nationale (**CCSDN**), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (**CNDS**).

Evolution des crédits de paiement des actions du programme 308



Votre rapporteur spécial se félicite de la mise en œuvre de sa préconisation de l'an dernier, concernant le **transfert des crédits du Défenseur des enfants sur le programme 308**, depuis le programme 124 « Conduite et pilotage des politiques sanitaires et sociales ». Ce rattachement permet une meilleure lisibilité de l'action politique en matière de défense des droits, dans l'attente de la création du « défenseur des droits ».

Il rappelle que le défenseur des enfants, créé en 2000, a pour mission de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant. En 2009, ce dernier a traité près de 2 200 réclamations avec un taux de médiations réussies de 85 %, ce taux étant en moyenne de 74 % sur les quatre dernières années. Il dispose également d'un pouvoir de proposition de modification des textes législatifs ou réglementaires et rend des avis sur l'ensemble des projets de lois qui concernent les mineurs.

Ses attributions ainsi que celles du Médiateur de la République sont appelées à être exercées par le Défenseur des droits¹ dès que le projet de loi organique modifié par le Sénat et, transmis à l'Assemblée nationale le 4 juin 2010, aura été adopté.

¹ Le Défenseur des droits est institué par l'article 71-1 de la Constitution modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

II. DES HAUSSES DES CRÉDITS CONFORMES AU NOUVEAU PÉRIMÈTRE

A. UNE AUGMENTATION DES DOTATIONS DU PROGRAMME 129 CONFORME AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Votre rapporteur spécial constate que la progression des crédits de paiement de près de 24 % du programme 129, soit 121,7 millions d'euros après ventilation des coûts complets, s'explique par **l'évolution du périmètre de ce programme.**

Elle est essentiellement imputable à la montée en puissance des **moyens de l'action 05 « Administration territoriale »**, dont les crédits augmentent, après ventilation des coûts complets de 80 millions d'euros, dans le cadre de la réforme des services déconcentrés. Cette dernière fait de l'échelon régional le niveau de droit commun de mise en œuvre et de pilotage des politiques publiques. Après le transfert des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) en 2010, est rattachée au programme la rémunération des **directeurs départementaux interministériels¹ (DDI)** ainsi que celle de leurs adjoints nouvellement créés. Les crédits en 2011 bénéficient également du déversement provenant de l'action 10 au titre du soutien « Ressources humaines » apporté par la Direction des services administratifs et financiers (DSAF).

Le **second poste**, participant de manière conséquente à l'augmentation des crédits du programme, est **l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense »**. Sa dotation progresse, après ventilation des coûts complets, de 31,7 millions d'euros, en raison notamment du développement de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et du financement de la modernisation des réseaux de communication sécurisés.

B. UNE PROGRESSION DE CRÉDITS DES AAI DU PROGRAMME 308 QUI RÉPOND À LEURS BESOINS D'EMPLOIS

Votre rapporteur spécial constate que l'augmentation des crédits des AAI au titre des dépenses de personnel est de 6,33 %, alors que les dotations de fonctionnement diminuent de 1,16 %.

L'effectif du programme est constitué du plafond de 720 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) en 2011. Ces emplois résultent des transferts et créations justifiés par la progression du nombre de réclamations que doivent traiter ces autorités.

¹ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 créant les directions départementales interministérielles.

Ainsi, **vingt-sept ETPT** sont transférés depuis le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » sur le programme 308 en faveur du **Défenseur des enfants**.

Le **Médiateur de la République** bénéficie en 2011 de **six ETPT** supplémentaires dont cinq créations d'emplois afin de permettre l'intégration d'agents mis à disposition par la Haute autorité de santé, à la suite du rattachement en 2010 de la mission « Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins » (MIDISS). Un ETPT de catégorie B est également créé.

La **CNIL** dispose en 2011 de **quatorze ETPT** de plus, au titre de ses nouvelles missions relatives aux contrôles sur place, à la mise en œuvre d'une formation contentieuse, à la création et à l'animation du réseau des correspondants « informatique et libertés » et à ses missions de conseil, d'expertise et d'information.

Les emplois de la **HALDE** augmentent de **deux ETPT**, destinés au traitement des dossiers de réclamation.

Le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, institution récente en voie de développement, bénéficie de **quatre ETPT** pour la mise en place d'une cinquième équipe de contrôleurs.

Le projet de loi de finances pour 2011 attribue **deux ETPT** supplémentaires à la **CNCDH**, transférés depuis le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », afin d'ajuster son plafond d'emplois à son besoin réel.

Hors titre 2, votre rapporteur spécial relève une augmentation significative des AE des dépenses de fonctionnement de l'ordre de près de 191 %, principalement liée à la budgétisation en 2011 des montants nécessaires afin de couvrir les engagements pris au titre de la durée des baux des AAI.

Votre rapporteur spécial s'est en conséquence interrogé, d'une part, sur **l'état d'avancement de la relocalisation des AAI** pour lesquelles le loyer est onéreux ainsi que, d'autre part, sur la politique d'hébergement des services du Premier ministre qui devrait conduire à **la création d'un espace « centre du Gouvernement »**, **20 avenue de Ségur**, dans le quinzième arrondissement de Paris, en 2015.

C. UNE SITUATION LOCATIVE CONTRASTÉE

1. Un nouveau « centre du Gouvernement »

En réponse à votre rapporteur spécial, il a été précisé que le schéma directeur immobilier vise :

« - d'une part à **regrouper les services pour une utilisation optimale des espaces**, et pour une **résorption des difficultés et des coûts** liés à un fonctionnement en mode dispersé,

- et d'autre part à **entretenir et à valoriser le patrimoine immobilier** existant (constitué d'hôtels particuliers classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, assortis de très beaux parcs). »

Il apparaît que le choix de l'implantation des services du Premier ministre dans l'îlot Ségur/Fontenoy répond à l'objectif de réduire le coût constitué par les loyers budgétaires ainsi que celui lié à la dispersion des administrations.

Dans l'attente des travaux sur le site, l'immeuble Ségur sera occupé à 92 % de sa capacité par différents services¹. Les frais de fonctionnement de l'immeuble durant la phase d'occupation temporaire seront répartis au *pro rata* des surfaces occupées par les services. Aucun loyer budgétaire n'est dû au titre de cette occupation.

A terme, **ce nouveau centre du Gouvernement permettra d'accueillir 2 300 à 2 700 postes** de travail. Les services du Premier ministre sont susceptibles d'affecter 1 850 agents sur le site. Une occupation complémentaire par des services du ministère du travail, de l'emploi et de la santé est envisagée, afin de réaliser d'importantes économies de loyers sur ses implantations du 95, avenue de France, de Montparnasse et de Mirabeau, à Paris.

2. Les loyers : des AAI « plus ou moins captives »

La plupart des services relevant du programme 308 sont hébergés dans des implantations dont la gestion est rattachée au programme 129.

¹ Il s'agit, dans le cadre du précédent gouvernement, des cabinets de la ministre de la santé et des sports et de la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, du cabinet du ministre de la jeunesse et des solidarités actives, de la direction de la coopération de sécurité et de défense et de la délégation interministérielle pour l'éducation numérique en Afrique du ministère des affaires étrangères, de la Préfecture de Police, du service des technologies de la sécurité intérieure du ministère de l'Intérieur, de la commission nationale du débat public, de la direction de l'information légale et administrative, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Toutefois, certains sont hébergés en dehors de ce périmètre. Il s'agit de la HALDE, du CSA, du Médiateur de la République, de la CNIL et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Votre rapporteur spécial observe tout d'abord que la situation locative des AAI est très variable, c'est-à-dire allant du blocage dans le déroulement des négociations, dans le cas de la HALDE, à un compromis pour le CSA jusqu'au succès salué par la Cour des comptes pour le Médiateur de la République.

a) La HALDE : le blocage

S'agissant de la **HALDE**, votre rapporteur spécial rappelle qu'un bail a été conclu le 13 janvier 2005¹ pour une durée ferme de neuf ans² aux fins de location de locaux au 11 rue Saint Georges, dans le neuvième arrondissement de Paris.

Les surfaces des locaux ainsi occupés sont de 2 167,2 m² pour une surface utile de bureaux de 1 362,2 m². Le montant du loyer annuel par poste de travail est de 13 091 euros hors taxe (HT). Le montant des charges de location rapporté au nombre de postes est de 1 505 euros HT.

Consciente du coût « somptuaire » du loyer, la HALDE a, depuis plusieurs années, tenté sans succès d'engager une négociation avec le propriétaire pour une révision des loyers. Face au refus de ce dernier d'en réduire le montant, la Haute Autorité a obtenu à l'été 2009, le concours actif de France Domaine qui a mandaté un intermédiaire privé afin d'engager de nouvelles négociations avec le bailleur.

Malgré sa persistance à ne pas négocier le montant du loyer, ce dernier a envisagé en janvier 2010 la possibilité d'offrir à la HALDE la location de locaux moins onéreux, à condition que la durée du nouveau bail soit plus longue que l'actuel. Le 30 juillet 2010, la société privée, mandatée par France Domaine, a adressé au propriétaire un courrier stipulant que désormais l'Etat « *ne prendrait plus de baux privés dont le loyer serait supérieur à 400 euros/m² HT* ».

Le 27 août 2010, le représentant du bailleur indiquait qu'une franchise de trois mois pouvait être accordée à la HALDE en contrepartie d'une prolongation de deux ans si un accord était signé avant le 15 septembre 2010. Cette proposition fut rejetée le 8 septembre 2010, après analyse de France Domaine qui a jugé que la « *diminution de 7 % situerait encore le loyer aux environs de 650 euros/m², soit bien au-delà du plafond de 400 euros* ».

¹ La HALDE y dispose de 117 postes de travail permettant d'accueillir au 1^{er} janvier 2010, deux membres du collège, quatre-vingt-quatre agents permanents, six personnels mis à disposition, un correspondant local, douze stagiaires, dix prestataires et deux personnels en contrat à durée déterminée.

² Ce bail a été conclu deux mois avant la nomination de son ancien président Louis Schweitzer.

La négociation n'ayant pas abouti, votre rapporteur spécial prend note de la proposition faite lors d'une réunion interministérielle, le 8 juillet 2010, d'attribuer à la HALDE des locaux dans le nouveau centre du Gouvernement. Ce nouvel hébergement interviendrait alors en 2015, soit douze mois après la fin du bail des locaux de la rue Saint-Georges.

Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une solution temporaire de relocalisation des services de la HALDE dès la fin du bail de celle-ci, si une relocalisation avant le terme n'est pas possible.

Il espère qu'à l'avenir une attention particulière, lors de la négociation des contrats de bail, sera portée non seulement aux modalités financières mais également à celles de révision et de résiliation du contrat afin de ne pas rendre captive l'Autorité.

b) Le CSA : un compromis

Le CSA loue, pour les besoins de ses services, des locaux au 39-43 quai André Citroën dans le quinzième arrondissement de Paris, à proximité des opérateurs majeurs du secteur audiovisuel, TF1, Radio France, France Télévisions et Canal +. Il compte sur son site parisien 285 agents auxquels s'ajoutent vingt-huit prestataires, un intérimaire et dix stagiaires.

Le montant total des dépenses de loyers s'établit à 4,07 millions¹ d'euros hors taxe et hors charge en 2010.

Récapitulatif des loyers et surfaces louées par le CSA

Lieu	Surface en m ²	Loyer HT/HC
Bordeaux	160,00	16 509,32
Caen	136,00	20 525,48
Chamalières	140,00	21 557,39
Dijon	92,00	15 935,99
Lille	114,00	15 960,00
Lyon	120,00	19 977,72
Marseille	162,00	18 002,84
Nancy	131,00	15 942,31
Poitiers	123,00	17 592,56
Rennes	137,00	24 537,44
Toulouse	144,00	18 903,88
Martinique	96,85	24 045,74
Nouméa	44,35	10 307,40
Réunion	126,00	25 474,78
Polynésie	70,00	14 413,16
Siège Paris (nouveau bail)	7 578,20	3 791 641,00
Total	9 374,40	4 071 327,01

Source : Services du Premier ministre

¹ Prévisions.

Le montant des charges de location rapporté au nombre d'ETPT s'établit ainsi à 13 895,31 euros. Le montant des charges de location rapporté aux surfaces correspondantes s'établit à 434,30 euros du m².

France Domaine a constaté que les différents ratios d'optimisation des baux du CSA répondaient à ses normes.

Evaluation par France Domaine de l'optimisation de la surface louée

France Domaine a procédé au calcul de différents ratios immobiliers en 2009 sur la base de la surface hors œuvre nette (SHON) du CSA de 7 577 m², de la surface utile brute (SUB) de 7 413 m² et de la surface utile nette (SUN) de 5 361 m².

Le ratio SUN/SUB représente l'optimisation de la capacité utile d'accueil. La valeur cible des domaines est « cible > 67 % », le ratio du Conseil est de 72,3 %. La valeur cible du ratio SUB/SUN est de cible < 1,5, le ratio du Conseil est de 1,38.

Le ratio SUB/SHON représente l'optimisation de la conception. La valeur cible des domaines est « cible > 85 % », le ratio du Conseil est de 97 %. La valeur cible du ratio SHON/SUB est de cible < 1,17, le ratio du Conseil est de 1,02.

Source : Services du Premier ministre

Votre rapporteur spécial relève que le CSA a entrepris une longue négociation avec son bailleur dès 2009 afin d'obtenir, dans un premier temps, la stabilisation du loyer pour 2009, puis en 2010 avec le soutien de France Domaine, un nouvel accord effectif au 1^{er} juillet 2010.

Ainsi, au titre de ce nouveau bail, le Conseil a obtenu une franchise de quatorze mois de loyer, assortie d'une participation « travaux » de la part du propriétaire d'un montant de 250 euros à 350 euros du m². En conséquence, le coût de revient du loyer du Conseil s'élève à 434 euros par m² HT, hors charges, hors travaux valorisés.

L'économie annuelle qui en résulte sera de l'ordre d'un million d'euros pour l'Etat sur la durée totale du bail, soit neuf ans.

c) Le Médiateur de la République : un exemple de persévérance

Dès 2004, votre rapporteur observe que le Médiateur de la République a tenté de diminuer le coût du loyer de ses locaux jugeant le bail conclu en 2003 comme trop onéreux au mètre carré, soit 688,55 euros/m² HT pour un montant total annuel hors taxe de 2,09 millions d'euros.

Le Médiateur de la République est parvenu à renégocier les termes du bail ramenant notamment le montant annuel du loyer à partir du 1^{er} décembre 2008 à 1,62 million d'euros HT, soit un montant de 484 euros du mètre carré.

En outre, il a obtenu du bailleur l'engagement de prendre à sa charge plusieurs gros travaux initialement inscrits dans le bail comme étant dévolus

au locataire, et de financer les travaux d'installation d'un ascenseur desservant tous les étages avec la réalisation concomitante de travaux permettant de disposer de surfaces complémentaires, notamment une salle de formation.

Enfin, des surfaces supplémentaires ont été mises à disposition des services du Médiateur de la République, à l'origine pour la durée des travaux, puis jusqu'au terme du bail, pour un montant de loyer revu à la baisse.

Dans sa lettre définitive du 1^{er} septembre 2009, **la Cour des comptes souligne que des « évolutions favorables »** sont intervenues concernant la situation immobilière de la Médiature. La Cour ajoute qu'« *en prenant acte que vous [Le Médiateur de la République] avez tenté de mettre fin à cette situation dès votre nomination en 2004, la Cour constate qu'il n'a pas été possible d'envisager un déménagement compte tenu des conditions fixées par le bail et exprime sa satisfaction devant le renégociation substantielle des termes de celui-ci concernant les travaux engagés à la charge du propriétaire, la suppression du surloyer, le gel du loyer et la limitation de son indexation jusqu'en 2014* ».

d) La CNIL : l'absence de marge de manœuvre de négociation

Votre rapporteur spécial relève que le loyer de la CNIL rue Vivienne, dans le deuxième arrondissement de Paris, s'élève à 163 154 euros en 2010, soit 716 euros du m². Ses locaux de 3 192 m² hébergent 159 ETPT.

Un audit mandaté de France Domaine a été conduit afin d'étudier la possibilité d'une renégociation du bail actuel. Il a confirmé, au mois d'avril 2010, « *l'efficience de l'occupation des locaux telle que mise en œuvre par la CNIL* ». En outre, les conditions financières¹ de location ont été validées par cet audit. Il a été précisé à votre rapporteur spécial qu'une relocalisation au terme du bail dans les futurs locaux du centre du Gouvernement a été proposée à la CNIL.

En conséquence, aucune renégociation du bail n'a été engagée. Votre rapporteur spécial souhaiterait disposer de davantage d'information en raison du prix de ce loyer rapporté au mètre carré, soit 716 euros, toutes charges comprises (556 euros HT, loyer uniquement).

Force est donc de constater que des marges de progrès existent en matière d'efficience locative. La situation du **contrôleur général des lieux de privation de liberté** en témoigne également. Situé au 16-18, quai de la Loire, dans le dix-neuvième arrondissement de Paris, dans une surface de 502 m² occupée par 24 ETPT, ce dernier acquitte un loyer annuel peu onéreux de 167 472 euros, soit 334 euros par m² HT hors charges.

¹ Le montant annuel des charges de location s'élève à 163 145 euros, soit 14 381 euros par ETP.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur la présentation générale de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**

- Votre rapporteur spécial prend acte des modifications de la maquette et notamment la création du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Ce dernier prend en charge les moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles.

- Il approuve l'intégration de la nouvelle action « Défenseur des enfants » au programme 308 « Protection des droits et libertés », conformément à ses préconisations formulées dès 2009.

- Il relève que l'augmentation des moyens du programme 129 est essentiellement imputable à la montée en puissance des crédits de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » ainsi qu'à l'action « Administration territoriale », conséquence des transferts de crédits sur le programme à la suite de la réforme des services déconcentrés.

- Il constate que si les budgets de fonctionnement des diverses AAI du programme 308 sont en légère diminution (1,16 %), l'Etat maintient son engagement en termes de dépenses de personnel afin de leur permettre d'accomplir leur mission face à la montée en charge des réclamations.

- S'agissant des dépenses de loyer de certaines d'entre elles, leur budgétisation conduit à une forte augmentation des autorisations d'engagement pour 2011. Votre rapporteur spécial observe que la situation locative est contrastée selon les AAI, allant d'une réussite saluée par la Cour des comptes dans le cas du Médiateur de la République à une situation de blocage dans le cas de la HALDE. En conséquence, il attire l'attention non seulement sur les modalités financières des contrats de bail, mais également sur les clauses contractuelles de révision et de résiliation pouvant rendre captive une AAI.

- Il espère que le coût des travaux de mise en œuvre du nouveau centre du Gouvernement, avenue de Ségur, dans le quinzième arrondissement de Paris, sera maîtrisé et que l'attribution des postes d'occupation aux différents services s'effectuera selon des critères objectifs d'efficience administrative et de coûts.

DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

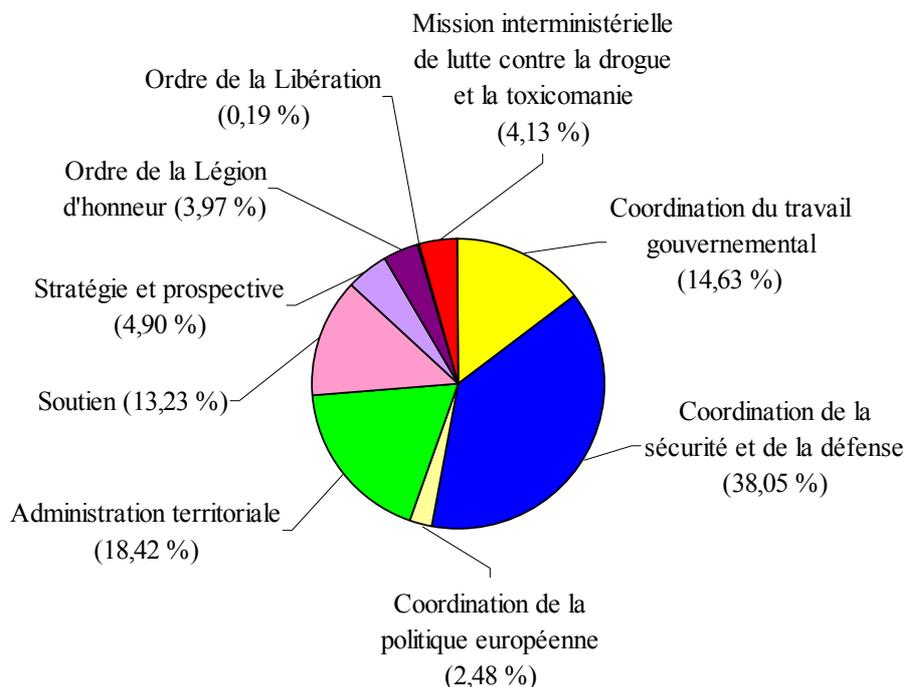
I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS TRADUISANT LE RENFORCEMENT DE CERTAINES FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR

Les crédits du programme 129 s'élèvent en 2011 à 578,4 millions d'euros en CP et 585,89 millions d'euros en AE. Ils sont destinés aux services exerçant des fonctions d'état major de l'activité gouvernementale. Ils sont ventilés entre neuf actions :

- Action 01 : Coordination du travail gouvernemental
- Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense
- Action 03 : Coordination de la politique européenne
- Action 05 : Administration territoriale
- Action 10 : Soutien
- Action 11 : Stratégie et prospective
- Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur
- Action 14 : Ordre de la Libération
- Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Trois d'entre elles regroupent plus des deux tiers de la dotation : l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense », l'action 05 « Administration territoriale » et l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Répartition des crédits de paiement pour 2011 entre les actions du programme 129



Source : *Projet annuel de performances pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL CORRÉLATIVE AUX NOUVELLES MISSIONS PRISES EN CHARGE PAR LE PROGRAMME 129

Votre rapporteur spécial constate qu'à **périmètre constant**, l'évolution des emplois et des crédits du programme en 2011 traduit la **suppression de 24 ETP**, dans le cadre du non remplacement d'un départ en retraite sur deux et de la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre, par regroupement des fonctions support tels que les secrétariats ou la gestion financière.

Nonobstant, le nouveau périmètre du programme 129, décrit ci-dessus, ayant cependant largement évolué en 2011, de nombreux transferts d'emplois ont été opérés. C'est donc au total 89,5 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP qui sont ouverts en titre 2 dans le programme 129.

Trois actions voient leur plafond d'emplois augmenter en raison des rattachements de crédits précités. Il s'agit des actions « Administration territoriale », « Coordination du travail gouvernemental » et « Soutien ».

Les crédits de personnel des autres actions demeurent stables¹ à l'exception de ceux de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » qui poursuit sa montée en puissance.

1. Des changements de périmètres accompagnés de transferts d'emplois

a) Action 05 « Administration territoriale »

L'action 05 est la première bénéficiaire de l'élargissement du champ d'intervention du programme 129.

Votre rapporteur spécial rappelle que **l'action 05 « Administration territoriale » a été créée en 2010** afin de regrouper les crédits destinés au fonctionnement :

- des « **Secrétariats généraux pour les affaires régionales** » (SGAR)², soit 319 ETPT et 26,78 millions d'euros en 2011 ;

- des échelons régionaux du « **Service des achats de l'État** » constitués pour chaque région d'un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR et d'un collaborateur, soit 22 ETPT, et 2,04 millions d'euros de titre 2 en 2011.

Une sous-action supplémentaire « Directions départementales interministérielles » est créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 afin de tenir compte de l'instauration des DDI par le décret du 3 décembre 2009 précité. Elle rassemble les emplois et les crédits relatifs à la rémunération des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints, transférés sur le programme 129, soit 497 ETPT et 76,22 millions d'euros.

b) Action 01 « Coordination du travail gouvernemental »

L'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » comprend les cabinets ministériels, le commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, le Commissaire général à l'investissement, le Secrétariat général du

¹ Il s'agit des actions « Coordination de la politique européenne », « Stratégie et prospective » et de la MILDT. Les actions « Ordre de la légion d'honneur » et « Ordre de la libération » sont dépourvus de crédits du titre 2.

² Les emplois et les crédits relatifs à la rémunération des SGAR et de leurs chargés de mission, ainsi que les emplois et les crédits destinés à la rémunération des agents en fonction dans les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines.

Gouvernement, le Service d'information du Gouvernement, et des commissions rattachées aux services centraux¹.

Ses crédits, ouverts à hauteur de 52,5 millions d'euros en 2011, traduisent l'évolution de son périmètre sous l'effet notamment des transferts dus :

- au **remaniement ministériel du mois de juin 2009** qui conduit à la consolidation dans le plafond de l'action 01 de 50 ETPT au titre de l'ancien ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire², et de 20 ETPT au titre du ministre chargé des relations avec le Parlement ;

- à l'institution par décret du 22 janvier 2010³ du **nouveau commissaire général à l'investissement**, accompagnée d'un transfert de 36 ETPT ;

- à la prise en charge de **l'Académie du renseignement, nouvellement créée** par un décret en date du 13 juillet 2010⁴ et rattachée au Premier ministre. L'action 01 est dotée de 9 ETPT supplémentaires en 2011.

En revanche, il convient de noter que les emplois de la Mission région capitale sont transférés hors du programme 129 afin de participer à la création de la Société du Grand Paris. L'action 01 est donc diminuée de 12 ETPT. La gestion des dépenses d'investissement dans les cités administratives est transférée du Secrétariat général du Gouvernement vers France Domaine et donne lieu à un transfert correspondant d'1 ETPT.

c) Action 10 « Soutien »

Le nombre d'ETPT de l'action 10 « Soutien » évolue également sous l'effet de transferts :

- 17 ETPT lui sont affectés au titre de la gestion administrative des personnels relevant de l'action 05 « Administration territoriale », soit 2,75 millions d'euros en 2011;

- 4 ETPT (soit 0,14 million d'euros) sont rattachés à l'action 10 par un redéploiement interne au programme 129 au titre de la mise en place du **Centre de service partagé (CSP)**. Ce centre porté par la DSAF, est destiné à

¹ Il s'agit de services administratifs, dont le secrétariat général de la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES »), le secrétariat général de l'administration, le comité stratégique pour le numérique et l'académie du renseignement.

Sont également rattachés à l'action 01 des commissions consultatives, dont la commission supérieure de codification et la commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République.

² Devenu le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire le 14 novembre 2010. Cette affectation ne devrait pas être remise en cause.

³ Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement.

⁴ Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement.

effectuer les opérations financières dans le cadre de CHORUS¹ à compter du 1^{er} janvier 2011.

2. La poursuite de la mise en place de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

Le plafond d'emplois de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » augmente au total de 18 ETPT par rapport à 2010 pour s'établir à 409 ETPT, soit une hausse de 9,3 % des CP en 2011. Cette progression fait suite à la création de 40 emplois en 2010 destinés à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Elle répond à l'objectif fixé par le gouvernement d'atteindre un effectif de l'ANSSI de 250 agents à horizon 2012.

Votre rapporteur spécial rappelle que cette agence a été mise en place à la suite des préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui a mis en lumière une « **cyber-menace** » sur la sécurité des systèmes d'information. Elle est notamment chargée d'assurer, dans le domaine de la défense informatique, un service de veille, de détection, d'alerte et de réaction aux attaques informatiques, notamment sur les réseaux de l'Etat.

En revanche, cinq emplois au sein du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN hors ANSSI) sont supprimés. Huit autres sont transférés de l'équipe « Intelligence économique », relevant depuis la création fin 2009 du délégué interministériel à l'intelligence économique des effectifs du secrétariat général du ministère chargé de l'économie, vers le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS HORS DÉPENSES DE PERSONNEL

Votre rapporteur spécial relève que les crédits hors dépenses de personnel (dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention) **progressent** dans leur ensemble de 7,1 %. Cependant, **cette hausse reflète des évolutions différenciées de crédits, en fonction des priorités gouvernementales.**

¹ CHORUS : Système d'information financière de l'Etat déployé depuis fin juin 2008.

1. Une augmentation des crédits des actions « stratégiques »

a) Action 01 « Coordination du travail gouvernemental » : une réduction globale qui masque d'autres augmentations

Les crédits de fonctionnement et d'intervention de **l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental »** sont inscrits à hauteur de 31,2 millions d'euros en AE en CP en 2011, soit une contraction de 9,1 % par rapport à 2010.

Ainsi, les dotations de fonctionnement du Service d'Information du Gouvernement (SIG) **ouvertes dans le cadre de l'action 01**, à hauteur de **19,7 millions** d'euros en AE et en CP en 2011, diminuent de 10 % par rapport à 2010.

Toutefois, votre rapporteur spécial continue de s'interroger sur la finalité et la légitimité de certaines dépenses réalisées par le SIG.

Le projet annuel de performances pour 2011 précise que son budget vise à « *assurer le fonctionnement de l'activité interministérielle du service, sur les quatre piliers traditionnels* » que sont la production de supports d'information, des dépenses logistiques, la mise en œuvre de la stratégie de communication gouvernementale et l'analyse de l'opinion.

Sur les deux derniers points, il convient de souligner que des crédits d'un montant de 13,2 millions d'euros sont inscrits pour la mise en œuvre de la stratégie de communication gouvernementale, « y compris la communication de crise », contre 14 millions d'euros en 2010, ainsi que 4,3 millions d'euros pour l'analyse de l'opinion et des médias, au lieu de 3,9 millions d'euros en 2010.

Votre rapporteur spécial observe certes que la dotation destinée la communication gouvernementale est en baisse de 5,7 % par rapport à 2010, mais il émet des réserves quant à la nécessité de telles dépenses, au regard de la réponse à sa demande que lui soient « *précisément détaillées les actions de communication menées par le SIG ainsi que le coût des cinq plus importants projets menés en 2010* ».

Les éléments transmis ci-après établissent le coût des cinq plus importantes actions menées en 2010 à 7,2 millions d'euros :

« - *campagne sur la réforme des retraites en co-financement des actions menées par le Ministère chargé du Travail : 3 millions d'euros correspondant à de l'achat d'espace TV et radio (en avril) et de l'achat d'espace TV (en mai) ;*

- *plate forme jeunes Waka avec la station de radio Skyrock : 1,2 million d'euros à fin août, correspondant à la réalisation d'un partenariat médias comprenant la réalisation d'une plateforme à destination des jeunes et sa promotion radio et web ;*

- ouverture du site *France.fr* sur la promotion internationale de la France pour un coût de 1,2 million d'euro au moment de sa mise en ligne (mi août) ;

- campagne sur les investissements d'avenir : 1,1 million d'euros portant sur la conception et la réalisation de la campagne d'information et l'achat d'espaces en presse et web pour sa diffusion ;

- campagne sur les mesures pour les chômeurs en fin de droits : 0,7 million d'euros comprenant de l'achat d'espaces en presse et web pour sa diffusion. »

Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur la nature des dépenses restantes qui ont été effectuées par le SIG. En outre, il déplore que les crédits affectés aux enquêtes d'opinion augmentent de 10,2 % dans un contexte de restriction budgétaire.

b) Action 03 « Coordination de la politique européenne » et Action 05 « Administration territoriale » : une augmentation des crédits conforme au nouveau périmètre

De même, la dotation de fonctionnement de **l'action 02 « Coordination de la politique européenne » progresse de 2,7 millions d'euros en AE et CP en 2010 à 3,7 millions d'euros en 2011.**

Aux interrogations de votre rapporteur spécial sur les raisons de cette augmentation, il a été précisé que ces crédits comprennent en 2011 des **frais pris en charge l'an dernier par le programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », telles que l'achat de revues et d'ouvrages, des dépenses de reprographie, l'achat de fournitures, des frais de représentation et de traduction. A cet égard, **vo**tre rapporteur spécial met en garde contre toute dérive des frais de déplacements professionnels des agents du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

L'action 05 « Administration territoriale », quant à elle, bénéficie d'une nouvelle dotation de fonctionnement par rapport à 2010 de 1,5 million d'euros.

c) Action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » : une montée en puissance de l'ANSSI

Les crédits hors titre 2 de l'action 02 « coordination de la sécurité et de la défense » augmentent en 2010 de 22,1 millions d'euros en AE et de 28,3 millions d'euros en CP, soit de plus de 18 %.

En réponse à votre rapporteur spécial, il a été indiqué que **cette majoration vise à renforcer les moyens de fonctionnement de l'ANSSI** ainsi que le financement d'études dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information (SSI).

Les projets de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour 2011

- Poursuite du développement du centre national de détection des attaques informatiques

Dans le cadre de la création de l'ANSSI, le **centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information (COSSI)** se dote, depuis 2009, d'une capacité renforcée de détection précoce des attaques informatiques. Trois administrations ont pu rapidement bénéficier du service dans le cadre d'une phase pilote entamée en octobre 2009.

Près d'une centaine de fichiers piégés sont ainsi détectés chaque mois à l'entrée d'un réseau ministériel connecté au centre de détection. Ces fichiers échappent souvent aux solutions antivirales déjà en place. Le service doit être étendu d'ici fin 2010 à six autres ministères et se poursuivre en 2011 afin d'atteindre une couverture la plus complète possible.

- Lancement de l'extension en province du réseau intranet interministériel sécurisé ISIS

L'**intranet sécurisé interministériel (ISIS)** inauguré en novembre 2007 permet le partage en temps réel d'informations classifiées au niveau confidentiel-défense (messagerie, annuaire, portail web, bases documentaires thématiques) ainsi que la conduite de l'action gouvernementale en situation d'urgence ou de crise.

Le réseau couvre actuellement en région parisienne l'essentiel des hautes autorités de l'Etat et administrations centrales. La poursuite de son extension sur le territoire national, en particulier vers les centres opérationnels des préfectures métropolitaines, répond à l'objectif défini par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

- Poursuite du développement de produits de sécurité destinés aux réseaux et systèmes d'information de l'Etat

Face aux menaces d'intrusion pesant sur les systèmes d'information gouvernementaux, l'Etat durcit la sécurité de ceux-ci, et notamment les communications téléphoniques, par deux actions conjointes : le renforcement de la sécurité des réseaux et celui de la confidentialité par chiffrement systématique des communications.

D'autre part, l'achèvement du développement des terminaux sécurisés TEOREM, issu du programme national de cryptophonie de nouvelle génération lancé en 2006, permettra de remplacer progressivement l'ensemble des terminaux actuels du réseau de téléphonie sécurisée RIMBAUD.

Source : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

2. Des réductions des crédits de fonctionnement ciblées

a) Action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » : une réduction « sévère » des crédits de fonctionnement

Loin d'une augmentation de crédits, voire d'une stabilisation, votre rapporteur spécial observe que la dotation hors titre 2 de l'**action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »** est en réduction de près de 6 millions d'euros entre 2010 et 2011, en s'établissant à près de 22 millions d'euros, soit une **diminution de 20 %**.

Il regrette qu'aient été réduites d'un montant de 1,2 million d'euros en AE et en CP en 2011 les dépenses de fonctionnement liées notamment aux **formations interministérielles sur la question des drogues** ainsi qu'aux actions de prévention en direction de publics cibles. En outre, la MILDT voit ses crédits d'intervention réduits de **4,8 millions d'euros en AE et en CP** alors que ses actions de coopérations internationales et de prévention au niveau déconcentré de l'Etat sont essentielles.

Cette restriction budgétaire des moyens de la MILDT apparaît sévère alors qu'il convient de relever que les dotations de fonctionnement de **l'action 13 « Ordre de la Légion d'honneur » et de l'action 14 « Ordre de la Libération »** s'établissent respectivement en 2011 à 22,9 millions d'euros en AE et en CP et 1,08 million d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 1,9 % et 1,1 % en 2011.

Or, 2011 constitue une année charnière pour la MILDT qui devrait achever la mise en œuvre de son plan d'actions couvrant la période de 2008 à 2011.

Votre rapporteur spécial rappelle que **la mission joue un rôle crucial dans l'impulsion de la politique publique de lutte contre les drogues**, en développant des outils de prévention et de communication communs aux ministères ainsi qu'en organisant des formations interministérielles.

Cette réduction de crédits pourrait menacer la MILDT dans sa capacité à financer des outils de lutte contre la drogue, et à soutenir efficacement les projets menés par les organismes internationaux.

b) Action 10 « Soutien » : une stabilisation des dépenses

La dotation hors personnel (fonctionnement et investissement) de **l'action 10 « Soutien »** reste stable en 2011 en s'établissant à 46,6 millions d'euros en AE et 46,84 millions d'euros en CP. Cependant, hors investissement, les crédits de fonctionnement diminuent de 1,9 %.

c) Action 11 « Stratégie et prospective » : la participation à l'effort de réduction des dépenses

La dotation de l'action 11 « **Stratégie et prospective** », hors titre 2, en CP et en AE diminue globalement en 2011 de 6,3 % afin de satisfaire l'objectif de réduction des dépenses de l'Etat. Les dépenses d'intervention (titre 6) sont en réduction de 10,1 % contre 4,2 % pour les dépenses de fonctionnement (titre 3).

II. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION

Votre rapporteur spécial se félicite de l'amélioration apportée aux indicateurs transverses d'efficience de gestion du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Ces derniers ont fait l'objet d'une harmonisation interministérielle conduite par la direction du budget. Ils ont été également complétés de deux indicateurs et de dix sous-indicateurs nouveaux.

Il relève les efforts tout particulièrement accomplis par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, sur le troisième objectif « Optimiser le coût et la gestion des fonctions support ».

Celui-ci comprend désormais cinq indicateurs :

- le « ratio d'efficience bureautique », qui demeure inchangé ;
- l'« efficience de la gestion immobilière », qui se substitue à l'ancien indicateur « dépenses immobilières d'investissement et d'exploitation par mètre carré » ;
- le « ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines », complété par un nouveau sous-indicateur spécifiant le nombre des effectifs gérés ;
- le « respect des coûts et délais des grands projets d'investissement », nouvel indicateur qui rend compte des éventuels dépassements de délais et de coûts des grands projets du programme principalement immobiliers ;
- la « part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 », nouvel indicateur qui mesure le taux d'emploi des personnes handicapées dans les services du Premier ministre.

Enfin, il convient de souligner que la mission « Direction de l'action du Gouvernement » est concernée par **onze réformes** issues du premier conseil de modernisation des politiques publiques (du 12 décembre 2007).

Quatre de ces réformes ont recentré les services du Premier ministre sur leur mission fondamentale de coordination de l'appareil gouvernemental. Elles se sont concrétisées par la suppression du Haut conseil de la coopération internationale (décret n° 2008-273 du 20 mars 2008), du Conseil national de l'évaluation (décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008) et du Haut conseil du secteur public (décret n° 2008-1029 du 9 octobre 2008), et par la prise en charge par la Cour des comptes des missions du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics.

Quatre autres réformes visent à moderniser l'accès à l'information pour les usagers.

Trois d'entre elles ont conduit à la **suppression de huit des neuf centres interministériels de renseignement administratif (CIRA)** et à la réforme de **l'information délivrée par téléphone**. En effet, l'accès des

citoyens à l'information administrative par téléphone (le 39 39) a été amélioré grâce à l'élargissement des horaires du service et à une tarification moins coûteuse. De surcroît, le regroupement des expertises sur le site unique de Metz depuis le 1^{er} janvier 2010 tend à renforcer l'efficacité du traitement des appels.

La nouvelle Direction de l'information légale et administrative (**DILA**)¹, issue de la fusion de la Documentation française et des Journaux officiels, a été créée le 13 janvier 2010. Elle a pour mission de moderniser l'édition et la diffusion de l'information légale et administrative grâce au recours aux nouvelles technologies. La modernisation des accès à l'information se poursuit à travers la mise en œuvre d'une charte ergonomique appliquée à l'ensemble des sites internet de l'État.

Les trois dernières réformes, dont la mise en œuvre est confiée au Secrétariat général du Gouvernement, ont pour objectif de **simplifier les procédures internes à l'État**.

Celle consistant à réaliser des études d'impact préalables aux projets de lois a abouti avec la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, dont les dispositions sont applicables depuis le 1^{er} septembre 2009. Quant à **la limitation des consultations préalables**, sa mise en œuvre en juin 2009 par le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 a permis la suppression de 197 commissions à caractère consultatif. Depuis le 29 février 2008, aux termes du décret n° 2008-208, la consultation préalable du Conseil d'État n'est plus requise en matière d'organisation des services d'administration centrale.

Votre rapporteur spécial observe que cinq nouvelles mesures visant à rationaliser l'organisation des services du Premier ministre ont été décidées lors du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Il s'agit de :

- **la mutualisation au sein de la DSAF des services de ressources humaines** ;

- **la mutualisation des services financiers** au sein de la DSAF, en particulier les fonctions comptabilité, marchés, programmation ;

- **l'optimisation de la gestion des systèmes d'information**, notamment grâce à la mutualisation des fonctions d'assistance ;

- **la rationalisation des services logistiques et immobiliers**, en s'appuyant sur le redimensionnement des ressources de reprographie, la réduction de la fonction de magasin central et la poursuite de l'externalisation des fonctions transport et maintenance immobilière ;

- **la mutualisation des structures de documentation** et de gestion des ressources de secrétariat.

¹ Cf. *mission hors budget général du projet de loi de finances pour 2011 « Publications officielles et information administrative »* de Bernard Véra.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**

- Votre rapporteur spécial prend acte du relèvement du plafond d'emplois des actions « Administration territoriale », « Coordination du travail gouvernemental » et « Soutien » justifié par les transferts d'emplois attachés au nouveau périmètre du programme.

- Il attend du rattachement des crédits des DDI au programme une réelle politique de mutualisation de leurs moyens.

- Votre rapporteur spécial continue de s'interroger sur la nature des dépenses effectuées par le SIG au titre de la communication gouvernementale et des sondages d'opinion.

- Il déplore la réduction des crédits de fonctionnement de la MILDT de l'ordre de 20 %.

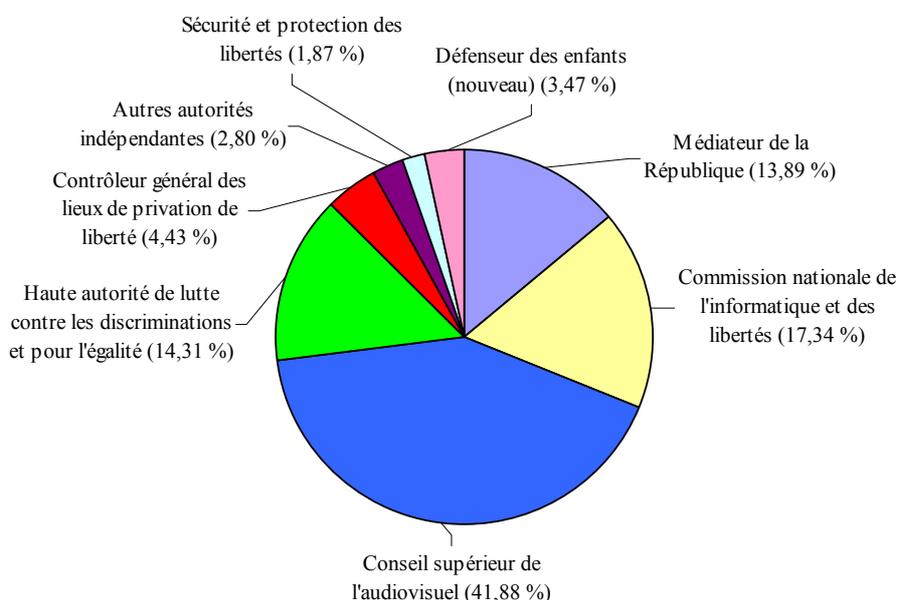
TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »

Le programme « Protection des droits et libertés » est structuré en huit actions : le « Médiateur de la République » (Action n° 1), la « Commission nationale de l'informatique et des libertés » (Action n° 2), le « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (Action n° 3), la « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » (Action n° 4), le « Contrôleur général des lieux de privation de liberté » (Action n° 5), les « Autres AAI » (Action n° 6), la « Sécurité et protection des libertés » (Action n° 7), et enfin la nouvelle action « Défenseur des enfants » (Action n° 8).

Il représente au total 91,5 millions d'euros en CP et 147,6 millions d'euros en AE, soit près de 8,25 % du total des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » demandés pour 2011.

Si la dotation globale augmente de 2,6 %, le programme voit néanmoins ses crédits de fonctionnement diminuer de 1,16 % afin de se conformer aux objectifs de réduction de la dépense publique.

Répartition des crédits de paiements des actions pour 2011 dans le cadre du programme 308



Source : *Projet annuel de performances pour 2011 de la mission Direction de l'action du Gouvernement*

I. DES DOTATIONS GLOBALEMENT EN HAUSSE EN FAVEUR DES AAI

A. UNE AUGMENTATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS CONFORME À LA CROISSANCE DES RÉCLAMATIONS DÉPOSÉES AUPRÈS DES AAI

Votre rapporteur spécial relève que les crédits du titre 2 relatifs aux dépenses de personnel du programme 308 **progressent de 6,33 % en 2011** en AE et en CP afin de permettre aux AAI de traiter l'augmentation des réclamations qu'elles ont connue ces dernières années.

L'effectif est constitué du plafond de 720 ETPT autorisés en 2011, qui résulte des transferts et créations d'emplois suivants :

- le **Médiateur de la République** bénéficie de **six ETPT** supplémentaires dont cinq créations d'emplois afin de permettre l'intégration d'agents mis à disposition par la Haute autorité de santé, à la suite du transfert depuis le 1er janvier 2009 de la mission pour le développement de la médiation, de l'information et du dialogue dans la sécurité des soins (MIDISS). Un ETPT de catégorie B est créé pour la saisine directe du Médiateur de la République ;

- la **CNIL** voit ses effectifs augmenter de **quatorze ETPT** au titre des nouvelles missions qui lui ont été confiées l'an dernier (contrôles sur place, mise en œuvre d'une formation contentieuse, création et animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », missions de conseil, d'expertise et d'information) ;

- la **HALDE** dispose de **deux ETPT** supplémentaires affectés à la direction des affaires juridiques pour le traitement de dossiers de réclamation ;

- le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté** bénéficie de quatre nouveaux ETPT destinés à la mise en place d'une cinquième équipe de contrôleurs ;

- la **CNCDH** se voit transférer **deux ETPT** depuis le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », afin d'ajuster son plafond d'emplois à son besoin réel ;

- le **Défenseur des enfants** se voit attribuer 27 ETPT par transfert depuis le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » ;

- **en revanche, à la demande des services du Premier ministre, trois postes sont transférés au profit du service facturier** placé auprès du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) (programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »). En conséquence, le Médiateur de la République, la CNIL et le CSA perdent chacun un EPTP.

B. UNE ÉVOLUTION VARIABLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT SELON L'AUTORITÉ

A titre liminaire, votre rapporteur spécial tient à souligner que **l'augmentation des AE hors titre 2 du programme 308 est principalement liée à la budgétisation en 2011** des crédits nécessaires à la couverture des engagements locatifs, dont une partie sera liquidée dès 2011, au titre de la durée ferme des baux des AAI. Cette augmentation renvoie aux observations développées plus haut, dans le présent rapport, quant aux modalités financières d'hébergement des AAI.

En revanche, les dépenses globales de fonctionnement du programme sont en réduction de 1,16 % en 2011. Cette moyenne masque cependant certaines augmentations.

1. Le Médiateur de la République, le CSA, les AAI relevant de la « Sécurité et protection des libertés » et le Défenseur des enfants, sous restrictions budgétaires

a) Action 01 « Le médiateur de la République » : - 2 %

Bien que toujours plus sollicité, **le Médiateur de la République devra parvenir à remplir ses objectifs avec des moyens de fonctionnement réduits de 2 % en 2011**. Ses crédits ouverts en 2011 s'élèvent à 14,2 millions d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP.

Le montant des AE comprend une dotation de 10,6 millions d'euros afférente à la couverture des loyers pour les années 2011 à 2015. Sur ce point, la Médiature poursuit le réaménagement d'un certain nombre de surfaces résultant des travaux programmés en 2009 et réalisés en 2010, tels que la création d'un ascenseur handicapé et la refonte des locaux avoisinants.

Les indemnités représentatives de frais des délégués du Médiateur de la République sont inscrites en 2011 à hauteur de 1,5 million d'euros en AE et en CP. Quant au fonctionnement courant, un montant de 2,15 millions d'euros est ouvert en 2011.

Le prochain exercice constituera une année charnière pour la Médiature. En effet, cette dernière doit préparer la **transformation de ses services dans la perspective de l'instauration du « Défenseur des droits »**. L'élargissement du périmètre d'intervention de l'Institution devrait impliquer des efforts particuliers de formation à l'exercice des éventuels nouveaux pouvoirs que la loi organique à venir déterminera.

Compétences du défenseur des droits

Aux termes de l'article 4 du texte adopté par le Sénat, le Défenseur des droits pourra être saisi, par toute personne physique ou morale, s'estimant lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'un organisme public¹, ou bien encore sur le fondement de la protection des droits de l'enfant, d'un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité ou d'une discrimination, s'agissant des agissements d'une personne privée.

Il pourra également être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause. Concernant la protection de l'enfance, il pourra recevoir la réclamation de l'enfant mineur qui estime que ses droits n'ont pas été respectés ou ses représentants légaux, les membres de sa famille, toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans ainsi que par les services médicaux ou sociaux.

En matière de discriminations, directes ou indirectes, la saisine est élargie à toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations.

Source : article 4 du Projet de loi organique n° 2573 (2010-2011) relatif au Défenseur des droits

Enfin, la Médiature doit **stabiliser l'incorporation du Pôle santé** et sécurité des soins opérée l'an dernier dans le cadre d'une forte croissance du nombre de dossiers.

b) Action 03 « Le CSA » : - 5,5 %

Les crédits de fonctionnement du CSA s'élèvent à 50,2 millions d'euros en AE et 17,2 millions d'euros en CP en 2011, soit une **diminution de ces derniers de 5,5 %**. En d'autres termes le Conseil participe à l'objectif gouvernemental d'économies sur les crédits de fonctionnement du budget général en absorbant, à crédits constants, **le coût de ses nouvelles missions**, en matière de développement de la TNT et de télévision mobile personnelle. Il convient également de souligner que le réseau hertzien de TDF devrait être lancé au second semestre 2011 afin de couvrir 50 % de la population métropolitaine au lieu des 30 % initialement prévus.

Le Conseil doit enfin définir les modalités pratiques des services non linéaires dans le cadre général de la régulation des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD).

S'agissant des autorisations d'engagement, leur hausse répond aux règles de budgétisation puisque la conclusion du nouveau bail pour le Conseil, entré en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2010 pour une durée de neuf ans, génère un besoin d'AE supplémentaires afin de couvrir l'intégralité de la période ferme.

¹ i.e. une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public.

c) Action 07 « Sécurité et protection des libertés » : - 3,45 %

L'action 07 regroupe les crédits de trois AAI qui participent à la sécurité et à la protection des libertés, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la Défense nationale (CCSDN) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Les crédits de fonctionnement de ces AAI s'élèvent à près de **0,5 million d'euros** en AE et en CP, soit **une réduction de 3,45 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2010.

d) Action 08 « Le Défenseur des enfants » : - 3,5 %

Les crédits de fonctionnement du Défenseur des enfants ouverts dans le projet de loi de finances pour 2011 diminuent de 3,5 % par rapport à 2010 pour s'établir à 0,75 million d'euros. Or votre rapporteur spécial constate que les charges fixes liées aux locaux représentent en moyenne 0,4 million d'euros. En conséquence, la marge laissée au cœur de mission de l'institution est amoindrie.

2. La HALDE, la CNIL et le CGLPL, une revalorisation de leurs crédits de fonctionnement

a) Action 04 « La HALDE » : une hausse de 4,5 % des crédits de fonctionnement pour le développement du réseau local des correspondants

La dotation de la HALDE s'élève en 2011 à 6,9 millions d'euros en CP et 13,9 millions d'euros en AE.

La progression des crédits de fonctionnement de 4,5 % tend à lui permettre d'accélérer la mise en place de son réseau de correspondants locaux afin de renforcer sa présence sur tout le territoire. Instauré en 2008, ce réseau doit couvrir avant la fin de l'année 2011, l'ensemble du territoire français (métropole et DOM). Votre rapporteur spécial relève que ce poste de dépense pourrait conduire à une augmentation des remboursements de dépenses de frais kilométriques et frais divers liés au fonctionnement des permanences régionales. Le coût de ce réseau pour 2011 devrait toutefois ne représenter que 125 000 euros pour 150 correspondants. Une enveloppe d'environ 75 000 euros supplémentaires devrait permettre de couvrir les missions ponctuelles.

De surcroît, la HALDE doit en 2011 consolider son « pôle d'orientation ». Ce dernier, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2010, permet de réorienter tous les réclamants dont la saisine ne relève pas du champ d'action de la haute autorité. Il est prévu en 2011 d'affecter deux juristes supplémentaires à cette direction.

Votre rapporteur spécial note toutefois que l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques sur l'initiative de Jean-Pierre Brard et Richard Mallié visant à reconduire le budget de la Haute autorité à hauteur des crédits alloués en 2010, en minorant en AE et en CP de 344 358 euros les crédits de l'action 04. Il apparaît que des marges de manœuvre en termes de réduction des dépenses, notamment de nature logistique, existent. Tout en convenant de la montée en charge des réclamations auprès de la HALDE et des efforts réalisés pour résorber le stock, votre rapporteur spécial appelle néanmoins de ses vœux une gestion plus rigoureuse des crédits, en particulier en matière de travaux d'impression, de commande d'études ou de frais liés à l'Internet.

b) Action 02 « La CNIL » : une progression de 3,5 % de ses crédits de fonctionnement conforme à la poursuite de ses missions

Hors dépenses du titre 2, **les crédits de paiement de fonctionnement** de la CNIL pour 2011 **progressent de 3,5 %**, en s'établissant à 5,5 millions d'euros.

En effet, l'augmentation des effectifs conduit à un accroissement mécanique des dépenses de déplacement et de fonctionnement courant (achat de mobilier, fournitures de bureaux, frais d'affranchissement, téléphonie etc.). Cependant, cette majoration des crédits doit permettre essentiellement en 2011, à la CNIL de poursuivre son développement.

Tout d'abord la Commission a pour mission de **mettre en œuvre son « pouvoir de labellisation »**, consacré par la loi du 13 mai 2009¹. Ce nouvel objectif consiste à élaborer un label « informatique et libertés » de conformité d'un produit ou d'une procédure à la loi Informatique et Libertés.

De nouvelles actions de communication devraient être également engagées auprès des mineurs, afin de les sensibiliser aux enjeux soulevés par les nouvelles technologies, telles que l'Internet ou les réseaux sociaux.

La Commission doit développer en 2011 sa politique en matière de contrôles, en s'efforçant de couvrir progressivement l'ensemble du territoire national.

S'agissant des autorisations d'engagement, en hausse en 2011 de 130 %, elles prennent en compte les engagements pluriannuels de la CNIL concernant les baux sur la période restant à couvrir jusqu'à décembre 2014.

¹ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

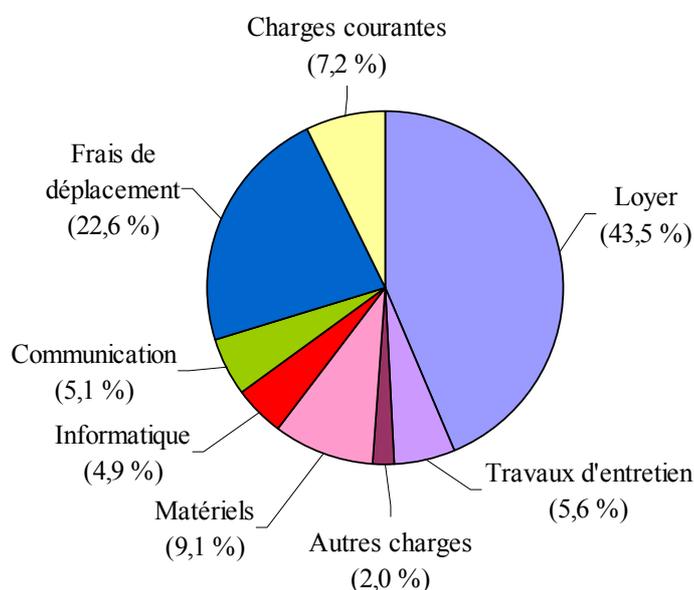
c) Action 05 « Le contrôleur général des lieux de privation de liberté » (CGLPL) : une augmentation de ses moyens de 18 % afin d'achever son installation

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté voit ses crédits de paiement de fonctionnement augmenter en 2011 de 0,5 à 0,7 million d'euros.

Ces dépenses de fonctionnement se répartissent en trois catégories principales : les frais de mission, le loyer et les autres frais. Votre rapporteur spécial constate que les frais de mission, d'un montant de 300 000 euros, constituent une dépense incompressible. L'objectif assigné par le contrôleur général est en effet d'effectuer 150 visites de sites durant l'année, dont au moins deux missions outre-mer. La durée d'une mission tend à s'accroître (environ 5 jours) en raison du nombre d'audiences accordées sur place. Quatre à cinq contrôleurs y sont associés en moyenne. Le loyer et les charges afférentes s'élèvent à 249 289 euros en CP en 2011.

Les autres frais, d'un montant de 190 090 euros, concernent notamment l'entretien des locaux, les dépenses d'énergie, les fournitures de bureau et consommables, la maintenance du matériel et des applications informatiques, les frais d'affranchissement et de téléphonie (fixe, mobile et internet), les impressions, les dépenses de documentation et de communication.

Répartition des dépenses du CGLPL en 2009



Source : rapport annuel de 2009 du contrôleur général des lieux de privation de liberté

d) Action 06 « Autres autorités indépendantes » : une progression des crédits de fonctionnement de 4,7 % pour faire face à leurs missions

L'action 06 regroupe les crédits de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), soit au total **2,5 millions d'euros** en AE et en CP. Ses crédits de fonctionnement d'un montant d'1 million d'euros en AE et en CP **progressent de 4,7 %**.

Cette revalorisation des crédits correspond à une évolution des missions de ces autorités, tout particulièrement celles de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)¹ et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)².

II. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE

La stratégie du programme 308 s'articule autour d'objectifs qui reflètent le champ d'action couvert par l'ensemble des entités du programme. **cinq objectifs sont définis en 2011 :**

- défendre et protéger efficacement les droits et les libertés ;
- éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue ;
- accélérer le déploiement de la TNT ;
- éclairer le citoyen sur la défense des droits et libertés ;
- optimiser la gestion des fonctions support.

Certains des indicateurs ont été modifiés afin de répondre aux préconisations de votre rapporteur spécial sur l'insuffisance de la mesure de la performance.

S'agissant du premier objectif « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », il apparaît que le libellé de l'indicateur 1.1 a été légèrement modifié afin d'offrir une plus grande transversalité et de permettre d'y inscrire un plus grand nombre d'entités. Il devient « nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par ETP d'agent traitant ». Cinq entités sont désormais évaluées par cet indicateur. Il s'agit de la HALDE, du Médiateur de la République, de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), de la commission nationale de déontologie de la sécurité et du Défenseur des enfants.

¹ Notamment par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement et la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

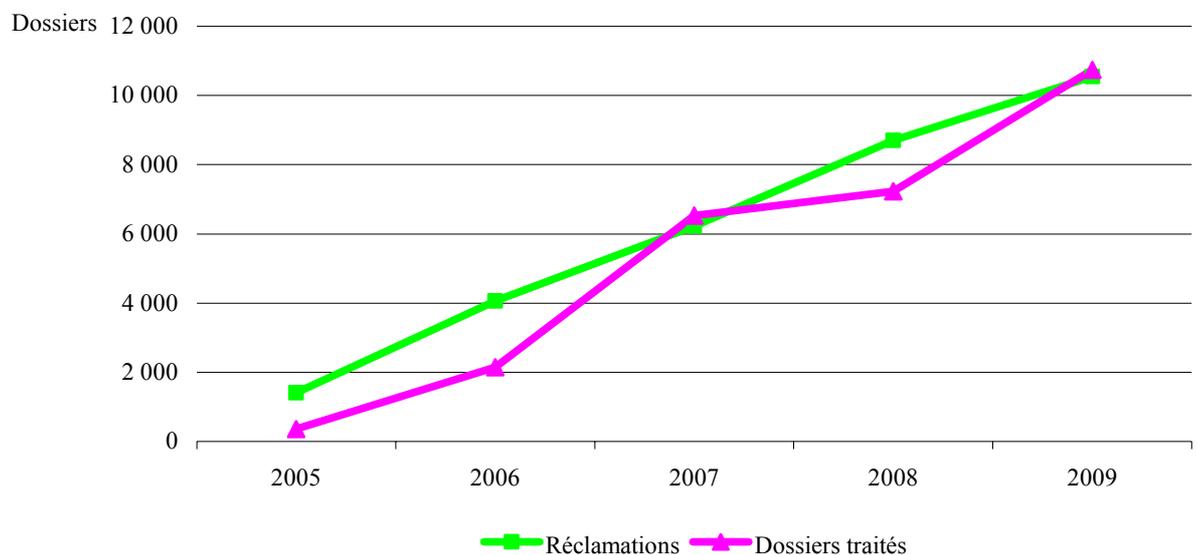
² La CADA a été réformée par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Quant à l'indicateur 1.2 « délai moyen d'instruction des dossiers », il mesure désormais les résultats de la HALDE en plus de ceux du Médiateur de la République, de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), de la CADA et de la CNDS ;

La HALDE a traité 10 734 dossiers en 2009. Au 31 décembre 2009, il ne restait que 3 946 dossiers en cours d'instruction dont 731 sont ouverts depuis plus de douze mois. Le réseau des correspondants locaux traite à ce jour 30 % des réclamations. L'objectif est de passer à 40 % fin 2011.

Votre rapporteur spécial salue l'accélération du traitement des demandes, comme l'illustre le graphique ci-après :

Evolution de l'instruction des réclamations



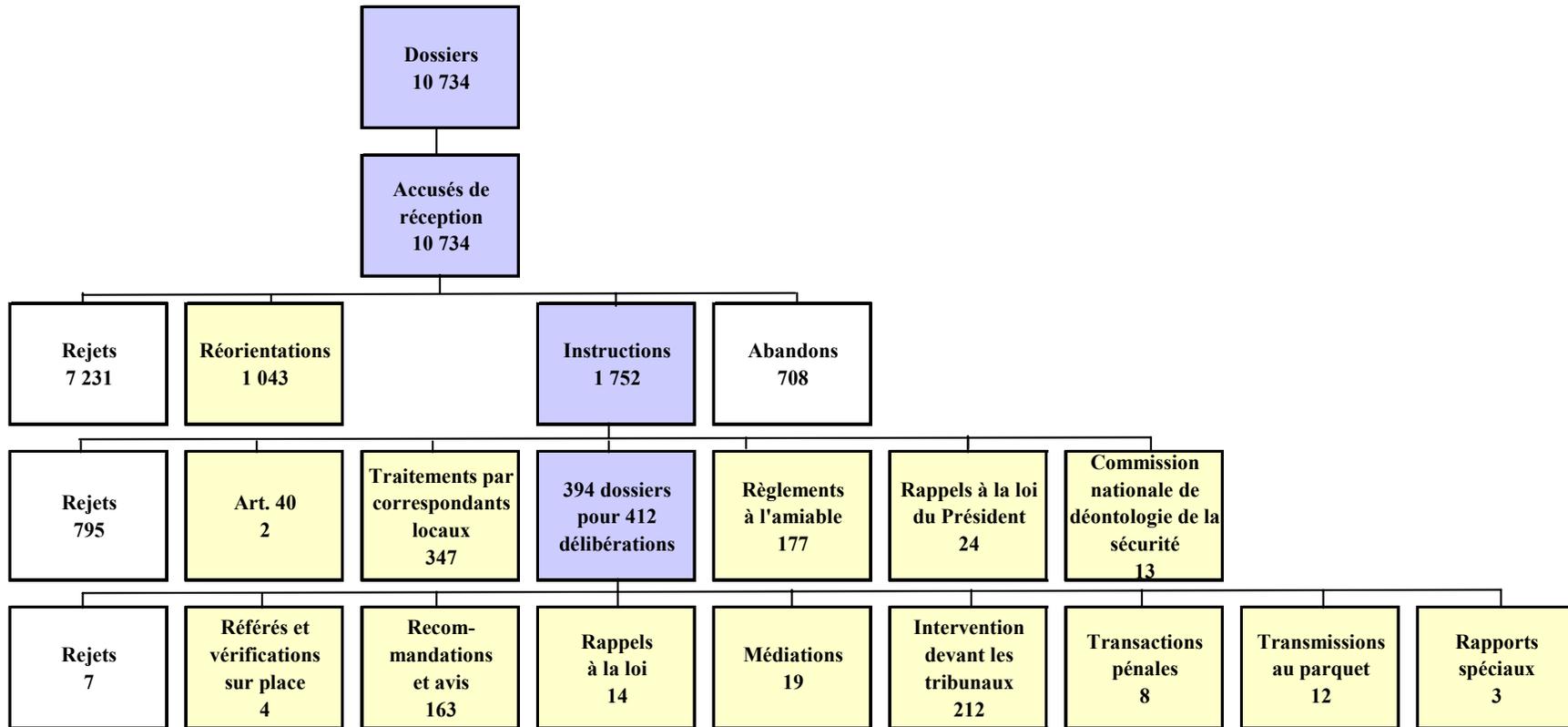
Source : la HALDE

Il relève que parmi les dossiers traités en 2009, 16 % ont fait l'objet d'une instruction approfondie, alors que 77 % ont été rejetés pour irrecevabilité dont 10 % de dossiers qui ont été réorientés vers les institutions compétentes, et 7 % qui ont été abandonnés.

Parmi les 1 752 dossiers instruits, 177 d'entre eux ont connu une issue positive par un accord amiable entre les parties alors que 795 ont été clos, en raison de l'impossibilité d'établir la discrimination¹

¹ 13 autres dossiers ont été transmis à la commission nationale de déontologie de la sécurité, 24 autres ont fait l'objet d'un rappel à la loi par le président de la HALDE, 347 ont été traités par les correspondants locaux, 394 ont donné lieu à des délibérations du collège et enfin 2 dossiers ont été transmis au Parquet.

Circuit des dossiers de la HALDE clos en 2011

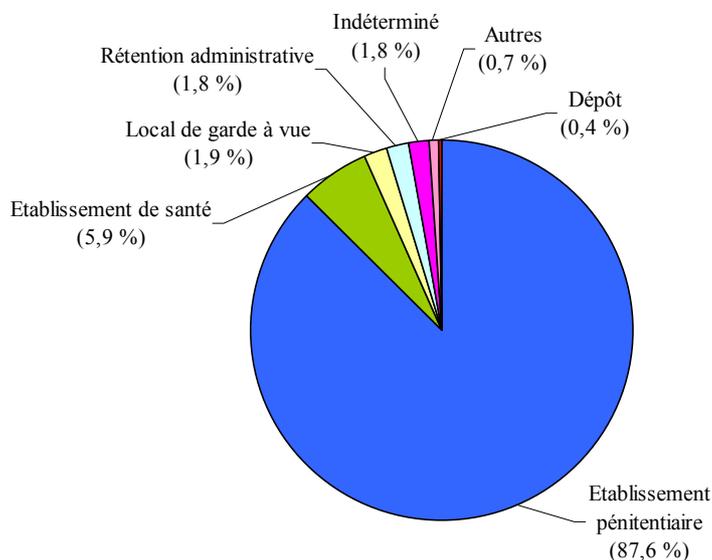


Source : la HALDE

L'indicateur 1.3 du premier objectif a été modifié pour être renommé « **prévention des violations des droits fondamentaux des personnes privées de liberté** ». Il comprend désormais deux sous-indicateurs. Le premier reprend l'ancien indicateur « nombre de lieux de privation de liberté contrôlés par an ». Le second est un nouvel indicateur mesurant le « délai de réponses aux saisines » du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Il apparaît que l'activité de ce dernier concerne principalement les problèmes liés aux établissements pénitentiaires. Il a effectué 163 visites en 2009. 40 ont concerné ces établissements.

Répartition des saisines du CGLPL en 2009 selon le type d'établissement



Source : rapport annuel de 2009 du contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le deuxième objectif « éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue » voit le libellé de son indicateur 2.2 faire désormais mention des contributions au débat public du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE). Il devient ainsi « contribution aux rapports gouvernementaux, aux projets de lois et au débat public ».

Le troisième objectif « accélérer le déploiement de la TNT » est élargi à l'ensemble du territoire français (France métropolitaine et outre-mer). Deux nouveaux sous-indicateurs précisent le pourcentage de la population outre-mer ayant accès à la TNT et le nombre de stations hertziennes terrestres diffusant la TNT en outre-mer. Ces précisions rendent compte des objectifs de déploiement de la TNT dans les territoires ultramarins fixés par l'ordonnance

du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre.

Le quatrième objectif « éclairer le citoyen sur la défense des droits et libertés » a été élargi, afin de pouvoir mesurer à la fois le niveau d'information et le niveau de satisfaction des citoyens en matière de protection des droits « informatique et libertés ». Un second indicateur a ainsi été créé dans le cadre du projet de loi de finances, intitulé : « *Pourcentage de citoyens qui se considèrent satisfaits de l'accomplissement de la formalité administrative de déclaration de traitement automatisé de données personnelles auprès de la CNIL.* ». Il porte sur le service rendu par la CNIL, dans le cadre des obligations législatives des responsables de traitements.

Il apparaît que la CNIL a amélioré le service rendu à l'utilisateur. Ainsi, le délai de délivrance des récépissés, qui était en moyenne de treize mois en 2007, est désormais ramené à trois semaines et passera à quatre jours en décembre 2009. La prochaine étape consistera à améliorer le délai de traitement des demandes d'autorisation.

Enfin, **un cinquième objectif « optimiser la gestion des fonctions support » a été ajouté.** Il porte sur quatre indicateurs transverses d'efficacité de gestion de quatre autorités administratives indépendantes qui assurent leur propre soutien (Médiateur de la République, CNIL, CSA, HALDE). Ces indicateurs sont :

- le ratio d'efficacité bureautique;
- l'efficacité de la gestion immobilière ;
- le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines ;
- la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 308 « Protection des droits et libertés »**

- L'augmentation globale des crédits de 2,6 % du programme 308 s'est traduite par une hausse des crédits de personnel de 6,33 % en CP en 2011 en contrepartie d'une baisse de 1,16 % des CP de fonctionnement.

- Votre rapporteur spécial tient à saluer la gestion du Médiateur de la République.

- Il constate que la dotation de fonctionnement de certaines AAI a été augmentée (HALDE, CNIL, CGLPL) alors que d'autres (Médiateur, CSA) ont été réduites. Les hausses de crédit sont justifiées par l'absence d'adéquation des moyens aux nouvelles missions.

QUATRIÈME PARTIE : PROGRAMME 333 « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES »

I. UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ À LA RATIONALISATION DE LA GESTION DES DDI ET DU PARC IMMOBILIER NON DOMANIAL DE L'ÉTAT

A. ACTION 01 : LE REGROUPEMENT DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DES DDI

La création du programme 333 répond à la nécessaire souplesse de gestion pour le fonctionnement courant des services des DDI. En effet, leur création en 2010 ne s'est pas traduite par la constitution d'un budget unique de fonctionnement. Au contraire, la dispersion de leurs crédits entre plusieurs enveloppes budgétaires ministérielles distinctes¹ constitue un facteur de rigidité en termes de fonctionnement pour ces directions.

Votre rapporteur spécial prend acte de cette création. Le regroupement de l'ensemble des moyens de fonctionnement courant des DDI doit conduire à une rationalisation de leur gestion non seulement par une fongibilité des crédits mais surtout par **une réalisation des économies générées par la mutualisation de leurs moyens**. Il devrait permettre d'unifier les modalités de dialogue de gestion et les indicateurs de suivi.

L'action « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » est donc dotée de 87,2 millions d'euros en AE et CP en 2011.

En l'absence de repères antérieurs et en réponse à votre rapporteur spécial sur la variation des crédits du programme, il lui a été indiqué que l'évolution des crédits alloués aux DDI se caractérise par une baisse de leurs moyens de fonctionnement de 6,5 %, dont 5 points au titre de la contribution à la rationalisation des dépenses de fonctionnement, et 1,5 point en raison de l'incidence des réductions d'effectifs sur les crédits de fonctionnement.

Aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la nature des mesures tendant à renforcer l'efficacité de la gestion des DDI, il lui a été précisé que la stratégie du programme vise un double objectif :

¹ Programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes » ; Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » ; Programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ; Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » ; Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » ; Programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ; Programme 307 « Administration territoriale ».

- l'optimisation du coût des fonctions support ;
- la promotion du développement durable des directions départementales interministérielles.

Cette rationalisation concerne donc le fonctionnement courant, c'est-à-dire le parc automobile, le gardiennage, les transports, l'informatique, le mobilier, les frais postaux, la reprographie, la téléphonie ... En revanche, votre rapporteur spécial observe que les dépenses de fonctionnement liées aux métiers techniques des DDI continueront à être prises en charge par les budgets ministériels.

B. ACTION 02 : LA RATIONALISATION DE LA GESTION DU PARC IMMOBILIER NON DOMANIAL OCCUPÉ PAR L'ETAT.

La seconde action de ce programme a pour objet de mieux distinguer « l'Etat propriétaire », incarné par le service France Domaine, de « l'Etat occupant ». Lorsque les administrations occupent des locaux appartenant à l'Etat, elles versent un loyer budgétaire représentatif du coût financier d'immobilisation du capital occupé. Le programme 333 tend à regrouper en une seule enveloppe budgétaire les dépenses de l'Etat occupant, sous la responsabilité des préfets.

Son périmètre est toutefois plus large que la première action car elle ne regroupe pas seulement les charges immobilières des DDI mais également celles d'autres services déconcentrés de l'Etat, hors Outre-Mer, c'est-à-dire les directions régionales¹ (à l'exception de la direction régionale des finances publiques), les préfetures de région et de département, les sous-préfetures, et les rectorats implantés dans les cités administratives.

Un tel regroupement de dotations budgétaires jusqu'à présent dispersées sur plusieurs programmes ministériels doit conduire à gérer plus efficacement les dépenses de l'Etat en matière d'occupation de locaux afin notamment de mutualiser les dépenses consacrées à l'occupation et d'optimiser les surfaces occupées.

Les crédits de cette action s'élèvent à 351,7 millions d'euros en CP et 704,2 millions d'euros en AE. Ils concernent le paiement des loyers, des charges, de toutes autres dépenses liées à l'occupation, à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage. A la demande de précision de votre rapporteur spécial sur le montant des AE, il lui a été signalé que celui-ci porte sur les prévisions pluriannuelles au-delà de 2011. L'ouverture de 314 millions

¹ Il s'agit des directions interrégionales de la mer (DIRM), des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales de l'alimentation, et de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

d'AE doit permettre d'engager de nouveaux baux qui seraient conclus pour diminuer le coût de l'hébergement du service.

II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES

Deux objectifs ont été définis afin d'évaluer la performance du programme :

- Optimiser les dépenses de fonctionnement ;
- Améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'Etat.

A. UNE MESURE ÉTROITE DE L'OPTIMISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES DDI

S'agissant de la première action relative à la rationalisation du fonctionnement des DDI, l'objectif « *Optimiser les dépenses de fonctionnement* » est mesuré grâce à deux indicateurs :

- le ratio des **dépenses de fonctionnement par agent** calculé à partir du rapport de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des DDI sur le nombre d'ETPT des DDI ;
- le **ratio d'efficacité bureautique** obtenu par le rapport entre la somme des dépenses bureautiques payées et le nombre de postes de travail bureautique des DDI.

Si votre rapporteur spécial note que ce ratio d'efficacité économique est pertinent, il n'est pas nécessairement le plus représentatif d'une politique de rationalisation des coûts. **Il regrette que n'ait pas été élaborée par exemple une évaluation de la gestion du parc automobile.**

B. UNE ÉVALUATION INCOMPLÈTE DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

Quant à la seconde action, un indicateur « *Optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau* » a été élaboré. Il rapporte la surface utile nette (SUN) en m² des services déconcentrés de l'État au nombre d'ETPT dans ces services déconcentrés.

Votre rapporteur spécial fait à nouveau valoir que si un tel indicateur est pertinent, il serait souhaitable qu'il soit complété par un ratio établissant le prix du loyer charges incluses au m².

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**

- Votre rapporteur prend acte de la création du programme destiné à accueillir les crédits de fonctionnement des DDI ainsi que les dépenses immobilières qui leur sont attachées avec d'autres services déconcentrés. Il observe que ce regroupement a été opéré dans un souci de rationalisation budgétaire. Celui-ci devrait renforcer la lisibilité des dépenses de fonctionnement de ces nouvelles directions qui à leur création étaient dispersés sous plusieurs enveloppes budgétaires et donc non fongibles. Il attend en contrepartie la réalisation d'économies.

- Il juge les indicateurs de performance pertinents mais insuffisants plus particulièrement s'agissant de la rationalisation de la gestion immobilière des services déconcentrés.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A. EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques**, sur l'initiative de Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial, Richard Mallié et plusieurs de nos collègues députés, visant à réduire d'un montant de 344 358 euros en AE et en CP les crédits pour 2011 de l'action 04 « Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) » du programme 308 « Protection des droits et libertés ».

Les auteurs de ces amendements estiment que la Haute Autorité devrait réduire certains postes de dépense, notamment dans le domaine de la logistique et adopter une gestion plus rigoureuse.

B. EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a voté une minoration des crédits de la mission de 502 093 euros en CP et de 695 471 euros en AE, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 620 000 euros les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette augmentation s'impute de la façon suivante :

- 30 000 euros sur l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 515 000 euros sur l'action 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 60 000 euros sur l'action 01 « Médiateur de la République » du programme « Protection des droits et libertés » ;

- 15 000 euros sur l'action 04 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » du programme « Protection des droits et libertés ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications aboutit à réduire, globalement, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » de 419 829 euros en AE et de 226 451 euros en CP.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Yves Krattinger, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » est de nature si variée qu'il est difficile, à première vue, d'en définir la politique, au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle rassemble, en effet, d'une part, des services administratifs participant à la fonction d'état-major et d'autre part, des autorités administratives indépendantes (AAI) promouvant la protection des droits et libertés. Les premiers regroupent plus de 81 % des crédits pour un montant d'un peu plus d'un milliard d'euros en crédits de paiement en 2011, contre 91 millions pour les AAI.

La seconde constatation, outre le caractère très hétérogène des entités que la mission rassemble, c'est la constante évolution de son périmètre, au gré des réformes. La maquette a en effet à nouveau été modifiée en 2011. Ainsi après avoir accueilli les crédits de la Présidence française de l'Union européenne, elle compte un nouveau programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, ce programme met en œuvre la réforme relative à la nouvelle architecture de l'administration territoriale de l'État, afin de simplifier le fonctionnement des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI). Il regroupe aussi les crédits immobiliers non seulement des nouvelles DDI, mais aussi des directions régionales des ministères concernés par ces DDI, des préfetures et de certains services de l'éducation nationale, tout cela dans un souci de rationalisation des dépenses.

Avec le programme 333, le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » fédère un certain nombre d'entités autour de la fonction d'état major, de stratégie et de prospective. Le périmètre de ce dernier est également élargi à la suite, notamment, du rattachement des crédits et des emplois destinés à la rémunération des membres du ministère chargé des relations avec le Parlement, du Commissaire général à l'investissement ou encore de l'Académie du renseignement.

Quant au programme 308 « Protection des droits et libertés », il accueille un nouveau venu, « le Défenseur des droits des enfants », dans l'attente de la mise en place du Défenseur des droits. Le projet de loi organique, après examen du Sénat, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en juin dernier.

Les crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » progressent de près d'un quart par rapport à 2010, en raison de l'extension du champ d'intervention du programme. Cette hausse est

essentiellement imputable à l'action « administration territoriale » à laquelle est rattachée la rémunération des directeurs départementaux interministériels. Les crédits du programme 129 en faveur de la « Coordination de la sécurité et de la défense » croissent également en réponse à la montée en puissance de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information en charge de la veille face à la « cyber menace ».

Je déplore néanmoins qu'en période de restriction budgétaire, l'exigence d'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement n'ait pas été répercutée sur l'ensemble des services du premier ministre. En effet, je m'étonne d'une augmentation des crédits destinés au sondage d'opinions de 10,2 %, pour un montant de crédits de 4,3 millions d'euros au bénéfice du service d'information du Gouvernement (SIG). Je suis perplexe d'une manière générale sur le montant d'un budget de communication aussi important, de l'ordre 19,7 millions d'euros. Les réponses au questionnaire ne m'ont pas paru suffisamment documentées pour déterminer la finalité et l'utilisation de la dotation budgétaire.

En revanche, les crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie ont été réduits de près de 20 %. C'est regrettable.

Quant au programme 308, il rassemble douze AAI différentes, en matière de protection des libertés dont la CNIL (15,8 millions d'euros en crédits de paiement), la HALDE (13 millions d'euros), le Médiateur de la République (12,7 millions d'euros), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (4 millions d'euros), le CSA (38,2 millions d'euros) et le Défenseur des enfants (3,1 millions d'euros). Ce programme voit ses crédits de paiement augmenter globalement de 2,6 % en 2011. En effet, le renfort des effectifs des différentes autorités se poursuit en 2011, conduisant même à une hausse globale des crédits de personnel de 6,33 %. En revanche, les dotations de fonctionnement du programme 308 sont en moyenne réduites de 1,16 %, conformément à l'objectif de réduction de la dépense publique.

Je tiens tout particulièrement à saluer la gestion rigoureuse du Médiateur de la République qui parvient à optimiser ses moyens tout en renforçant son action. Il constitue un exemple que chaque AAI devrait suivre. Tout en reconnaissant que la plupart d'entre elles ont été ces dernières années confrontées à une augmentation des réclamations à traiter, leur gestion doit avoir pour objectif, *a fortiori*, de toujours progresser davantage en efficience.

Cette remarque nous conduit naturellement à débattre de la question de « l'État locataire » parfois dispendieux, que notre collègue Nicole Bricq a fort justement développée dans son rapport d'information. Là encore, nous avons « les bons et les moins bons élèves ». Le Médiateur de la République et le CSA sont parvenus à renégocier leur contrat de bail alors que la HALDE a échoué en dépit de réels efforts. La Haute Autorité se trouve captive d'un contrat qu'elle n'a pas négocié. Ce constat m'amène à espérer qu'outre le grand centre du gouvernement promis pour 2015, avenue de Ségur, dans le

quinzième arrondissement de Paris, des règles de pilotage de la gestion de l'hébergement des services du Premier ministre et des Autorités administratives indépendantes seront clairement définies afin de réduire les coûts des implantations. Ce pilotage ne devrait pas se contenter de vérifier les conditions financières des baux mais conduire à l'élaboration de « clauses contractuelles type » communes à l'ensemble des baux afin de prendre en compte la nature particulière de services publics des autorités hébergées.

Sous le bénéfice de ces observations je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Jean Arthuis, Président. – Merci pour cette présentation. Ces crédits concernent le précédent gouvernement, mais je ne pense pas qu'il y ait lieu de s'attendre à des modifications considérables pour le gouvernement qui vient d'être désigné.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – En effet.

Mme Michèle André. – Le Défenseur des droits devrait bientôt remplacer le Médiateur, la HALDE et la commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS). Comment la nouvelle entité s'organisera-t-elle et où sera-t-elle installée ?

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Malgré les questions envoyées, je n'ai pas eu de réponse.

M. Jean Arthuis, Président. – Moi non plus.

Mme Michèle André. – Il ne s'agit pas seulement des locaux, mais aussi des personnes : le Médiateur a été nommé au Conseil économique, social et environnemental ; la présidente de la HALDE est arrivée au Gouvernement.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – La nécessité de rationaliser l'hébergement est manifeste, car des baux quelque peu irréflectifs ont été signés en 2003 et 2004. J'ignore les modalités du regroupement au sein du futur grand centre du gouvernement. À ma connaissance, les arbitrages n'ont pas encore été rendus.

M. Jean Arthuis, Président. – Ils sont en cours de préparation. Cette affaire me fait penser au rapprochement du Centre nationale des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et du Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), dont l'audition conjointe par la commission des finances a été un grand moment qui a montré que leur coordination était perfectible...

Madame André, vous cherchez sans doute une raison supplémentaire de voter les crédits ?

Mme Michèle André. – Je suivrai sans doute le rapporteur spécial.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Je souhaite seulement insister sur le fait que si certaines AAI ont échoué dans la renégociation des

loyers, c'est principalement parce qu'elles sont captives des clauses contractuelles du bail.

Nous avons demandé aux autorités administratives de quantifier leurs interventions. En ce domaine, les progrès observés sont réels. Comme elles sont de plus en plus sollicitées, il faudra leur attribuer plus de personnel, sauf à ne jamais résorber les stocks. Les indicateurs de performance sont bien plus présentables qu'il y a un ou deux ans. Il fallait ainsi plus d'une année à la CNIL pour accuser réception d'une demande ; ce processus est aujourd'hui très rapide. À mon sens, il faut maintenir la pression.

M. Jean Arthuis, Président. – L'an dernier, nous avons longuement évoqué le loyer du Médiateur.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Aujourd'hui, sa gestion est exemplaire.

Mes questions sur la communication gouvernementale sont restées sans réponse, notamment pour ce qui est des sondages. Nous pourrions insister sur ce point.

M. François Fortassin. – Qui répondra ?

M. Jean Arthuis, Président. – Le Premier ministre. Il est malaisé d'appréhender l'opinion publique à travers des sondages... Je souhaite pouvoir bénéficier d'une présentation consolidée des frais exposés par le Gouvernement en matière de sondages.

Mme Nicole Bricq. – On ne gouverne pas avec les sondages ! Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli ont d'ailleurs cosigné un rapport intéressant sur ce sujet.

Nos concitoyens doivent savoir que toute nouvelle autorité indépendante veut s'établir loin du ministère, mais dans les meilleures conditions possibles. Un plafond a été fixé : douze mètres carrés par personne, pour un loyer n'excédant pas 430 euros du mètre carré.

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial. – Certes, mais le Contrôleur des lieux de privation de liberté est le seul à ne pas atteindre le niveau maximal de 400 euros, parce qu'il s'est installé dans le dix-neuvième arrondissement de Paris.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.