

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par M. Jean-Claude PEYRONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugé, Simon Sutour, Richard Tuheiyava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 16) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉDIÉ À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	8
A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME	8
B. LA PRÉSENCE, AU SEIN DE CE PROGRAMME, DU DÉFENSEUR DES ENFANTS	9
C. LES CRÉDITS ET EMPLOIS DES DIFFÉRENTES AAI EN 2011.....	9
1. <i>Les crédits</i>	9
2. <i>Les emplois (ETPT)</i>	10
II. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	11
A. UN POSTE DE DÉPENSES VARIABLE SELON LES AAI.....	12
B. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE.....	14
III. UN PROGRAMME QUASI-MUET SUR LA QUESTION DU DÉFENSEUR DES DROITS	18
A. QUEL RATTACHEMENT BUDGÉTAIRE ?.....	21
1. <i>Le principe, voté par le Sénat, de la sanctuarisation des crédits du Défenseur des droits</i>	21
2. <i>Les différentes pistes d'évolution de la nomenclature budgétaire</i>	21
B. QUELLES PERSPECTIVES DE MUTUALISATION ?.....	22
1. <i>Au plan national</i>	22
a) En matière de dépenses de personnel, des perspectives de mutualisation quasi-inexistantes en 2011, limitées ensuite.....	22
b) Un constat identique pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	26
2. <i>Au plan local, des perspectives de mutualisation quasi-nulles</i>	26
C. DES PERSPECTIVES DE MUTUALISATION CONTREBALANCÉES PAR DES DÉPENSES NOUVELLES	28
1. <i>2011 : une année qui s'annonce budgétairement difficile pour le Défenseur des droits</i>	28
2. <i>A partir de 2012 : un équilibre entre économies générées et dépenses nouvelles ?</i>	31
D. QUELS CRITÈRES POUR L'HÉBERGEMENT DU FUTUR DÉFENSEUR DES DROITS ?... ..	31
1. <i>Des locaux financièrement accessibles</i>	32
2. <i>Des locaux fonctionnels</i>	34
3. <i>Des locaux évolutifs</i>	35
a) L'intégration à terme du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ?	35
b) L'intégration à terme de la CNDP ?.....	36
c) L'intégration à terme de la CADA ?	36
4. <i>Les solutions envisageables</i>	37
a) Une bilocalisation jusqu'en décembre 2014 suivie d'une installation sur un site unique avenue de Ségur en 2015 ?	37
b) Une installation sur un site unique dès la création du Défenseur des droits ?.....	38
ANNEXE 1 AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	41
ANNEXE 2 DÉPLACEMENT ET AUDITIONS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 24 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Claude Peyronnet, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2011 au **programme « Protection des droits et libertés »** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé que ce programme budgétaire était né de la volonté renouvelée du Sénat de **sanctuariser** les crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) en charge de la protection des droits et libertés. Il s'est réjoui que le Gouvernement, conformément à sa recommandation de l'an passé, ait modifié la maquette budgétaire afin d'inscrire dans ce programme les crédits du Défenseur des enfants, eu égard à la nature des missions de cette autorité.

Il a également indiqué s'être penché, cette année, sur les **dépenses de communication** des AAI du programme : s'il a jugé légitime que ces dernières engagent des dépenses de communication pour **promouvoir leur rôle et leur action en matière de défense des droits**, il a considéré que l'efficacité des outils de communication mis en œuvre méritait d'être mieux évaluée.

Par ailleurs, après avoir rappelé que quatre AAI de ce programme étaient susceptibles d'être intégrées au Défenseur des droits, **M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis**, a regretté un **défait d'anticipation budgétaire de la création de cette nouvelle autorité**, en tout cas dans sa dimension opérationnelle.

Certes, l'Assemblée nationale ne s'est pas encore prononcée sur le projet de loi organique et le périmètre de l'institution voté par le Sénat n'a donc pas été confirmé. Il est non moins exact que le Défenseur des droits, autorité indépendante constitutionnellement garantie, sera chargée de définir lui-même son organisation.

Pour autant, il a considéré qu'afin de préparer au mieux la mise en place du Défenseur des droits, **deux points importants** auraient dû être anticipés et faire l'objet d'une **mission de préfiguration**, placée sous l'égide des services du Premier ministre et associant les AAI concernées :

- en premier lieu, il a relevé que la question de **localisation** du futur Défenseur des droits n'avait pas été abordée par les documents budgétaires et qu'en outre France Domaine n'avait reçu aucune compétence pour conduire une réflexion en la matière. Or, la bilocalisation, voire la trilocalisation à laquelle se résignent, semble-t-il, les services du Premier ministre, dans l'attente d'une localisation unique, avenue de Ségur à Paris, en 2015-2016, n'est pas acceptable et risque de compromettre gravement le bon accomplissement des fonctions du Défenseur des droits ;

- en second lieu, il a noté que 2011 devrait être une année **budgétairement difficile** pour le Défenseur des droits : en effet, les perspectives de mutualisation sont quasi-nulles tandis que les dépenses, en particulier celles de communication, devraient être supérieures à l'addition de celles des quatre AAI concernées afin de faire connaître au plus grand nombre la nouvelle institution ainsi que les missions qui lui sont confiées ; or, le Gouvernement estime que le Défenseur des droits pourra fonctionner en 2011 avec les crédits cumulés des AAI qui se trouveront ainsi réunis.

A fortiori, le rapporteur s'est déclaré hostile à toute réduction de l'augmentation des crédits de l'une quelconque des AAI appelées à rejoindre le futur Défenseur des droits. Or, à l'initiative du député Richard Mallié et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement réduisant les moyens de fonctionnement de la HALDE de 344.000 euros pour ramener son budget à son niveau de 2010.

L'amendement voté par l'Assemblée nationale conduirait donc à réduire d'autant le budget du futur Défenseur des droits, alors que, même sans cette réduction, ce budget sera sans doute insuffisant comme il vient d'être indiqué.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **un amendement** rétablissant les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2011.

Sous le bénéfice de cet amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur le programme « Protection des droits et libertés ». Ce programme, créé il y a deux ans, a couronné plusieurs années d'initiatives du Sénat en ce sens. Il regroupe l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui participent directement à la protection des droits et libertés.

Outre l'examen du périmètre de ce programme, cet avis budgétaire permet à votre commission cette année :

- d'évaluer la **pertinence** des dépenses de communication engagées par les autorités administratives indépendantes (AAI) ;

- d'apprécier le niveau de **préparation budgétaire** de la mise en place du Défenseur des droits, qui devrait voir le jour au premier semestre 2011 et se substituer, si l'Assemblée nationale confirme la position du Sénat, à quatre AAI du programme, à savoir :

- le Médiateur de la République ;
- la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;
- le Défenseur des enfants ;
- la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

I. UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉDIÉ À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

A titre liminaire, votre rapporteur rappelle que le présent programme, créé il y a deux ans, est né de la volonté renouvelée du Sénat de **sanctuariser** les crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) en charge de la protection des droits et libertés. L'objectif était de neutraliser le principe de fongibilité asymétrique des crédits, institué par la LOLF, de nature à fragiliser ces autorités¹.

C'est donc la **troisième année** que le programme spécifique « Protection des droits et libertés » est présenté par le Gouvernement.

A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

Le programme « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et de onze AAI :

- le Médiateur de la République ;
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPG) ;
- 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) ;
- le Défenseur des enfants ;
- la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

¹ Voir sur ce point le rapport d'information n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ; rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>.

B. LA PRÉSENCE, AU SEIN DE CE PROGRAMME, DU DÉFENSEUR DES ENFANTS

Dans les deux derniers avis budgétaires, votre rapporteur a exprimé le souhait que le **Gouvernement modifie la maquette budgétaire** afin que les crédits du Défenseur des enfants, eu égard à la nature de ses missions, figurent dans le programme « *Protection des droits et libertés* ».

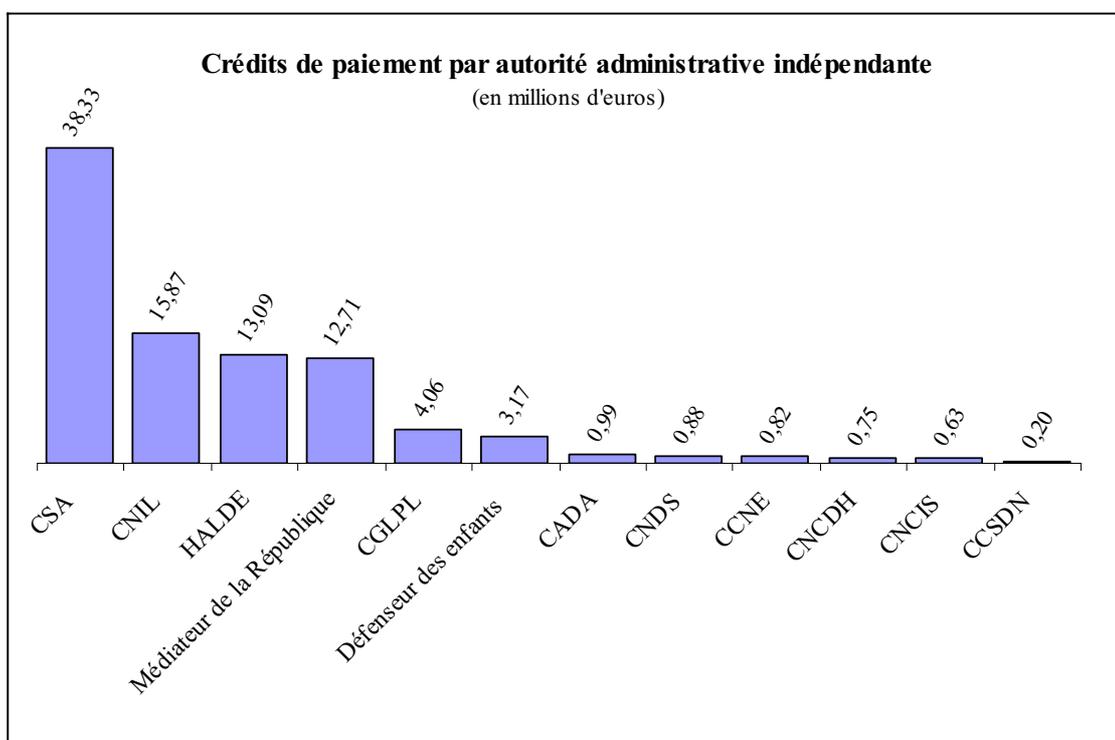
Il a rappelé que la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants avait initialement prévu, en son article 12, l'inscription des crédits de l'institution au **budget du Premier ministre**, comme les autres autorités administratives indépendantes en charge de la protection des droits, mais que le Gouvernement avait considéré, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF (projet de loi de finances pour 2005), que le Défenseur des enfants mettait en œuvre une action « *se rattachant au programme du ministère des affaires sociales et de la famille* » et avait, en conséquence, rattaché ses crédits à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

En conséquence, votre rapporteur se réjouit que **cette anomalie ait été réparée**, ce qui n'implique pas pour autant, de sa part, à titre personnel, une approbation de la décision du Sénat d'intégrer le Défenseur des enfants au Défenseur des droits.

C. LES CRÉDITS ET EMPLOIS DES DIFFÉRENTES AAI EN 2011

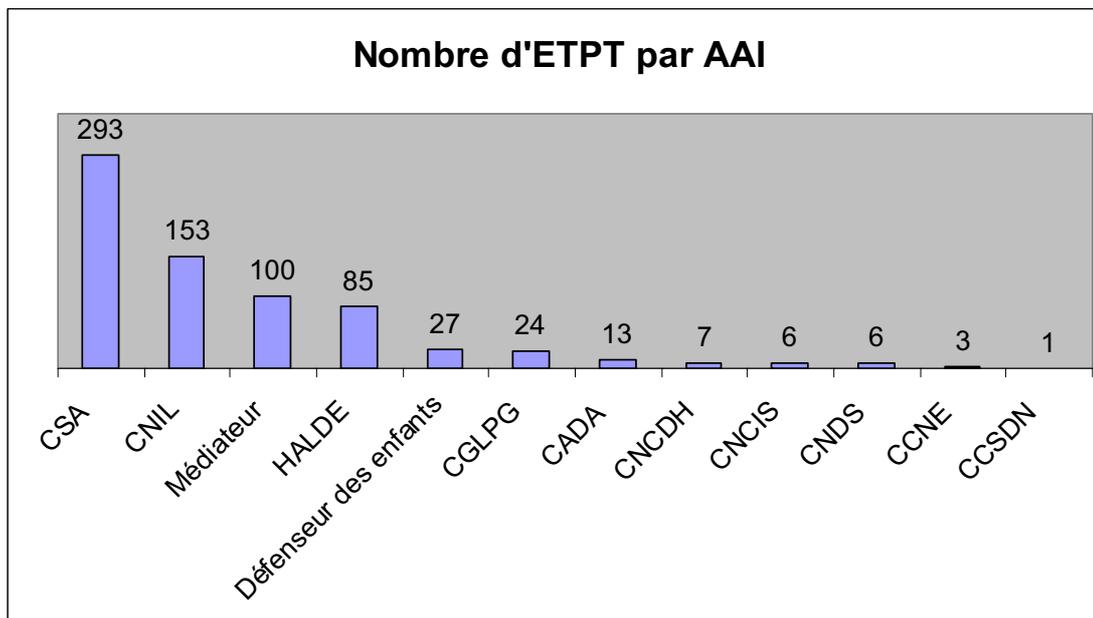
1. Les crédits

AAI	Crédits de paiement accordés en 2011 <i>(en millions d'euros)</i>
CSA	38,33
CNIL	15,87
HALDE	13,09
Médiateur de la République	12,71
CGLPL	4,06
Défenseur des enfants	3,17
CADA	0,99
CNDS	0,88
CCNE	0,82
CNCDH	0,75
CNCIS	0,63
CCSDN	0,20



2. Les emplois (ETPT)

AAI	Nombre d'ETPT
CSA	293
CNIL	153
Médiateur de la République	100
HALDE	85
Défenseur des enfants	27
CGLPG	24
CADA	13
CNCDH	7
CNCIS	6
CNDS	6
CCNE	3
CCSDN	1



II. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Votre rapporteur a souhaité cette année examiner plus particulièrement **les dépenses de communication engagées par les AAI**.

Dans cette perspective, il a posé au Premier ministre les deux questions suivantes :

- Préciser pour chaque AAI du programme le budget consacré, au cours des 5 dernières années, aux dépenses de communication. Préciser la ventilation de ces dépenses (site Internet, campagne d'information pour faire connaître l'institution et/ou son Président...). Justifier ces dépenses et les évolutions éventuelles depuis 5 ans.
- Préciser de quelle manière ces dépenses sont évaluées (par exemple sont-elles corrélées à la notoriété des AAI dans l'opinion et cette dernière est-elle mesurée ?)

Les services du Premier ministre (direction des services administratifs et financiers) ont indiqué à votre rapporteur que ces questions avaient été transmises à chacune des douze autorités du programme mais que **seulement sept d'entre elles** avaient répondu : le Médiateur de la République, le CSA, la CNIL, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la CNDS, le Défenseur des enfants et la HALDE.

Votre rapporteur regrette en particulier l'absence de réponses de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et de la CADA.

A. UN POSTE DE DÉPENSES VARIABLE SELON LES AAI

Les données fournies par les AAI qui ont répondu au questionnaire de votre rapporteur mettent en évidence que les dépenses de communication des AAI constituent **un poste relativement peu important pour la plupart d'entre elles.**

Soulignons que ces dépenses répondent souvent à des obligations légales. A titre d'exemples, le Défenseur des enfants est « *chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant* » (article premier de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000) et la HALDE « *mène des actions de communication et d'information propres à assurer la promotion de l'égalité* » (article 15 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004) ».

En outre, toutes les AAI ont juridiquement l'obligation d'établir et de rendre public un **rapport annuel d'activités.**

En outre, toutes élaborent et diffusent divers **supports de communication** (lettres d'informations périodiques, brochures de présentation...); elles se sont également toutes dotées d'un **site Internet**, régulièrement mis à jour.

Les données financières fournies par les AAI interrogées sont résumées dans le tableau ci-après :

Dépenses de communication engagées en 2009 par certaines AAI

	CSA	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	CNIL	Médiateur de la République	HALDE	CNDS	Défenseur des enfants
Montant en euros (en 2009)	101.000	28.000	305.000	387.000	826.000	24.300	177.597
Part dans les dépenses de fonctionnement	0,5 %	3,8 %	5,5 %	6,8 %	7,0 %	7,2 %	18,9 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ce tableau appelle **certaines observations**.

On constate tout d'abord que cinq des sept AAI ont des dépenses de communication relativement proches si on les rapporte à leurs dépenses de fonctionnement : elles représentent **entre 4 et 7 % de ces dernières**. Le CSA se trouve dans une **situation particulière** qui tient au secteur dans lequel il intervient : en effet, le fait que nombre de ses décisions ont un retentissement direct sur les programmes audiovisuels que suivent les Français entraîne tout naturellement pour le Conseil une présence régulière dans les médias, et même en certaines circonstances quasi-quotidienne, qui lui assure une large reprise des informations qu'il diffuse.

Quant au Défenseur des enfants, il se trouve dans une situation **doublement particulière** : d'une part, ses dépenses de communication pèsent relativement fortement dans les dépenses de fonctionnement (près de 19 %, contre, on l'a dit, entre 4 et 7 % pour les autres AAI), d'autre part, cette institution partage avec la HALDE la particularité de connaître des **évolutions importantes** depuis 2006, alors que toutes autres AAI du tableau ont des dépenses de communication relativement **stables**.

Toutefois, le Défenseur des enfants et la HALDE connaissent des **évolutions opposées**, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous :

**Évolution des dépenses de communication
du Défenseur des enfants entre 2006 et 2009**

	2006	2007	2008	2009
Montant <i>(en millions d'euros)</i>	1,93	2,40	2,57	2,73
Part dans les dépenses de fonctionnement	8 %	8 %	14 %	19 %

**Évolution des dépenses de communication
de la HALDE entre 2006 et 2009**

	2006	2007	2008	2009
Montant <i>(en millions d'euros)</i>	2,99	1,85	1,27	0,83
Part dans les dépenses de fonctionnement	29 %	15 %	11 %	7 %

La réduction progressive des dépenses de communication de la HALDE paraît assez logique : créée en 2005, cette institution a cherché les premières années de son existence à promouvoir son rôle et son action auprès du grand public : elle a donc mené de **grandes – et coûteuses – campagnes d'information** dont l'ampleur et le montant se sont réduits au fil des ans.

Moins compréhensible *a priori* est la forte progression des dépenses de communication du Défenseur des enfants : cette évolution s'explique, selon l'institution, par la volonté de **mieux promouvoir les droits de l'enfant**, volonté qui s'est traduite par de nombreuses actions depuis quelques années : mise en place en 2007 des « Jeunes Ambassadeurs de la Défenseure des enfants », colloque sur les mineurs étrangers isolés en octobre 2008, consultation « parole aux Jeunes » en 2008/2009, assemblée générale du réseau européen du Défenseur des enfants en 2009 et 2010...

B. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE

Votre rapporteur considère qu'il est légitime que les AAI engagent des dépenses de communication pour **promouvoir leur rôle et leur action en matière de défense des droits** : c'est pourquoi il ne partage pas les critiques de principe que d'aucuns peuvent émettre sur le montant aujourd'hui élevé des dépenses de communication du Défenseur des enfants - et sur celui des dépenses de la HALDE hier.

La protection des droits n'a en effet de sens que si les autorités qui sont chargées de l'assurer sont **connues du plus grand nombre**.

Toutefois, votre rapporteur considère que l'efficacité des outils de communication mis en œuvre par les AAI n'est **pas suffisamment évaluée**.

En premier lieu, il apparaît que seule la HALDE et la CNIL commandent régulièrement des **sondages de notoriété**, et encore ces derniers sont-ils **imparfaits**.

Depuis 2004, la CNIL fait réaliser chaque année un sondage mesurant, d'une part, si les Français « *s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des données personnelles les concernant* », d'autre part, s'ils « *connaissent, ne serait-ce que de nom, la CNIL* ».

Or, s'agissant de la première question, le niveau d'information en matière de protection des données personnelles ne constitue pas un critère pleinement satisfaisant pour apprécier l'efficacité de l'action de la CNIL. Certes, cette dernière mène une active campagne de communication en faveur de la connaissance des droits en matière de protection des données personnelles mais, comme le reconnaît le projet annuel de performances pour 2011, « *la prudence s'impose car le niveau de sensibilisation et de connaissance des citoyens peut varier fortement en fonction de facteurs exogènes (actualité politique, sociale ou économique)* ». A titre d'exemple, si la CNIL, dans ses réponses budgétaires, se félicite que « *la problématique de la protection de la vie privée sur Internet et la notion de droit à l'oubli aient été assez largement abordées par les médias en 2009* », **elle n'est pas seule à l'origine de cette situation**, tant s'en faut. A titre d'exemple, le rapport d'information de nos

collègues Yves Détraigne et Anne-Marie Escoffier a largement contribué à l'exposition médiatique de ces sujets¹.

S'agissant de la deuxième question posée (« *Connaissez-vous, ne serait-ce que de nom, la CNIL ?* »), votre rapporteur considère qu'**elle ne permet pas de mesurer pleinement la notoriété de cette AAI**, car cette dernière doit nécessairement être corrélée à la connaissance de la réalité des fonctions exercées. Autrement dit, ce n'est pas parce que 42 % des sondés connaissent le sigle « CNIL » (cf. tableau ci-après) qu'ils connaissent son **secteur de compétence** et, en conséquence, dans quelles conditions ils peuvent s'adresser à elle.

« *Connaissez-vous, ne serait-ce que de nom, la CNIL ?* »

	Décembre 2009	Juin 2004	Évolution 2004/2009
Oui	42 %	32 %	+ 10
Non	58 %	68 %	- 10

Source : CNIL

De la même manière, la HALDE commande deux fois par an, depuis décembre 2005, un sondage sur la perception par les Français de la **lutte contre les discriminations**.

L'une des questions portent sur la notoriété de la HALDE :

« *Connaissez-vous la HALDE ?* »

	Décembre 2009	Juin 2004	évolution 2004/2009
Oui	54 %	16 %	+ 38
Non	46 %	84 %	- 38

Source : HALDE

Ce sondage **encourt la même critique** : il ne révèle pas la véritable notoriété de cette institution qui devrait se mesurer à l'aune de la connaissance des Français du rôle joué par la HALDE en matière de lutte contre les discriminations.

Votre rapporteur considère que les sondages mentionnés ci-dessus devraient s'appuyer sur celui qui est réalisé chaque année par le SIG (service d'information du Gouvernement) à propos de la **MIVILUDES** (mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires).

¹ Rapport n° 441 (2008-2009) du 27 mai 2009 :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-441-notice.html>

Ce sondage pose la question suivante : « *connaissez-vous la mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) ?* » et propose trois réponses :

« - *Oui et vous savez précisément ce dont il s'agit.* »

« - *Oui mais vous ne savez pas précisément ce dont il s'agit.* »

« - *Non, vous n'en avez jamais entendu parler.* »

Cette enquête permet ainsi de savoir si les personnes connaissent non seulement **la structure** mais également –plus ou moins précisément– **ce qu'elle fait**.

La CNIL et la HALDE devraient, selon votre rapporteur, s'inspirer fortement des questions posées par ce sondage et même aller plus loin afin de mesurer **le niveau de connaissance des missions de l'institution** ; ainsi, pour les personnes qui répondraient, à propos de la CNIL et de la HALDE, « *je sais précisément ce dont il s'agit* », il serait intéressant de leur demander d'associer à ces AAI certains **mots-clés** : à titre d'exemple, les mots-clés suivants devraient logiquement ressortir de l'enquête CNIL : vie privée, données personnelles, fichiers, droit à l'oubli, informatiques, nouvelles technologies, vidéosurveillance, géolocalisation... Pour la HALDE, les mots clés, plus réduits, devraient s'articuler autour des notions d'égalité et de lutte contre les discriminations (âge, sexe, emplois, salaires, logement...)

Sous ces réserves méthodologiques importantes, votre rapporteur préconise que les principales AAI du programme budgétaire « Défense des droits et libertés » commandent toutes, chaque année¹, un sondage mesurant **leur notoriété réelle dans l'opinion**, ce qui constituera, pour elles, un **indicateur précieux** de nature à leur permettre de conforter -ou, le cas échéant, d'infléchir- la politique de communication de l'institution. Les indicateurs actuels que mettent en avant les AAI (nombre de saisines, de citations dans la presse, fréquentation du site Internet...) sont certes importants mais ne paraissent **pas suffisants**.

Quant au coût des sondages, mis en avant par certaines AAI, en particulier le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, pour justifier leur choix de ne pas réaliser d'enquête sur leur notoriété et leur image, votre rapporteur **fait valoir que ce coût est raisonnable**.

Si la HALDE a indiqué que chacun des deux sondages commandés annuellement par l'institution coûte **21.500 euros TTC**, l'exemple de la CNIL prouve qu'il est possible de réduire sensiblement les dépenses en la matière : en effet, le montant annuel du sondage réalisé par la **CNIL** s'élève à **5.222 euros TTC**, ce qui ne représenterait que 1,3 % et 2,9 % des dépenses de communication respectivement du Médiateur et du Défenseur des enfants.

¹ Un sondage annuel semble suffisant : il n'est peut-être pas indispensable de commander deux sondages par an, comme le fait la HALDE.

En outre, le coût d'un sondage peut être réduit dans le cadre des enquêtes à clients multiples, dites « omnibus ». Dans ce type de sondage, qui permet d'amortir les coûts de réalisation de l'enquête sur plusieurs commanditaires, le client n'achète qu'une partie du sondage, c'est-à-dire quelques questions.

En second lieu, votre rapporteur considère, sur la base des réponses qu'il a reçues, que la **présence des AAI sur Internet n'est pas suffisamment évaluée**. Or, il s'agit-là d'une question centrale. Votre rapporteur a été frappé de constater que les sites Internet des AAI sont actuellement **mal référencés par les moteurs de recherche**.

A titre d'exemple, la requête sur Google : « violence policière » ne renvoie pas au site de la CNDS, en tout cas pas sur la première page de résultats.

De même, les requêtes : « vie privée/nouvelles technologies », « vie privée/internet », « droit à l'oubli » ne font étonnamment pas apparaître la CNIL sur la première page de résultats, la requête : « protection de l'enfance » ne renvoie pas sur le site du Défenseur des enfants...

On pourrait multiplier les exemples.

Cette situation tient au fait qu'aucune AAI n'engage des **dépenses de référencement** de son site Internet sur les moteurs de recherche. Or, ces dépenses, qui varient de quelques centaines à quelques milliers d'euros par an selon les prestataires et le cahier des charges¹, sont **particulièrement utiles** et présentent un ratio efficacité/coût très intéressant, sans doute supérieur à celui de l'envoi en nombre de supports de communication (rapports d'activité, plaquettes...).

Enfin, votre rapporteur considère que les AAI devraient toutes inscrire leur action **dans le cadre de l'Internet participatif dit 2.0**.

A cet égard, deux initiatives méritent d'être saluées : en premier lieu, le Médiateur de la République a décidé de créer, en février 2010, une plateforme participative intitulé « Le Médiateur et vous » qui vise à « *canaliser et à utiliser au mieux les propositions de réformes émanant des citoyens* » ; il s'agit, précise, le Médiateur, de « *permettre l'accès le plus large possible à la connaissance et à la réflexion sur les problématiques liées à la défense des droits, qu'il s'agisse de problèmes concrets ou de débats de société au sens large.* »

¹ De nombreux acteurs Internet se sont spécialisés dans l'amélioration du référencement de sites : leur travail consiste en particulier à bien indexer les pages des sites en fonction des mots-clés les plus fréquemment utilisés par les internautes.

En second lieu –et de manière plus intéressante encore– la CNIL est, depuis 2010, présente sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter afin de dispenser des conseils pratiques pour permettre aux citoyens d'utiliser ces réseaux tout en préservant leur image et leur vie privée. La CNIL est aussi présente sur Dailymotion avec des contenus vidéo.

III. UN PROGRAMME QUASI-MUET SUR LA QUESTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Rappelons que la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a créé, en son article 41, un nouvel **article 71-1 de la Constitution** instituant un Défenseur des droits :

« Art. 71-1.-Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. »

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. »

Cet article renvoie à une loi organique le soin de définir « les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits » et de déterminer « les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions. »

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, prévoit que les attributions du Défenseur des droits s'étendront non seulement à celles aujourd'hui exercées par le Médiateur de la République, mais seront élargies à celles du Défenseur des enfants et de la CNDS.

Souhaitant conforter la **légitimité et les pouvoirs** du Défenseur des droits, notre assemblée, à l'initiative de sa commission des lois, a modifié le projet de loi organique afin d'élargir son périmètre de compétence à la lutte contre les **discriminations** et à la promotion de **l'égalité** : **le Défenseur se substituerait donc à quatre autorités administratives indépendantes** : le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ; il en reprendrait l'intégralité des compétences.

Pour ses promoteurs, la création du Défenseur des droits vise, prioritairement, à **renforcer la protection des droits en France**.

Notre collègue M. Patrice Gélard, rapporteur au nom de la commission des lois des deux projets de loi, a, dans son rapport, soutenu que le Défenseur des droits, par son autorité constitutionnelle, son organisation et l'étendue de ses attributions, pourrait consacrer à la défense des droits et libertés des pouvoirs plus importants que ceux dont disposent aujourd'hui les autorités qu'il remplacera.

Selon lui, sa création permettra donc à notre pays de franchir une nouvelle étape vers la « *démocratie irréprochable* » que les Français attendent.

Votre rapporteur a eu l'occasion d'exprimer, au nom de son groupe, une position très différente à l'occasion des débats parlementaires sur les projets de loi organique et ordinaire.

Néanmoins, prenant acte de la très probable mise en œuvre, en 2011, de la réforme, il a souhaité examiner, en tant que rapporteur de votre commission, **les effets budgétaires réels** de cette nouvelle autorité et les **perspectives précises de mutualisation, en particulier en termes de locaux.**

Ces questions très importantes n'ont, étonnamment, été abordées ni par l'étude d'impact du projet de loi organique sur le Défenseur des droits, ni par les documents budgétaires du Gouvernement, ni par les récents débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale sur le programme budgétaire « Défense des droits et libertés ».

En premier lieu, l'étude d'impact précitée est particulièrement pauvre sur les aspects budgétaires et organisationnels : l'étude se borne à indiquer, sans s'appuyer **sur aucune donnée chiffrée ni aucune projection concrète**, que la réunion des compétences de différentes AAI devrait favoriser une « *meilleure allocation des moyens* ».

En second lieu, votre rapporteur ne peut que constater que les documents budgétaires à sa disposition sont quasi-muets sur la mise en place prochaine de cette nouvelle autorité constitutionnelle : le projet annuel de performances pour 2011 appelle simplement à « *conserver à l'esprit la création prochaine du Défenseur des droits* » et les services du Premier ministre, interrogés par votre rapporteur, n'ont pas été en mesure d'apporter des réponses précises au questionnaire budgétaire.

De surcroît, votre rapporteur regrette vivement que ces mêmes services n'aient pas respecté **la date limite du 10 octobre 2010**, fixée par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour répondre au questionnaire budgétaire. Les réponses n'ont été adressées que le 15 novembre 2010 après plusieurs relances.

Enfin, les travaux à l'Assemblée nationale se sont bornés à rappeler que 2011 verrait la création du Défenseur des droits¹.

Votre rapporteur s'étonne de **l'absence d'anticipation de la mise en œuvre d'une réforme** pourtant présentée par le Gouvernement comme essentielle pour le renforcement de la démocratie.

Certes, comme l'a indiqué M. Serge Lasvigne, secrétaire général du Gouvernement, lors de son audition, d'une part, l'Assemblée nationale ne s'est pas encore prononcée sur le projet de loi organique (ainsi que sur le projet de loi ordinaire qui l'accompagne)² et le périmètre voté par le Sénat n'a donc pas été confirmé, d'autre part, le Défenseur des droits, autorité indépendante constitutionnellement garantie, sera chargée de définir lui-même son organisation.

Pour autant, il eût été opportun que les services du Premier ministre engagent, dès le vote du Sénat, une réflexion avec les AAI concernées **pour préparer au mieux la transition - sur un plan humain et budgétaire** - quitte à prévoir différents scénarii en fonction de la position des députés.

Or, non seulement aucune réunion de concertation n'est intervenue sous l'égide de Matignon, mais encore aucun mandat n'a été donné à l'une des AAI pour anticiper la mise en place de la nouvelle autorité alors qu'il aurait pu être utilement décidé de désigner une mission de **préfiguration**, chargée de conduire un travail exploratoire.

Votre rapporteur considère que deux points importants en particulier auraient dû être anticipés :

- d'une part, les perspectives réelles de **mutualisation et de dépenses** du Défenseur des droits en 2011, perspectives qui conditionnent le budget de ce dernier ;

- d'autre part, la question de la **localisation** du futur Défenseur des droits. Si elle peut paraître anodine, cette question est absolument essentielle dans l'optique de créer, au sein du personnel, une « culture commune » et un **sentiment d'appartenance à une même institution**.

¹ On rappellera que la commission des lois de l'Assemblée nationale ne se saisit pas pour avis du programme budgétaire « Défense des droits et libertés ».

² L'examen des deux textes devrait intervenir à l'Assemblée nationale en janvier 2011.

A. QUEL RATTACHEMENT BUDGÉTAIRE ?

1. Le principe, voté par le Sénat, de la sanctuarisation des crédits du Défenseur des droits

Rappelons que, reprenant les dispositions habituelles pour les autorités administratives indépendantes, l'article 3 du projet de loi ordinaire relatif au Défenseur des droits précise que :

- le Défenseur des droits est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés : cette disposition conforte **l'autonomie financière** du Défenseur des droits, gage de son **indépendance** ;

- les comptes du Défenseur des droits ne sont pas soumis à la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, c'est-à-dire qu'ils échappent au contrôle *a priori* d'un contrôleur financier du ministère chargé des finances. Ils doivent, en revanche, être contrôlés *a posteriori* par la Cour des comptes.

A l'initiative de sa commission des lois et contre l'avis du Gouvernement, notre assemblée a complété cet article du projet de loi ordinaire afin de consacrer le principe **d'autonomie budgétaire** du Défenseur des droits, comme d'ailleurs le Sénat l'avait fait, peu de temps auparavant, pour le Conseil supérieur de la magistrature (article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, créé par l'article 9 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution).

Ce principe implique que non seulement le Défenseur des droits devra être autonome dans l'utilisation des crédits qui lui seront alloués mais également que son budget devra être **sanctuarisé dans un programme budgétaire spécifique**. Il s'agit de neutraliser le principe, institué par la LOLF, de fongibilité des crédits au sein d'un même programme.

En effet, si les crédits du Défenseur des droits sont mêlés, au sein d'un même programme, à ceux, par exemple, d'un service ministériel, ils pourraient servir de « variable d'ajustement » pour abonder les crédits dudit service en cours d'année.

2. Les différentes pistes d'évolution de la nomenclature budgétaire

Si l'Assemblée nationale confirme la volonté du Sénat, la nomenclature budgétaire devrait donc évoluer ; deux pistes sont possibles :

- rattacher les crédits du Défenseur des droits au présent programme budgétaire ;

- créer un programme spécifique « Défenseur des droits » au sein de missions budgétaires existantes, soit la **mission « pouvoirs publics »** qui

regroupe d'autres autorités constitutionnelles, telles que le Conseil constitutionnel, la Haute cour ou la Cour de justice de la République, soit -solution sans doute moins pertinente- **la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »** qui comprend, par exemple, le Conseil économique, social et environnemental.

Votre rapporteur considère que le rattachement du Défenseur des droits au programme budgétaire « Défense des droits et libertés » serait **la solution la plus logique**, même si elle conduirait à réunir au sein d'un même programme des autorités à valeur législative et une autorité constitutionnelle.

B. QUELLES PERSPECTIVES DE MUTUALISATION ?

Même si le budget des quatre AAI qui devraient être absorbées par le Défenseur des droits est relativement modeste (environ 30 millions d'euros, soit 0,01 % du budget de l'Etat), il convient de s'interroger, dans le cadre de la RGPP, sur les **économies budgétaires** susceptibles d'être générées par un tel regroupement d'autorités.

Théoriquement, elles devraient résulter de la **mutualisation des moyens logistiques** des AAI concernées : immobilier, gestion des ressources humaines, traitement du courrier reçu, standard téléphonique, secrétariat, gestion comptable, informatique, communication, salles de réunion, centre de documentation, marchés publics, achats, logistique, sécurité, cafétéria et restauration, transports...

Votre rapporteur a donc cherché à savoir si la création du Défenseur des droits offrait des **perspectives de mutualisation et de rationalisation** des dépenses, au plan national comme au plan local.

1. Au plan national

a) En matière de dépenses de personnel, des perspectives de mutualisation quasi-inexistantes en 2011, limitées ensuite

Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits prévoit, en son article 33, que le personnel des AAI fusionnées sera intégralement transféré au Défenseur des droits **quel que soit son statut** (sous contrat, détachés, mis à disposition).

Si le périmètre du Défenseur des droits voté par le Sénat est confirmé par l'Assemblée nationale, la nouvelle institution devrait donc comprendre, au moment de sa création, **220 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** : 79 fonctionnaires titulaires (10 de catégorie A+, 38 de catégorie A, 9 de catégorie B et 22 de catégorie C) et 141 contractuels, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

ETPT (2011) des AAI susceptibles de rejoindre le Défenseur des droits

Intitulé	Catégories d'emplois						
	Nombre d'ETPT	A+	A	B	C	Total titulaires	contractuels
Médiateur de la République	100	4	28	7	17	56	44
Défenseur des enfants	27	2	3	1	3	9	18
CNDS	8	0	0	0	2	2	6
HALDE	85	4	7	1	0	12	73
TOTAL	220	10	38	9	22	79	141

Si ce transfert automatique de personnel garantit la **préservation de l'expertise et de l'expérience** acquises au sein de chacune de ces autorités, il n'en demeure pas moins qu'il démontre qu'aucune mutualisation ne pourra être réalisée **au moment de** la création du Défenseur des droits.

Pis encore, le regroupement de plusieurs AAI pourra créer **quelques tensions parmi les personnels** compte tenu de l'existence de régimes statutaires et de rémunération variables d'une AAI à l'autre.

A titre d'exemple, le personnel de la HALDE bénéficie d'un régime statutaire **très favorable** depuis 2009 : les CDD sont d'une durée de trois ans, durée de droit commun, mais s'ils sont reconduits, ils ne peuvent l'être que pour une **durée indéterminée** (article 3 de la délibération n° 2009-126 du 16 mars 2009 portant modification du règlement de gestion des personnels de la HALDE). Il s'agit-là d'une disposition **déroatoire** du droit commun car la transformation d'un CDD en CDI n'intervient normalement qu'au bout de **six ans** (2 fois 3 ans), ce qu'applique le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la CNDS.

C'est ce qui explique que la quasi-totalité du personnel contractuel de la HALDE soit en **CDI**.

Cette situation pourra générer certaines tensions au sein des services : ainsi, à titre d'exemple, le personnel du Défenseur des droits pourra comprendre des contractuels de même ancienneté dans leur AAI d'origine mais bénéficiant de contrats de nature très différente (CDD/CDI).

S'agissant de la **rémunération**, la création du Défenseur des droits risque de faire apparaître l'hétérogénéité des régimes de rémunération entre les AAI fusionnées. Si votre rapporteur n'a pu obtenir de chiffres précis, les auditions qu'il a menées semblent indiquer qu'à caractéristiques égales (emploi exercé, niveau de diplôme, expérience, ancienneté dans l'institution...), les personnels de la HALDE sont mieux rémunérés que ceux du Médiateur de la République, eux-mêmes mieux lotis que ceux du Défenseur des enfants et de la CNDS.

Un récent rapport de nos collègues députés MM. René Dosière et Christian Vanneste sur les autorités administratives indépendantes¹ fournit d'ailleurs des fourchettes brutes annuelles de rémunération pour les personnels de direction, fourchettes qui confirment cette impression :

Médiateur de la République	de 86 058 € à 125 561 €
HALDE	de 88 443 € à 132 769 €
Défenseur des enfants	de 59 088 € à 130 998 €
CNDS	pas d'éléments

En conséquence, des **revendications** pourraient voir le jour. D'ailleurs, en réponse au questionnaire qui lui a été adressé, la CNDS souhaite que les cinq contractuels de l'institution bénéficient de « *conditions statutaires et de rémunération alignées sur celles des autres personnels intégrés dans le nouvel organisme si cette situation est plus favorable* ».

Si la création du Défenseur des droits offre des perspectives de mutualisation quasi-nulles à court-terme et – plus grave – risque d'être difficile à gérer eu égard à l'existence de régimes statutaires et de rémunération hétérogènes, il n'en demeure pas moins qu'il est possible de s'attendre, **après une année pleine de fonctionnement et au-delà**, à une réduction des effectifs et à un renforcement de leur capacité d'expertise. Autrement dit, le personnel pourrait être **moins nombreux et plus spécialisé** que celui qui composait les AAI intégrées.

Sont en fait principalement concernées les personnes qui exercent une **fonction « support »**. La mutualisation concerne beaucoup moins, par nature, celles qui exercent une fonction **opérationnelle**, telles que les chargés de missions ou d'études.

L'an passé, le Défenseur des enfants, la CNDS et la HALDE ont contesté que leur intégration dans le Défenseur des droits puisse conduire à une **mutualisation des moyens humains**, eu égard à la spécificité de leurs missions. Toutefois, force est de constater que les emplois « support » n'impliquent généralement pas une spécialisation particulière propre à telle ou telle AAI et sont donc en principe « mutualisables ».

¹ Rapport d'information n° 2925 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2925-tl.asp>

**Les postes de fonction « support »
chez le Médiateur, la HALDE, le Défenseur des enfants et la CNDS**

- **Médiateur** : 14 postes (1 directeur administratif et financier, 1 directeur-adjoint, 1 adjoint ressources-humaines, 1 secrétaire, 2 agents chargés des salaires et factures, 1 agent « commandes et marchés » ; 1 agent assurant le suivi du personnel, 2 chauffeurs, 1 cuisinier et 3 webmestres) ;
- **HALDE** : 8 postes (au sein de la direction administrative et financière)
- **Défenseur des enfants** : 7 postes (1 directeur des affaires générales et des ressources humaines, 1 directeur-adjoint, 1 assistante, 1 assistante de gestion budgétaire et comptable, 1 informaticien développeur et technicien de réseau, 1 logisticien-chauffeur et 1 chargé de l'accueil des visiteurs et de l'accueil téléphonique social) ;
- **CNDS** : 3 postes (1 secrétaire comptable et 2 secrétaires).

En premier lieu, si l'organisation du Défenseur des droits est correctement effectuée, elle devrait conduire, comme dans toute fusion, à une **diminution** des effectifs en charge des fonctions « support ».

Cette baisse devrait, en effet, résulter de la **mutualisation des moyens logistiques** des AAI concernées (gestion administrative et financière, gestion des ressources humaines, accueil...). Elle se traduirait par des départs **non remplacés** : départs à la retraite, CDD non renouvelés, fin de détachements ou de mises à disposition de fonctionnaires...

Toutefois, compte tenu de ce qui été indiqué plus haut, les réductions d'effectifs seraient plus ou moins aisées selon l'AAI d'origine du personnel. Ainsi la HALDE comporte actuellement une forte majorité de contractuels (73 sur 85, soit 86 %), pour la plupart en CDI et loin de l'âge de départ à la retraite.

En revanche, le Médiateur de la République emploie actuellement 56 fonctionnaires (sur un effectif total de 100) et un 31 salariés en CDD, ce qui laisse augurer des possibilités de baisse d'effectifs dans les années à venir.

En second lieu, le personnel en charge de fonctions « support » pourrait non seulement être **moins nombreux** mais également **plus spécialisé** que celui qui composait les AAI intégrées.

En effet, comme l'a souligné le rapport précité de nos collègues députés MM. René Dosière et Christian Vanneste sur les autorités administratives indépendantes, certaines AAI n'ont pas la taille critique suffisante pour **gérer les fonctions « support » de manière spécialisée et efficace**. C'est notamment le cas du Défenseur des enfants (27 ETPT) et de la CNDS (6 ETPT).

La réunion, au sein d'une même entité, de personnes en charge de fonctions administratives et financières pourrait conduire à une **spécialisation** et **une sectorisation** des effectifs, et, par voie de conséquence, à un renforcement de **l'expertise**. A titre d'exemple, le service de gestion administrative et financière pourrait comprendre un responsable « marchés

publics », un autre « comptabilité », un troisième « ressources humaines »... alors qu'à l'heure actuelle ces fonctions sont exercées, au sein des quatre AAI susceptibles d'intégrer le Défenseur des droits, par la même personne.

b) Un constat identique pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Le constat est identique s'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement : en 2011, les perspectives de mutualisation devraient être également quasi-nulles.

En effet, il faudra une **année pleine de fonctionnement** du Défenseur des droits pour évaluer les économies budgétaires susceptibles d'être générées par la mise en commun des services « support », par exemple dans le domaine des marchés publics puisqu'actuellement les AAI commandent directement toutes leurs fournitures et services, même si certaines se regroupent parfois pour passer des marchés dans le domaine de la bureautique et de l'informatique.

La création du Défenseur des droits conduira à une généralisation de ces opérations de regroupement ponctuelles, qui se sont toujours révélées fructueuses, selon les services du Médiateur de la République.

Votre rapporteur craint toutefois que les perspectives de mutualisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement soient, même à moyen terme, aussi **limitées** que celles de personnel.

2. Au plan local, des perspectives de mutualisation quasi-nulles

Votre rapporteur s'est interrogé, au cours des deux précédents avis budgétaires, sur l'opportunité, pour les autorités administratives indépendantes, de renforcer l'efficacité de leur action par la mise en place de **correspondants locaux**, sur le modèle des délégués du Médiateur de la République. Il s'agissait d'évaluer le **rapport efficacité/coût des réseaux existants** et, par voie de conséquence, d'évaluer **l'intérêt de les développer ou d'en créer de nouveaux**.

Votre rapporteur avait ainsi, au cours des deux dernières années, rencontré les représentants locaux des trois principaux réseaux (Médiateur-HALDE-Défenseur des enfants). Parallèlement, pour compléter son information, il avait adressé un questionnaire à toutes les autorités administratives indépendantes rattachées au programme ainsi qu'au Défenseur des enfants.

Votre rapporteur avait conclu de ce travail que le **développement** des réseaux de correspondants locaux devait être **salué comme une évolution positive pour la protection des droits**, les correspondants apportant une réponse de **proximité**, de **qualité** et pesant **relativement peu** sur le budget des institutions.

Or, on rappellera que cette appréciation positive ne semblait pas partagée par le Gouvernement qui considérait que le développement des réseaux délocalisés était des « *sources de dépenses supplémentaires évidentes* » alors même que la proximité avec les usagers pouvait être apportée depuis un lieu unique grâce « *aux moyens modernes de communication* ».

Telle n'est pas la position de votre rapporteur qui avait préconisé une déconcentration de l'action du futur Défenseur des droits. La décision reviendra toutefois à ce dernier puisque l'article 28 du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits prévoit que le Défenseur des droits « *peut désigner des délégués sur l'ensemble du territoire de la République qui peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées.* »

Il appartiendra à votre commission d'évaluer l'an prochain les choix du Défenseur des droits **quant à son organisation territoriale.**

D'ores et déjà, votre rapporteur :

- rappelle que trois des quatre AAI fusionnées (dans le texte adopté par le Sénat) fonctionnent en réseaux avec des délégués territoriaux (délégués du Médiateur et de la HALDE, correspondants du Défenseur des enfants) ;

- confirme son souhait de voir le Défenseur des droits reprendre ces délégués et même en augmenter le nombre ;

- considère que, sauf exception, un même délégué ne pourra exercer, à lui seul, les compétences en matière de relations avec l'administration, de lutte contre les discriminations et de défense des enfants. Autrement dit, votre rapporteur est **hostile à une fusion des délégués au plan local, qu'il juge irréaliste.** Il serait pour le moins paradoxal qu'au plan national on estime que le Défenseur des droits a besoin d'adjoints spécialisés et qu'au plan local on fasse le pari de **délégués omniscients** compétents dans des domaines très différents ! Il convient de rappeler que les correspondants sont des bénévoles, souvent retraités, qui exercent à **temps partiel** (1 à 2 jours par semaine). Une fusion des délégués locaux reviendrait à créer des relais locaux du Défenseur des droits, qui seraient des **professionnels à temps plein**, ce que les délégués actuels ne souhaitent pas. Si cette voie était retenue par le Défenseur des droits, il lui faudrait probablement renoncer au bénévolat et verser un véritable salaire à ces délégués, ce qui budgétairement, pourrait peser très lourd sur le fonctionnement de l'institution : avec un salaire mensuel de 2.000 euros mensuels et compte tenu des charges sociales, le coût total des délégués pourrait s'élever à 10 millions d'euros, soit le tiers du budget annuel du Défenseur des droits ! En conséquence, il semble que la seule solution raisonnable sera de maintenir les délégués spécialisés et qu'ainsi les perspectives de mutualisation au plan local sont quasi-nulles.

Tout au plus peut-on espérer une **meilleure organisation du travail** entre les différents délégués des anciennes AAI regroupées (bureaux et matériels communs, transmission plus simple et plus rapide des dossiers...).

En tout état de cause, votre rapporteur souligne que le succès d'une organisation en réseau repose sur des **échanges fréquents** entre les délégués et le siège de l'institution ainsi qu'entre les délégués eux-mêmes : en effet, l'action des délégués est parfois obérée par **leur isolement**, ce qui peut conduire à un traitement des dossiers éloigné du corps de doctrine de l'institution. C'est d'ailleurs cette inquiétude que Mme Michèle Alliot-Marie, alors garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, a exprimé, le 4 mai 2010, lors de son audition par votre commission sur les projets de loi relatifs au Défenseur des droits¹ :

« Sur les délégués territoriaux, je précise que nous recherchons une unification des décisions au plan national, pour en finir avec les contradictions ».

C'est pourquoi votre rapporteur ne peut qu'encourager le futur Défenseur des droits à engager toutes actions tendant à éviter **l'isolement des correspondants** (formations au siège, réunions de travail entre délégués, présentation sur un extranet de cas rencontrés...).

C. DES PERSPECTIVES DE MUTUALISATION CONTREBALANCÉES PAR DES DÉPENSES NOUVELLES

1. 2011 : une année qui s'annonce budgétairement difficile pour le Défenseur des droits...

Votre rapporteur considère que 2011 devrait être une **année budgétairement difficile** pour le Défenseur des droits.

En effet, d'une part, les perspectives de mutualisation des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement sont **quasi-nulles**, comme indiqué précédemment, d'autre part, comme l'a rappelé à l'Assemblée nationale M. Henri de Raincourt, alors ministre chargé des relations avec le Parlement, le Gouvernement estime que *« dans la mesure où il rassemblera un certain nombre d'organismes, il pourra fonctionner en 2011 avec les crédits consacrés à chacun de ces organismes qui se trouveront ainsi réunis. »*².

Autrement dit, si le périmètre voté par le Sénat est confirmé par l'Assemblée nationale, le budget du Défenseur des droits s'élèvera à **29,85 millions d'euros**.

Or, les dépenses devraient être **supérieures** à la somme de celles des AAI fusionnées, et ce pour deux raisons essentielles.

¹ Compte rendu disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20100503/lois.html#toc2>

² Voir l'audition du ministre en commission élargie, dont le compte-rendu figure en annexe du rapport spécial sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/b2857-tIII-a12.asp>

En premier lieu, la nouvelle institution devra engager d'importantes **dépenses de communication** pour asseoir son existence dans le paysage institutionnel français :

- un site Internet devra être créé, sans que les sites des AAI fusionnées disparaissent immédiatement afin d'assurer la transition. Ce site devra être bien référencé par les moteurs de recherche, ce qui supposera sans doute de faire appel à des prestataires spécialisés (cf. *supra*) ;

- le Défenseur des droits devra engager des actions assurant sa présence dans la cadre de l'Internet 2.0 (cf. *supra*) ;

- un effort particulier devra être porté sur la bonne perception par le grand public des compétences du Défenseur des droits dont le titre – très large - pourrait laisser accroire qu'il détient une compétence générale alors qu'il ne défendra, en réalité, que les droits déjà défendus par chacune des AAI intégrées ; la politique de communication du Défenseur des droits devra donc favoriser l'identification par les Français des différentes missions qui lui seront confiées ;

- enfin, devra être commandé après six mois un **premier sondage** mesurant la notoriété réelle de la nouvelle institution et la connaissance par les Français de ses attributions. Cette enquête, qui devra suivre les préconisations que votre rapporteur a formulées à propos des sondages actuels de popularité de la CNIL et de la HALDE, pourrait d'ailleurs servir de base à l'élaboration **d'un des indicateurs de performance de la nouvelle autorité.**

Or, force est de constater qu'une telle stratégie de communication ne pourra pas être financée par la simple addition des budgets de communication des AAI intégrées, qui représentent environ **1,4 million d'euros en 2009.**

L'anticipation des documents budgétaires est **extrêmement limitée** : le projet annuel de performances pour 2011 prévoit simplement d'accorder au Médiateur de la République une dotation supplémentaire de 70.000 euros pour « *l'adaptation des moyens informatiques et de communication au périmètre du Défenseur des droits : 70 000 € en AE et en CP* » (page 140).

D'après les services de la Médiature, cette somme permettra :

1. l'achat de licences informatiques conjointes ;
2. une première estimation des urgences en mise à niveau de serveurs conjoints ;
3. l'acquisition d'une liaison fibre optique, qui pourrait servir à relier les locaux de la HALDE à ceux du Médiateur de la République (cf. *infra*).

En aucun cas, cette dotation ne permettra la mise en œuvre d'une **politique de communication ambitieuse.**

En second lieu, les AAI devront supporter des frais de déménagement.

Enfin, comme l'ont indiqué le Médiateur de la République et la CNDS, l'activité globale du Défenseur des droits pourrait être supérieure, voire

nettement supérieure à celle cumulée des **AAI qu'il remplace**, ne serait-ce que pour une raison essentielle : la nouvelle autorité pourra être saisie directement, **sans filtre parlementaire**. Si le Médiateur avait, au fil des ans, assoupli les conditions de présentation d'une demande¹, la CNDS, elle, a toujours appliqué strictement la règle du filtre parlementaire obligatoire, ce qui explique le faible nombre de saisines annuelles, qui devrait s'élever à environ 180 en 2010. La saisine directe pourrait donc conduire à une **progression de l'activité** dans le domaine des manquements à la déontologie de la sécurité, et, dans une moindre mesure, dans celle des dysfonctionnements administratifs.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur considère que 2011 devrait être une **année budgétairement difficile** pour le Défenseur des droits et recommande au Gouvernement de procéder en 2011, si nécessaire et après examen attentif, à des **ouvertures de crédits nouveaux** en faveur de cette autorité à l'occasion d'un **projet de loi de finances rectificatives**.

A fortiori, votre rapporteur est **hostile à toute réduction de l'augmentation des crédits** de l'une quelconque des AAI appelées à rejoindre le futur Défenseur des droits.

Or, à l'initiative de notre collègue député Richard Mallié et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement effaçant l'augmentation des crédits de la HALDE, alors que le Gouvernement prévoyait une augmentation de son budget de 3 %, justifiée par la progression de son activité.

L'amendement voté par l'Assemblée nationale conduirait donc à amputer de 344.000 euros le budget du futur Défenseur des droits, alors que, même sans cette réduction, ce budget sera sans doute insuffisant, comme il vient d'être indiqué.

Au surplus, on peut noter que les trois principaux arguments avancés par les députés pour soutenir l'amendement concernent le loyer acquitté par la HALDE, jugé prohibitif, le taux d'occupation des locaux et le montant des dépenses de communication.

Aucun de ces trois arguments n'est convaincant.

En premier lieu, la HALDE **n'a aucune responsabilité dans le loyer qu'elle doit acquitter**. Le bail - certes léonin – qui lie cette autorité (prix largement supérieur au prix moyen du marché, durée ferme de neuf ans, impossibilité de le dénoncer même en cas d'intégration dans une autre

¹ Depuis la mise en place, en 1999, des délégués du Médiateur répartis sur le territoire, les citoyens ont pris pour habitude de saisir directement cet échelon de proximité, ce qui oblige les délégués à faire valider cette démarche rétroactivement par un parlementaire. De même, l'amélioration de la transparence et de l'interactivité dans les relations entre l'administration et les usagers a naturellement conduit ces derniers à s'adresser directement aux services centraux du Médiateur, en particulier par voie électronique. 40 % des demandes leur sont ainsi adressées spontanément, sans respecter la règle du « filtre », ce qui oblige là encore à de fastidieuses démarches de formalisation a posteriori par des parlementaires.

institution) a été conclu en janvier 2005, avant l'installation de la HALDE sur les lieux.

En second lieu, la surface utile nette par agent n'est pas de 27 m² par agent, comme certains le prétendent, mais de 12 m², comme vient de le souligner le rapport d'information de nos collègues députés René Dosière et Christian Vanneste sur les AAI, ce qui correspond à l'objectif-cible fixé par le Gouvernement.

Enfin, comme indiqué précédemment, les dépenses de communication de la HALDE ont été certes élevées les premières années qui ont suivi la création de l'institution mais elles se situent désormais à un niveau très raisonnable : elles représentent 7 % de son budget de fonctionnement, soit un pourcentage comparable à celui des autres AAI du programme.

En conséquence, rien se justifie de revenir sur l'augmentation modérée des crédits de la HALDE proposée par le Gouvernement dans le projet de loi initial.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **un amendement** rétablissant les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2011¹.

2. A partir de 2012 : un équilibre entre économies générées et dépenses nouvelles ?

Votre rapporteur considère que si 2011 s'annonce budgétairement difficile pour le Défenseur des droits, 2012 et les années suivantes pourraient peut-être se caractériser par **un équilibre** entre économies générées et dépenses nouvelles.

En effet, si l'activité du Défenseur des droits **devrait continuer de monter en puissance**, compte tenu en particulier de la possibilité de saisir directement l'institution, les dépenses de communication devraient, elles, progressivement diminuer et certaines mutualisations -évoquées plus haut- devraient voir le jour : elles permettront de réaliser des économies budgétaires et de dégager des gains de productivité de nature, peut-être, à absorber le surcroît d'activité.

D. QUELS CRITÈRES POUR L'HÉBERGEMENT DU FUTUR DÉFENSEUR DES DROITS ?

Comme indiqué précédemment, votre rapporteur s'étonne de **l'absence d'anticipation de la mise en œuvre d'une réforme** pourtant présentée comme fondamentale pour le renforcement de la démocratie : aucune mission de préfiguration n'a ainsi été constituée par les services du Premier ministre.

¹ Cet amendement figure en annexe du présent rapport.

En conséquence, aucune réflexion n'a été engagée en particulier pour examiner la question – pourtant essentielle - du **bâtiment** qui hébergera le futur Défenseur des droits.

Votre rapporteur considère que les locaux devront respecter **les trois critères suivants** : être financièrement accessibles, fonctionnels et évolutifs.

1. Des locaux financièrement accessibles

Le premier critère des locaux du futur Défenseur des droits est **d'ordre financier**.

On rappellera en effet que certaines autorités administratives indépendantes supportent des **coûts locatifs peu raisonnables**. Le Médiateur de la République a conclu, le 1^{er} décembre 2002, un bail de neuf ans rue Saint-Florentin, dans le VIII^{ème} arrondissement de Paris, un des quartiers les plus onéreux de la capitale. Le loyer annuel s'est élevé à 2,4 millions d'euros en 2009, soit 22 % du budget annuel de l'institution. De même, le loyer de la HALDE, implantée dans le IX^{ème} arrondissement de Paris, s'élève à 1,3 million d'euros par an.

Votre rapporteur considère en conséquence que les conditions d'hébergement de la future autorité seront soumises à **une obligation d'exemplarité budgétaire**.

Pour permettre à l'Etat de réaliser de **substantielles économies**, le Défenseur des droits pourrait, sans dommage pour le bon accomplissement de ses missions, délaissier les beaux quartiers parisiens, voire s'installer en proche banlieue.

Votre rapporteur relève d'ailleurs que lors de son audition par votre commission, le 4 mai 2010, Mme Michèle Alliot-Marie, alors garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, avait déclaré que si la localisation du futur Défenseur des droits n'avait pas encore été décidée, elle n'était pas opposée à une « *une solution hors de Paris, qui serait moins coûteuse* ».

Il faut reconnaître qu'une localisation dans des quartiers un peu excentrés de la capitale, voire en proche banlieue, permettrait de concilier les **avantages du bassin parisien** (ressources humaines, facilité de transports, contacts plus aisés avec les administrations, les sièges des grandes entreprises, les médias, l'étranger...) **avec des loyers raisonnables**. On peut ainsi citer l'exemple du Contrôleur général des lieux de privation de liberté situé dans le XIX^{ème} arrondissement¹.

En outre, votre rapporteur a été sensible à l'idée émise, lors de son audition, par Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants, consistant à

¹ Initialement logé dans des locaux du Premier ministre, le Contrôleur général des lieux de privation de libertés s'est installé depuis mars 2009 au 16-18 quai de la Loire à Paris (19e) : il s'agit de la première implantation nationale dans cet arrondissement.

installer symboliquement le Défenseur des droits dans une banlieue sensible de la région parisienne, « *là où précisément les droits sont, plus qu'ailleurs, méconnus* ».

Votre rapporteur suggère même de réfléchir à l'opportunité d'une implantation **en province**. Plusieurs raisons militeraient en ce sens :

- le coût d'hébergement serait en principe plus faible que celui de Paris et même que celui de sa proche banlieue ;

- le personnel en poste qui accepterait de quitter Paris (il est vrai que des contraintes d'ordre personnel peuvent faire obstacle à un tel déménagement) pourrait, *in fine*, y trouver avantage et bénéficier d'une qualité de vie meilleure, comme l'a illustré la délocalisation du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), dont le siège et le personnel ont été transférés en 2003 –non sans mal au départ- d'Issy-les-Moulineaux à Limoges ;

- il s'agirait d'un symbole fort en termes d'aménagement du territoire ;

- les quatre AAI susceptibles de rejoindre le Défenseur des droits ne reçoivent pratiquement pas de public à leur siège : elles communiquent à distance avec les requérants par courrier, téléphone, fax, mail... et surtout, pour ce qui concernent le Médiateur de la République, la HALDE et le Défenseur des enfants, par les correspondants locaux ;

- de la même manière, les AAI susceptibles d'intégrer le Défenseur des droits ont peu de réunions avec des services administratifs parisiens, les assemblées parlementaires, les médias... ; en outre, une localisation en province n'interdirait pas, naturellement, au Défenseur des droits de faire des aller-retour dans l'année pour des réunions ponctuelles à Paris...

Toutefois, votre rapporteur est conscient qu'une implantation en province pourrait également présenter **quelques difficultés** : il en a identifié deux principales :

- d'une part, notre assemblée a souhaité que les collègues comprennent des parlementaires, des représentants des hautes juridictions et des personnalités qualifiées. Si l'Assemblée nationale confirme cette composition, elle pourrait sérieusement compromettre un projet d'installation en province ;

- d'autre part, comme indiqué précédemment, les AAI susceptibles de rejoindre le Défenseur des droits comprennent, à 70 %, du personnel contractuel : or, aucune AAI n'a prévu, dans les contrats de travail, de clauses de mobilité géographique. Donc les contractuels qui refuseraient de s'installer en province devraient être licenciés pour « perte d'emploi » et percevoir des indemnités chômage. En revanche, les 30 % de fonctionnaires (détachés ou mis à disposition) pourraient, quant à eux, regagner leur administration d'origine sans que cela ne présente de difficultés particulières.

En tout état de cause, quelle que soit la localisation future du Défenseur des droits, elle devra privilégier **l'occupation domaniale à**

l'occupation locative. En effet, comme l'a indiqué France Domaine, interrogé par votre rapporteur, la pleine propriété des locaux est plus économique que la location pour une occupation **pérenne**.

En outre, le Défenseur des droits devra être exemplaire dans **l'occupation des surfaces occupées** : il se devra de respecter l'objectif de **12 m² par agent** qui a été réaffirmé le 30 juin 2010, pour toutes les administrations de l'État, par une décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la démarche « État exemplaire ».

2. Des locaux fonctionnels

Votre rapporteur considère que les locaux du Défenseur des droits devront non seulement être **financièrement accessibles** mais également **fonctionnels et adaptés aux besoins de la nouvelle institution**.

Rappelons, à cet égard, que le rapport de notre collègue Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »¹, a souligné en 2008 que les locaux du Médiateur sont « *anciens, peu pratiques et médiocrement aménagés* » et qu'à l'inverse « *les bureaux de la HALDE, par leurs surfaces et leur aménagement, s'apparentent à ceux d'un quartier général de grande entreprise* ».

Toutefois, votre rapporteur a pu constater en se rendant au siège du Médiateur de la République que les critiques adressées aux locaux de ce dernier étaient aujourd'hui **beaucoup moins pertinentes** : en effet, le Médiateur a conclu une **négociation astucieuse** avec le bailleur : ce dernier a pris en charge, **à ses frais**, de coûteux travaux d'aménagement incluant l'installation d'un ascenseur répondant aux normes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, ainsi que l'aménagement de nombreuses surfaces représentant, au total, près de 240 m². En outre, le loyer prévu pour 2010 a été ramené après négociation de 2,4 à 1,9 million d'euros (484 euros/m²), soit une **diminution** de près de 23 %. En échange, les services du Médiateur ont accepté pendant pratiquement un an des travaux sur leur lieu de travail avec tous les inconvénients associés (bruit, poussière, réorganisation des bureaux...). Ces travaux ont été mutuellement profitables : ils ont permis au bailleur d'espérer relouer immédiatement les locaux au terme du bail du Médiateur fin 2014 et les services de la Médiation disposent désormais de locaux beaucoup mieux aménagés : à titre d'exemple, des lieux de stockage ont été transformés en bureaux, une cour intérieure en salle de formation...

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009) de M. Jean-Pierre Fourcade et Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2008, rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/108-099-312/108-099-312.html>.

3. Des locaux évolutifs

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les quatre AAI susceptibles d'être intégrées dans le Défenseur des droits occupent une surface totale de près de **6.500 m²** :

Médiateur de la République	3.348 m ²
HALDE	2.170 m ²
Défenseur des enfants	723 m ²
CNDS	200 m ²
Défenseur des droits	6441 m²

Les locaux du futur Défenseur des droits devront donc offrir un espace compris entre **5.000 et 6.000 m²**, considérant que des mutualisations sont logiquement attendues (espaces d'accueil, de réception du courrier, salles de réunion, de formation...).

Votre rapporteur insiste sur le fait que le Défenseur des droits devra être hébergé dans des locaux **évolutifs**, c'est-à-dire qui **présentent des perspectives d'agrandissement**, au-delà des 5.000-6.000 m² mentionnés ci-dessus.

En effet, **l'élargissement** des compétences du Défenseur des droits pourra être envisagé à l'avenir, ainsi que le Gouvernement l'a annoncé lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ainsi le champ d'intervention du Défenseur des droits s'inscrit-il dans une approche **pragmatique et progressive**. En conséquence, il conviendrait d'éviter de choisir un bâtiment qui s'avérerait trop étroit en cas d'extension – à moyen-terme - du périmètre de compétence du Défenseur des droits, ce qui obligerait à envisager une nouvelle installation.

a) L'intégration à terme du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ?

En premier lieu, il convient de rappeler que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pourrait intégrer le Défenseur des droits, lorsque le travail spécifique du Contrôleur aura permis d'améliorer sensiblement la situation des prisons françaises et des autres lieux de privation de liberté.

En tout état de cause, il convient de rappeler que votre commission des lois, qui s'est réunie le 29 mai 2008 afin de donner son avis sur la candidature de M. Jean-Marie Delarue aux fonctions de Contrôleur général, a unanimement exprimé sa volonté de maintenir l'autonomie de cette institution, au moins jusqu'au terme du premier mandat de six ans du Contrôleur, **c'est-à-dire 2014**.

b) L'intégration à terme de la CNDP ?

En second lieu, le Défenseur des droits pourrait également intégrer, à terme, la **Commission nationale du débat public (CNDP)**. Telle est en tout cas la préconisation du rapport précité de nos collègues députés MM. René Dosière et Christian Vanneste sur les autorités administratives indépendantes.

Ils proposent de transformer la CNDP en scindant ses activités en deux :

– l'organisation des grands débats d'ampleur nationale serait confiée au Parlement ;

– la CNDP demeurerait compétente pour l'organisation des seuls débats d'intérêt local ou régional (infrastructure de transport...) et rejoindrait, à terme, le Défenseur des droits, avec la création d'un adjoint au débat public doté d'un collègue spécifique.

c) L'intégration à terme de la CADA ?

Enfin, votre rapporteur relève que l'intégration de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans le Défenseur des droits figure parmi les pistes régulièrement évoquées, étant précisé que l'institution d'une commission chargée spécifiquement de l'accès aux documents administratifs n'est imposée par aucune des conventions internationales auxquelles la France est partie.

Toutefois, il note également qu'il est plus souvent question d'une **fusion de la CADA avec la CNIL**, sur le modèle de ce qui existe en Allemagne et au Royaume-Uni. Cette idée est d'ailleurs avancée par notre collègue Patrice Gélard dans son rapport sur les projets de loi relatifs au Défenseur des droits¹ ainsi que par le rapport précité de l'Assemblée nationale sur les AAI.

Ce dernier souligne qu'une telle fusion « *donnerait une plus grande visibilité, un poids plus important aux recommandations de la CADA, sachant que cette autorité pâtit de sa taille qui demeure réduite et d'une notoriété insuffisante. La CADA est en outre chargée de la réutilisation des informations publiques, domaine de compétence partagé avec la CNIL. Elle dispose d'un pouvoir de sanction depuis l'ordonnance du 6 juin 2005 contre les personnes qui réutilisent des informations publiques en méconnaissance des prescriptions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 consacrant le droit de réutilisation.* »

¹ Page 39 du rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mai 2010, <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

4. Les solutions envisageables

a) *Une bilocalisation jusqu'en décembre 2014 suivie d'une installation sur un site unique avenue de Ségur en 2015 ?*

Si votre rapporteur a défini les trois critères fondamentaux auxquels devront, selon lui, se conformer les locaux du futur Défenseur des droits, il n'en demeure pas moins qu'ils se heurtent, en tout cas jusqu'à décembre 2014, à un **obstacle juridique de taille : les baux conclus** par la HALDE et le Médiateur de la République.

Précisons d'emblée, pour s'en réjouir, que les baux du Défenseur des enfants et de la CNDS, ont, fort opportunément, prévu une **clause de sortie anticipée en cas de disparition de l'institution**. A titre d'exemple, l'article 3 du bail du Défenseur des enfants est ainsi rédigé :

« Dans le cas où, par suite de suppression, concentration ou transfert de service, l'Etat n'aurait plus l'utilisation des locaux loués, le présent bail serait résilié à tout moment, à la volonté du preneur seul, à charge pour lui de prévenir le bailleur par lettre recommandée avec accusé de réception 6 mois à l'avance, le preneur étant alors seulement redevable du paiement des loyers et charges afférentes à ce délai de préavis. »

Votre rapporteur félicite le Défenseur des enfants et la CNDS de s'être appuyés sur l'expertise de France Domaine qui a judicieusement exigé l'insertion de cette clause dans le contrat.

Une telle clause n'apparaît pas dans les **baux de la HALDE et du Médiateur**. Or, ces institutions n'ayant pas, comme la quasi-totalité des AAI, la personnalité juridique, l'Etat ne peut exciper de leur disparition pour dénoncer le bail.

Par ailleurs, le terme de ces baux est relativement lointain : le **14 janvier 2014 pour la HALDE** et le **30 novembre de la même année pour le Médiateur de la République**.

En outre, compte tenu du montant très élevé de ces baux, très au-dessus du marché locatif des quartiers concernés, il est peu probable que les bailleurs acceptent une résiliation avant terme du bail...

En conséquence, le Défenseur des droits pourrait connaître une **bilocalisation**, pendant pratiquement quatre ans, étant précisé que les deux sites sont distants de plus d'un km : celui du Médiateur de la République (7 rue Saint-Florentin, Paris VIII) et celui de la HALDE (11 rue Saint-Georges, Paris IX)...

Et encore une **trilocalisation** n'est-elle pas à écarter car selon M. Bernard Dreyfus, directeur général du Médiateur de la République, les **surfaces supplémentaires** dont ce dernier dispose, depuis peu (cf. *supra*) ne lui permettront pas d'accueillir, tous ensemble, le personnel de la CNDS, celui du Défenseur des enfants, ainsi que les adjoints du Défenseur des droits qui risquent, selon lui, de demander chacun un cabinet...

Votre rapporteur insiste sur le fait que ces questions d'hébergement, si elles peuvent paraître anodines, sont absolument essentielles dans l'optique créer, au sein du personnel, une « culture commune » et un **sentiment d'appartenance à une même institution**, d'autant que la CNDS, la HALDE et le Défenseur des enfants demeurent toujours hostiles à leur intégration au sein de la nouvelle autorité constitutionnelle.

En outre, l'éclatement du Défenseur sur plusieurs sites ne pourrait que **perturber le bon accomplissement de ses missions**.

Conscient des difficultés présentées ci-dessus, M. Serge Lasvigne, secrétaire général du Gouvernement, a indiqué, lors de son audition, qu'une réunion interministérielle avait acté, le 8 juillet 2010, que le Défenseur des droits pourrait, à partir de 2015, être hébergé sur un site unique au sein de l'immeuble domanial situé au 20, **avenue de Ségur**, situé à Paris VII.

Cet immeuble de six étages, récemment libéré par l'ancien ministère de l'Écologie, est dans un état de fort délabrement et nécessite 80 millions d'euros de travaux pour une mise aux normes du Grenelle de l'environnement.

Il offre une surface de 27.000 m², ce qui permettrait largement d'accueillir le Défenseur des droits, même avec un périmètre plus large, puisque, on l'a dit, les quatre AAI occupent aujourd'hui une surface cumulée **de moins de 6.500 m²**.

Les services du Premier ministre semblent donc se résigner à une bilocalisation, voire à une trilocalisation de la nouvelle autorité constitutionnelle, **dans l'attente d'une localisation unique**, avenue de Ségur, au mieux en 2015.

b) Une installation sur un site unique dès la création du Défenseur des droits ?

Votre rapporteur considère que la solution envisagée par les services du Premier ministre, est **loin d'être satisfaisante**.

On voit mal, en effet, comment une autorité constitutionnelle de défense des droits et libertés **pourrait être éclatée sur deux, voire trois sites pendant au minimum quatre ans**. Une telle situation ne pourrait qu'être gravement préjudiciable au bon fonctionnement du Défenseur des droits.

C'est pourquoi votre rapporteur suggère **une autre piste** : elle consiste à installer le Défenseur des droits, dès sa création, sur un **site unique** (autre que celui de Ségur qui devra être vide pendant toute la durée des travaux entre 2012 et 2015) et donc à reloger certains services administratifs de l'Etat dans les locaux actuels de la HALDE et du Médiateur de la République, jusqu'au terme des baux de ces AAI.

En effet, ces AAI n'ayant pas, on l'a dit, de personnalité juridique, les baux ont été conclus par **l'Etat** : les services administratifs de l'Etat peuvent donc se succéder à volonté dans les lieux sans que les termes des baux n'en souffrent.

Interrogé par votre rapporteur, France Domaine a jugé ce schéma parfaitement réaliste mais relevé qu'**aucun mandat** ne lui avait été confié par le Premier ministre pour réfléchir à la préparation d'une telle opération immobilière.

Ce qui illustre, une nouvelle fois, l'état d'impréparation opérationnelle de la mise en place du Défenseur des droits, que votre rapporteur ne peut que déplorer.

*

* *

Sous le bénéfice d'un amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » dans le projet de loi de finances pour 2011.

ANNEXE 1
AMENDEMENT
PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

ARTICLE 48

Etat B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Coordination du travail gouvernemental <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Protection des droits et libertés <i>Dont titre 2</i>	344 358 0	0 0
TOTAUX	344 358	0
SOLDE		+ 344 358

OBJET

Cet amendement vise à rétablir les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2011.

En effet, alors que le Gouvernement prévoyait une augmentation de son budget de 3 %, justifiée par la progression de son activité, l'Assemblée nationale a souhaité annuler cette augmentation et donc ramener son budget à son niveau de 2010.

Les trois principaux arguments avancés par les députés pour soutenir l'amendement concernent le loyer acquitté par la HALDE, jugé prohibitif, le taux d'occupation des locaux et le montant des dépenses de communication.

Aucun de ces trois arguments n'est convaincant.

En premier lieu, la HALDE n'a aucune responsabilité dans le loyer qu'elle doit acquitter. Le bail -certes léonin- qui lie cette autorité (prix largement supérieur au prix moyen du marché, durée ferme de neuf ans, impossibilité de le dénoncer même en cas d'intégration dans une autre institution) a été conclu en janvier 2005, avant l'installation de la HALDE sur les lieux.

En second lieu, la surface utile nette par agent n'est pas de 27 m² par agent, comme certains le prétendent, mais de 12 m², comme vient de le souligner le rapport d'information de nos collègues députés René Dosière et Christian Vanneste sur les AAI, ce qui correspond à l'objectif-cible fixé par le Gouvernement.

Enfin, comme le rapport pour avis de la commission des lois le souligne, les dépenses de communication de la HALDE ont été certes élevées les premières années qui ont suivi la création de l'institution mais elles se situent désormais à un niveau très raisonnable : elles représentent 7 % du budget de fonctionnement de l'institution, soit un pourcentage comparable à celui des autres AAI du programme.

En conséquence, rien se justifie de revenir sur l'augmentation modérée des crédits de la HALDE proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial.

Au contraire, tout porte à penser que 2011 devrait être une année budgétairement difficile pour le Défenseur des droits : en effet, les perspectives de mutualisation sont quasi-nulles tandis que les dépenses, en particulier celles de communication, devraient être supérieures à l'addition de celles des quatre AAI concernées puisqu'il conviendra de faire connaître au plus grand nombre la nouvelle institution ainsi que les missions qui lui sont confiées ; or, le Gouvernement estime que le Défenseur des droits pourra fonctionner en 2011 avec les crédits cumulés des AAI qui se trouveront ainsi réunis.

L'amendement voté par l'Assemblée nationale conduirait donc à amputer de 344.000 euros le budget du futur Défenseur des droits, alors que, même sans cette réduction, ce budget sera sans doute insuffisant.

Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît indispensable de rétablir les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2011.

ANNEXE 2

DÉPLACEMENT ET AUDITIONS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Déplacement

Siège du Médiateur de la République (7 rue Saint-Florentin, Paris VIII)

M. Bernard Dreyfus, directeur général

Liste des personnes entendues

Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)

M. Roger Beauvois, président

Défenseur des enfants

Mme Dominique Versini, défenseur des enfants

Mme Christine Pierre, directrice des affaires générales

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

M. Marc Dubourdieu, directeur général

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement

M. Olivier Schmit, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre

M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre