

N° 90

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1)*  
*sur le **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)**,*

Par M. Michel CANEVET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ...</b>	<b>7</b>
<b>I. UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE APPELÉE À DEVENIR UN « SUPER- RÉGULATEUR » DE L’AUDIOVISUEL ET DU NUMÉRIQUE.....</b>	<b>9</b>
A. UNE AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE COMPLÈTE DEPUIS 2015 .....	9
B. UNE EXTENSION CROISSANTE DES MISSIONS ATTRIBUÉES AU CSA .....	10
C. VERS UNE « SUPER-AUTORITÉ » DE RÉGULATION DE L’AUDIOVISUEL ET DU NUMÉRIQUE ?.....	11
<b>II. MALGRÉ UNE FORTE HAUSSE DE SON ACTIVITÉ, DES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES QUASI-CONSTANTS .....</b>	<b>13</b>
A. UN ACCROISSEMENT CONTINU DE L’ACTIVITÉ .....	13
B. UNE STABILITÉ DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS ALLOUÉS AU CSA....	14
<b>III. DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, UNE GESTION QUASI- EXEMPLAIRE DES DÉPENSES .....</b>	<b>18</b>
A. UNE HAUSSE CONTENUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, MALGRÉ UNE GESTION PERFECTIBLE DE LA MASSE SALARIALE .....	18
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PARFAITEMENT MAÎTRISÉES .....	20
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>33</b>



Créé par la loi du 17 janvier 1989, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** a pour mission principale de **garantir la liberté de la communication audiovisuelle en France**. Il a remplacé la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), mise en place par la loi audiovisuelle du 30 septembre 1986, dite loi Léotard.

**Modifiée à plus de quatre-vingt reprises depuis 1986, la loi dite Léotard confie au CSA de larges responsabilités en matière de régulation de la sphère audiovisuelle, parmi lesquelles :**

- la garantie du **respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de la représentation de la diversité** dans les médias ;
- l'**organisation des campagnes électorales** à la radio et à la télévision ;
- la protection des **mineurs** et des **consommateurs** ;
- la garantie du **respect de la dignité** de la personne humaine ;
- l'attribution des fréquences aux opérateurs ;
- la défense et l'illustration de la langue et de la culture françaises.

Depuis 2015, le CSA bénéficie du **statut d'autorité publique indépendante (API)**, qui lui confère notamment la **personnalité morale** ainsi qu'une **autonomie budgétaire et comptable quasi-intégrale**.

Depuis quelques années, la **digitalisation croissante des contenus** et la **montée en puissance des plateformes numériques** nécessitent un **élargissement des missions du CSA** au-delà du champ des médias traditionnels. C'est dans ce sens que va par exemple la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, adoptée fin 2018, ainsi que plusieurs textes que le Sénat sera amené à examiner en 2020.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial a donc souhaité s'intéresser tant aux **moyens alloués au CSA au regard de ses différentes missions** qu'à la **bonne gestion, en dépenses, des ressources affectées**.



## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Recommandation n° 1 :** documenter le bilan financier d'une éventuelle fusion du CSA et de la HADOPI et réinvestir les potentielles économies en vue d'accroître les moyens nécessaires à l'accomplissement des nouvelles missions confiées à ce « super-régulateur » des contenus audiovisuels et numériques.

**Recommandation n° 2 :** afin de neutraliser, dans la mesure de l'activité et de la performance du CSA, les effets des « saisines de masse » liées à des affaires particulièrement médiatiques, affiner l'indicateur « nombre de saisines traitées par ETP », en le complétant par un indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines et/ou au nombre de saisines « par affaire ».

**Recommandation n° 3 :** afin de garantir au CSA les moyens d'assurer ses nouvelles missions de « super-régulateur » de l'audiovisuel et du numérique, maintenir *a minima* la stabilité de sa dotation sur les prochaines années.

**Recommandation n° 4 :** afin de mettre le CSA en pleine conformité avec le devoir d'exemplarité des pouvoirs publics, revoir le dispositif permettant le maintien de rémunération pour les anciens membres du collège du CSA pour une durée d'un an à compter de leur cessation de fonctions.

**Recommandation n° 5 :** afin de maintenir à la baisse les dépenses de fonctionnement du CSA, poursuivre la rationalisation de la politique d'achat du CSA par un recours accru aux marchés mutualisés mis en place par la direction des achats de l'État ou par les services du Premier ministre.

**Recommandation n° 6 :** afin de suivre au mieux l'évolution du taux annuel des marchés mutualisés du CSA, créer un sous-indicateur « efficacité de la fonction achat » au sein de l'objectif « Optimiser la gestion des fonctions support ».



## I. UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE APPELÉE À DEVENIR UN « SUPER-RÉGULATEUR » DE L'AUDIOVISUEL ET DU NUMÉRIQUE

### A. UNE AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE COMPLÈTE DEPUIS 2015

Dès l'entrée en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le CSA a été intégré à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée aux services du Premier ministre, au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », avant d'être transféré en 2012 au sein du programme 308 « Protection des droits et libertés » de cette même mission. **Le CSA constituait alors un budget opérationnel de programme (BOP)** et était, d'un point de vue budgétaire, entièrement rattaché aux services administratifs et financiers du Premier ministre.

Adoptée fin 2013, la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public<sup>1</sup> a attribué au CSA le **statut d'autorité publique indépendante (API), qui lui confère notamment une personnalité juridique distincte de celle de l'État et, corollairement, une gestion budgétaire et comptable autonome.** À ce titre, le CSA n'est donc **pas soumis au contrôle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)** des services du Premier ministre<sup>2</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>3</sup>, le CSA possède ainsi une **agence comptable interne avec son propre comptable public et bénéficie d'une dotation globale de l'État** de titre 6<sup>4</sup>, inscrite en loi de finances initiale au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et couvrant l'ensemble de ses dépenses. Il **délibère en autonomie sur l'utilisation des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions** et décide lui-même, selon ses besoins, de leur répartition entre dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. **Le budget initial du CSA ainsi qu'un budget rectificatif sont votés chaque année par le Collège du CSA**, composé du Président et de six membres nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

---

<sup>1</sup> Loi n°2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 18 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>3</sup> Date d'entrée en vigueur effective du nouveau statut d'API dont bénéficie le CSA.

<sup>4</sup> Correspondant à une dépense d'intervention.

### Le Collège du CSA

Le CSA est dirigé par un Collège composé de sept membres : le président du CSA et six conseillers. Tous sont nommés par décret du Président de la République pour un mandat de six ans, non révocable et non renouvelable.

Le Président du CSA est nommé par le président de la République, après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, selon les conditions prévues par l'article 13 de la Constitution. Les six autres membres du Collège sont nommés par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, après avis conforme de la commission des affaires culturelles à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

À l'exception de son président, le Collège est renouvelé par tiers tous les deux ans. Il faut avoir moins de 65 ans pour devenir membre. Pour garantir leur indépendance, leurs fonctions sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi et toute autre activité professionnelle.

Les membres sont en outre soumis à un droit de réserve ainsi qu'à des obligations déontologiques visant à prévenir les conflits d'intérêts jusqu'à un an à compter de la fin de leur mission, comme le prévoit la loi sur la transparence de la vie publique.

Enfin, en application des dispositions du code pénal, durant les trois années suivant la cessation de leurs fonctions, les membres du Collège ne peuvent travailler pour une entreprise publique ou privée dont le CSA a assuré la surveillance ou le contrôle.

Source : CSA

## B. UNE EXTENSION CROISSANTE DES MISSIONS ATTRIBUÉES AU CSA

Depuis sa création en 1989, de nouvelles missions ont régulièrement été confiées au CSA par le législateur, afin par exemple de prendre en compte l'apparition de la télévision payante, des services non-hertziens ou encore, plus récemment, de la vidéo à la demande.

Cette **extension continue des missions confiées au CSA s'est toutefois considérablement accélérée depuis un an**, avec l'adoption ou l'examen de plusieurs lois visant à renforcer le rôle du Conseil dans le domaine du numérique.

Promulguée le 22 décembre 2018, la **loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information** (dite « loi anti *fake news* ») confie au CSA le **soin de réguler certains contenus d'information véhiculés par les plateformes numériques durant les périodes de campagne électorale**. Le texte crée notamment un devoir de coopération des plateformes, les obligeant à mettre en place des mesures afin de lutter contre les fausses informations et à rendre publiques ces mesures. Le contrôle de ce devoir a été confié au CSA, qui pourra notamment **empêcher, suspendre ou interrompre la diffusion de services de télévision contrôlés par un État étranger** ou sous l'influence de cet État s'il estime que ceux-ci « *porte[nt] atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* ».

La **proposition de loi de la députée Laetitia Avia visant à lutter contre les contenus haineux sur internet**, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 9 juillet et qui devrait être examinée prochainement au Sénat, prévoit quant à elle de confier au Conseil une **mission de qualification des contenus haineux en vue d'une éventuelle sanction**. En l'état actuel du texte, le CSA disposerait ainsi d'un **pouvoir de sanction administrative** dans l'hypothèse où les plateformes auraient manqué à leur obligation de mettre en œuvre les moyens nécessaires à un traitement, dans les meilleurs délais, des signalements de contenus haineux reçus.

**C. VERS UNE « SUPER-AUTORITÉ » DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL ET DU NUMÉRIQUE ?**

Le **projet de loi relatif à la réforme du secteur audiovisuel**, présenté en novembre en Conseil des ministres et dont l'examen par le Parlement est prévu au premier semestre 2020, devrait élargir encore davantage le périmètre d'intervention du CSA à l'égard des nouveaux acteurs d'internet et du numérique. L'avant-projet de loi prévoit notamment la **fusion du CSA et de la HADOPI** (Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet), qui dispose d'une dotation de 9 millions d'euros<sup>1</sup>, **appelés à former une unique Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**.

Le texte prévoit une fusion au mois de **janvier 2021**, dans l'hypothèse - susceptible d'être revue - où le projet de loi serait adopté à l'été 2020. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, si ce calendrier était confirmé, **le CSA devrait engager dès 2020 des dépenses non reconductibles**, pour un montant total moyen estimé de 1,5 million d'euros, répartis comme suit :

---

<sup>1</sup> Dont les crédits sont portés par la mission budgétaire « Médias, livres et industries culturelles ».

**Principaux coûts non récurrents de la préfiguration  
de la création de l'ARCOM pour l'année 2020**

(en euros)

Objet	Estimation du coût
Changement de nom, dépôt de noms et de noms de domaine, identité visuelle	450 000 - 600 000
Modification du site internet, intégration des contenus, référencement	400 000 - 500 000
Déménagement, regroupement sur un seul site, aménagement des espaces	85 000 - 100 000
Informatique (liaisons provisoires, accès réseau, mise à niveau et migrations des systèmes d'information...)	400 000 - 450 000
Total	1 300 000 - 1 700 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données fournies par le CSA

S'agissant des **économies** **possiblement réalisées** par le biais d'une fusion du CSA et de la HADOPI, ces dernières n'ont, **à ce stade, pas encore pu être évaluées de manière précise, mais pourraient s'avérer relativement faibles** : d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, les possibilités de mutualisation, entre le CSA et l'HADOPI, des fonctions support comme des fonctions métiers seraient en effet relativement limitées.

**Recommandation n° 1** : En tout état de cause, votre rapporteur spécial considère que **ces potentielles économies devront être précisément évaluées et, le cas échéant, utilement réinvesties en vue d'accroître les moyens**, humains notamment, nécessaires à l'accomplissement des nouvelles missions confiées à ce « super-régulateur » des contenus audiovisuels et numériques.

Au-delà des économies générées, la possible fusion du CSA et de l'HADOPI appellera une **réflexion globale sur les missions et le fonctionnement de la nouvelle autorité** ainsi créée.

## II. MALGRÉ UNE FORTE HAUSSE DE SON ACTIVITÉ, DES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES QUASI-CONSTANTS

Depuis plusieurs années, le CSA doit faire face, à moyens financiers et humains quasi-constants, à un accroissement considérable de son activité.

### A. UN ACCROISSEMENT CONTINU DE L'ACTIVITÉ

Entre 2016 et 2019, le nombre de saisines par agent traitant du CSA a été multiplié par 2,6, et par 1,4 (soit + 39 %) entre les seuls exercices 2018 et 2019.

#### Évolution du nombre de saisines par ETP du CSA en 2016-2020

	2016 (réalisation)	2017 (réalisation)	2018 (réalisation)	2019 (prévision)	2020 (prévision)
Nombre de saisines traitées par ETP traitants du CSA	2618	6689	4680	6509	6776
Évolution	+ 72 %	+ 255 %	- 30 %	+ 39 %	+ 4,1 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le tableau ci-dessus, basé sur l'un des indicateurs de performance du CSA figurant dans les annexes budgétaires, fait apparaître un **pic d'activité record sur l'année 2017, marquée par deux événements exceptionnels** qui avaient conduit à des volumes inédits de saisines traitées :

- d'une part, les **élections présidentielle et législatives** ;

- d'autre part, un accroissement extrêmement marqué du nombre des **saisines en matière de déontologie des programmes**, dont près de la moitié se concentraient **sur une seule et même émission**<sup>1</sup> à forte audience.

En **2018**, en l'absence d'événement exceptionnel de même ampleur, le nombre de saisines a retrouvé un **niveau plus habituel**.

La première moitié de l'année **2019** est en revanche d'ores et déjà marquée par une **hausse significative du nombre de saisines**, principalement liée aux élections européennes, au mouvement des gilets jaunes, ainsi qu'à de nouvelles affaires à forte résonance médiatique concernant certains programmes télévisés.

<sup>1</sup> « Touche pas à mon poste », diffusée sur la chaîne de télévision C8.

**Recommandation n° 2 :** Afin de neutraliser, dans la mesure de l'activité et de la performance du CSA, les effets des « saisines de masse » liées à des affaires particulièrement médiatiques, votre rapporteur spécial propose donc d'**affiner l'indicateur « nombre de saisines traitées par ETP », en le complétant par un indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines et/ou au nombre de saisines « par affaire ».**

## **B. UNE STABILITÉ DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS ALLOUÉS AU CSA**

**Malgré l'augmentation notable de son activité sur les dernières années, le montant de la dotation allouée par l'État au CSA est quant à lui demeuré relativement stable.**

La **dotation de l'État** inscrite au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » **constitue 99 % des ressources du CSA<sup>1</sup>** et sert à financer l'ensemble des dépenses de l'institution, qu'il s'agisse de ses dépenses de personnel, de fonctionnement ou d'investissement.

Le montant de cette dotation s'est élevé à **37,4 millions d'euros en 2019** et devrait atteindre **37,6 millions d'euros en 2020**, pour un taux d'exécution des crédits situé entre 98 et 100 % entre 2015 et 2018.

### **Évolution du montant de la dotation attribuée au CSA**

*(en millions d'euros)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (PLF)	2021 (prévision)	2022 (prévision)
Crédits ouverts (LFI)	37,8	37,3	37,5	37,5	37,4	37,6	37,8	37,8
Crédits consommés (LR)	37,8	37,2	36,9	37,0	36,4 (prévision)	-	-	-
Taux d'exécution	100%	99,7%	98,4%	98,7%	97,3% (prévision)	-	-	-

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données fournies par le CSA

<sup>1</sup> Les 1 % restant correspondent principalement aux remboursements de partenaires relatifs à la convention de l'Observatoire sur l'équipement audiovisuel des foyers, qui constituent des recettes occasionnelles et non pérennes pour le CSA.

De la même façon, le **plafond d'emplois du CSA autorisé par la loi de finances est demeuré à un niveau stable de 284 ETPT depuis 2014**. A ces 284 ETPT doivent cependant être ajoutés 16 ETPT hors plafond, correspondant à des agents mis à disposition par le ministère de l'Intérieur - qui les décompte dans son propre plafond d'emplois - au sein des comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA), qui constituent les services déconcentrés du CSA (cf. encadré ci-dessous).

### Évolution du plafond d'emplois et des effectifs du CSA (2015-2018)

		2015		2016		2017		2018	
		ETPT annuel	EP au 31/12						
<b>Plafond d'emplois autorisé en ETPT</b>		<b>284</b>		<b>284</b>		<b>284</b>		<b>284</b>	
Titulaires	Collège	3,93	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
	Fonctionnaires détachés sur contrat (y compris Collège et DG)	33,81	36,00	33,16	37,00	32,92	35,00	28,93	32,00
<b>Total titulaires</b>		<b>37,74</b>	<b>40,00</b>	<b>37,16</b>	<b>41,00</b>	<b>36,92</b>	<b>39,00</b>	<b>32,93</b>	<b>36,00</b>
Non titulaires	Collège	4,13	4,00	4,00	4,00	3,00	3,00	3,00	3,00
	CDI	138,15	158,00	158,70	152,00	157,70	157,00	154,38	156,00
	CDD	80,60	69,00	64,56	71,00	70,42	73,00	81,74	82,00
	CDD "renforts"*	10,44	7,00	7,80	10,00	11,85	7,00	5,99	6,00
<b>Total non titulaires</b>		<b>233,32</b>	<b>238,00</b>	<b>235,06</b>	<b>237,00</b>	<b>242,97</b>	<b>240,00</b>	<b>245,11</b>	<b>247,00</b>
<b>Total réalisé</b>		<b>271,06</b>	<b>278,00</b>	<b>272,22</b>	<b>278,00</b>	<b>279,89</b>	<b>279,00</b>	<b>278,04</b>	<b>283,00</b>
Personnel MAD		16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
Pourcentage de femmes dans les effectifs		56%		56%		55%		57%	
<b>Évolution des catégories d'agents:</b>									
catégorie A+		11%		12%		13%		13%	
catégorie A		60%		64%		63%		65%	
catégorie B		21%		21%		21%		20%	
catégorie C		8%		3%		3%		2%	

\*Les CDD "renfort" correspondant à des contractuels courte durée recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ou en remplacement d'agent absent pour maladie ou congé maternité

EP = effectifs physiques.  
MAD= mise à disposition

Source : CSA

Jusqu'à présent, le CSA est parvenu à faire face aux missions supplémentaires confiées par le législateur principalement en intégrant le surcroît d'activité lié à ses nouvelles missions dans le plan de charge de ses agents, ce qui explique le **maintien d'un niveau d'emploi légèrement inférieur au plafond d'emplois de 284 ETPT** (- 12 ETPT en 2016, - 4 ETPT en 2017, - 6 ETPT en 2018). **Sur la période 2015-2018, seuls 7 ETPT**

**supplémentaires ont ainsi été recrutés** au bénéfice de l'ensemble des services du CSA.

En 2019, compte tenu de l'accroissement des missions lié à l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, la **consommation en ETPT du CSA devrait correspondre au plafond d'emplois alloué**. Comme l'a indiqué le CSA à votre rapporteur spécial, les nouvelles missions attribuées au CSA par la loi précitée « *nécessitent de procéder au recrutement de compétences juridiques supplémentaires* ». Dans le cadre du **projet de loi de finances 2020**, le CSA a donc d'ores et déjà demandé – et obtenu – **l'augmentation de son plafond d'emplois, en sorte de le porter à 290 ETPT**.

Pour les années suivantes, l'attribution par la loi<sup>1</sup> de nouvelles missions au CSA, si elle devait se confirmer, aurait un impact important sur les besoins du Conseil en termes d'effectifs et de moyens budgétaires, en raison du nombre important d'acteurs nouveaux entrant dans le champ de la régulation du Conseil et, *in fine*, du nombre potentiel de dossiers supplémentaires à traiter. Selon le CSA, l'extension de son périmètre aux acteurs du numérique nécessitera de recruter des profils nouveaux « *disposant d'une expertise forte en matière de traitement de la donnée en masse (data scientists), de connaissance des algorithmes et des modalités de fonctionnement techniques des plateformes* ». Ces différents changements du champ d'action du CSA nécessiteront en outre que l'institution se dote d'outils informatiques dédiés dont elle ne dispose pas à l'heure actuelle.

**Recommandation n° 3 : Afin de garantir au CSA les moyens d'assurer comme il se doit ses nouvelles missions de « super-régulateur » de l'audiovisuel et du numérique**, votre rapporteur spécial recommande donc, *a minima*, de **maintenir la stabilité de sa dotation sur les prochaines années**.

---

<sup>1</sup> Notamment la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet déposée par la députée Laetitia Avia, en cours d'examen par le Sénat, ainsi que le projet de loi audiovisuelle, dont l'examen par le Parlement est prévue au premier semestre 2020 et qui visera notamment à transposer la directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive « Services de médias audiovisuels ». Cf *supra*.

### Le CSA en région : les comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA)

La présence locale du CSA est assurée par **16 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA) répartis dans les régions**, au nombre de 12 en métropole et de 4 en outre-mer.

Chaque CTA est présidé par un membre de la juridiction administrative nommé par le vice-président du Conseil d'État et comporte six membres en métropole et de quatre à six en outre-mer.

Il comprend un(e) secrétaire général(e) et un(e) secrétaire-assistant(e) ainsi que, pour la majorité d'entre eux, un attaché technique spécialiste des problèmes de réception et de planification des fréquences.

### Évolution 2015-2018 des personnels des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA)

(effectifs physiques)

	2015	2016	2017	2018
<b>Effectifs sous plafond CSA - agents travaillant dans les CTA (secrétaires généraux et techniciens (ATA))</b>				
CDD	5	4	3	4
CDI	23	23	23	22
Fonctionnaire détaché sur contrat	1	1	2	2
<b>Effectifs hors plafond CSA - agents travaillant dans les CTA (assistant(e)s)</b>				
Effectifs MAD	16	16	16	16
(agents de l'Etat mis à disposition contre remboursement)				

Source : CSA

Les CTA ont notamment pour mission d'**assurer la protection de la réception et le contrôle du spectre sur les fréquences hertziennes attribuées par le CSA** aux différents éditeurs de services de radios et de télévisions sur l'ensemble du territoire et à ses frontières, en coordination internationale avec les autres pays limitrophes.

Ils sont dotés d'une **compétence consultative** auprès du CSA dans le cadre de l'examen des dossiers lors des appels aux candidatures pour les radios et les télévisions locales et du contrôle du respect de leurs obligations par les titulaires d'autorisations.

Ils assurent l'instruction des demandes d'autorisation pour la diffusion des services de radio par voie hertzienne terrestre et le contrôle du respect de leurs obligations par ces services. Ils peuvent, à la demande de l'assemblée plénière du CSA, participer à l'instruction des demandes d'autorisation concernant des services de télévision locale et participent au contrôle de l'exécution de leurs obligations par ces services.

Les CTA peuvent également organiser des **consultations publiques**.

Source : CSA

### III. DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, UNE GESTION QUASI-EXEMPLAIRE DES DÉPENSES

La stabilité du plafond d'emplois sur la période 2015-2018 explique la **faible hausse (+3 %) des dépenses de personnel du CSA**, laquelle a été **intégralement compensée par des économies sur les dépenses de fonctionnement** de l'institution.

#### Évolution des dépenses du CSA (2015-2018)

(en euros)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Évolution 2018/2015	
Personnel	22 311 637	22 510 040	23 143 188	22 924 541	+ 612 904	3 %
Fonctionnement (hors amortissements et provisions)	13 622 638	13 113 234	12 526 929	12 958 486	- 664 152	-5 %
Investissement	1 480 000	987 730	1 298 934	1 614 384	+ 134 384	9 %
<b>Total</b>	<b>37 414 275</b>	<b>36 611 004</b>	<b>36 969 052</b>	<b>37 497 411</b>	<b>+ 83 136</b>	<b>0,2 %</b>

Source : CSA

#### A. UNE HAUSSE CONTENUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, MALGRÉ UNE GESTION PERFECTIBLE DE LA MASSE SALARIALE

Les **dépenses de personnel** du CSA représentent plus de **60 % du budget du Conseil**. La masse salariale *stricto sensu* représente environ 91 % de cette enveloppe et s'élève, en moyenne, à **20,9 millions d'euros sur les cinq dernières années**. Sur la période 2015-2018, l'évolution de l'enveloppe de personnel demeure contenue à +3 %, grâce à une optimisation de l'utilisation du plafond d'emplois autorisé pour faire face aux missions supplémentaires confiées par le législateur au CSA (cf. *supra*).

L'échelle des rémunérations des agents du CSA fait toutefois apparaître un **régime de prime attractif relativement coûteux, en particulier s'agissant des agents contractuels de catégories A et A+, toujours plus nombreux**. En raison d'un besoin d'expertise toujours croissant de l'institution, ces agents qualifiés représentent en effet une proportion croissante des effectifs du CSA, s'élevant à **72 % en 2018, contre 64 % en 2015**.

### Rémunération moyenne des agents du CSA par catégorie

Statut - catégorie	2018						
	Nombre d'agents	Indice majoré moyen	Montant moyen annuel hors prime (1)*	Montant moyen annuel prime de rendement	Montant moyen annuel prime comprise	Montant moyen mensuel prime comprise	Moyenne d'âge
<b>CDD</b>	<b>88</b>	<b>688</b>	<b>38688</b>	<b>4925</b>	<b>43613</b>	<b>3634</b>	<b>35</b>
A+	10	1265	71134	6713	77847	6487	44
A	77	612	34414	4717	39131	3261	33
B	1	442	24855	2997	27852	2321	45
C			0		0	0	
<b>CDI</b>	<b>156</b>	<b>709</b>	<b>39869</b>	<b>6146</b>	<b>46015</b>	<b>3835</b>	<b>48</b>
A+	20	1183	66523	9116	75639	6303	50
A	92	703	39531	6178	45709	3809	46
B	40	518	29128	4312	33440	2787	50
C	4	420	23618	2433	26051	2171	46
<b>Total général</b>	<b>244</b>	<b>702</b>	<b>39475</b>	<b>5759</b>	<b>45234</b>	<b>3770</b>	<b>43</b>

(1) traitement brut hors indemnité de résidence (IR), supplément familial de traitement (FT), transport, etc.

\*valeur du point FP: 56,2323

Source : CSA

Ce constat de l'attractivité de la rémunération s'applique également au président et aux six membres du Collège du CSA, comme le montre le tableau ci-dessous :

#### Rémunération brute annuelle du président et des membres du collège du CSA

(en euros)

	2018 (réalisation)	2019 (prévision)	2020 (prévision)
<b>Président</b>	188 840	189 141	189 168
<b>Membres</b>	770 893	768 374	788 038
<i>Nombre de membres</i>	6	6	6

Nb : la rémunération brute correspond au traitement brut ainsi que l'indemnité de résidence (IR), le supplément familial de traitement (SFT), la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et l'ensemble des primes ou indemnités de toutes natures. Elle l'inclut pas les cotisations sociales patronales ni les contributions employeurs au CAS Pensions.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des annexes budgétaires

À cet égard, votre rapporteur spécial s'étonne de l'existence, depuis la création du CSA, d'une **disposition législative<sup>1</sup> permettant aux membres du Collège de continuer à percevoir l'intégralité de leur rémunération (soit environ 11 000 euros bruts par mois) pour une durée d'un an à compter de leur cessation de fonctions**. L'existence d'une rémunération attractive est certes justifiée par la nécessité de garantir l'indépendance et la loyauté des membres du Collège durant l'exercice de leurs fonctions. Son maintien pour une durée d'un an au-delà de la cessation de fonctions, **coûteux pour les finances publiques (257 000 euros en 2019)**, apparaît en revanche superfétatoire. À titre de comparaison, s'agissant des **anciens membres du Gouvernement**, la loi organique<sup>2</sup> dispose depuis 2013 que ceux-ci continuent de percevoir leur traitement pour une **durée de seulement trois mois** à compter de leur cessation de fonctions.

**Recommandation n° 4 :** Afin de mettre le CSA en pleine conformité avec le devoir d'exemplarité des pouvoirs publics, votre rapporteur spécial appelle donc à **revoir cette disposition, par exemple en ramenant d'un an à trois ou six mois la durée du maintien de la rémunération pour les anciens membres du collège du CSA**, voire en envisageant la suppression complète de ce dispositif.

## **B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PARFAITEMENT MAÎTRISÉES**

L'enveloppe de fonctionnement comprend l'**ensemble des charges de fonctionnement autres que celles relatives au personnel**. Elle représente environ **35 % du budget du Conseil**. Cette enveloppe est constituée à **60 % de dépenses incompressibles**, telles que les **loyers** et charges des locaux du CSA, situés dans la tour Mirabeau à Paris, et des locaux des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA), qui se sont élevés à un total de **5,9 millions d'euros** en moyenne sur les cinq dernières années.

À l'inverse des dépenses de personnel, les **dépenses de fonctionnement** du Conseil affichent une **baisse de 9 %** sur la période 2015-2018. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette baisse concerne par exemple les **dépenses de communication (-18 %)**, les frais de **déplacements (-12 %)**, ainsi que les frais de **représentation (-27 %)** et de **réception (-16 %)** de l'institution.

---

<sup>1</sup> Article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi dite Léotard).

<sup>2</sup> Article 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

### Évolution de certaines dépenses de fonctionnement du CSA (2015-2018)

		2015	2016	2017	2018	Évolution
Nature	Dépenses de communication	284 000	291 000	234 000	433 000*	-18%**
	Frais de déplacements	351 000	334 000	287 000	309 000	-12 %
	Frais de représentation	85 000	70 000	68 000	62 000	-27 %
	Frais de réception	152 000	146 000	125 000	127 000	-16 %

\* en 2018, le Conseil a commandé la réalisation d'une nouvelle campagne audiovisuelle de sensibilisation à la protection des jeunes publics pour un montant de 200 000 euros, opération qu'il renouvelle tous les quatre ans et qui explique l'important écart constaté avec les trois années précédentes.

\*\* hors écart de 200 000 euros en 2018

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données fournies par le CSA

### Les frais de taxis des membres du CSA : un exemple de bonne gestion des dépenses publiques

À la suite de l'affaire des frais de taxi ayant impliqué l'ex-présidente de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), le CSA a souhaité préciser et restreindre les conditions de prise en charge des déplacements professionnels des conseillers, ainsi que des membres de la direction générale et du cabinet du président.

Une note de service du directeur général est ainsi venue encadrer plus strictement le recours au taxi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Une procédure d'habilitation des membres du Collège et de la direction générale avec un code personnalisé, actif seulement après 20 heures en semaine et le week-end, a été mise en place.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la mise en place de cette procédure a permis de diviser par deux les frais de taxi du CSA entre 2017 et 2018 :

### Évolution des frais de taxi du CSA (2015-2018)

(en euros)

	2015	2016	2017	2018
Conseiller (ère)s (*)	21 232,81	18 281,84	22 865,89	11 507,24
Cabinet du pdt du CSA et autres agents de la DG et du Conseil	16 800,65	9 479,32	12 985,33	7 042,36
Total	38 033,46	27 761,16	35 851,22	18 549,60
Nombre de courses effectuées	1 184	690	1 005	514

(\*) les membres du collège étaient 7 jusqu'à début 2017, ils sont aujourd'hui 6

Source : CSA

Pour la prise en charge par taxi, le CSA est en outre rattaché à un marché mutualisé, ce qui permet notamment de générer des économies en matière de frais de gestion (factures, etc.)

**Recommandation n° 5 :** Afin de maintenir à la baisse les dépenses de fonctionnement du CSA, votre rapporteur spécial encourage le Conseil à **poursuivre la rationalisation de sa politique d'achat par un recours accru, lorsque cela est possible et pertinent, aux marchés mutualisés mis en place par la direction des achats de l'État ou par les services du Premier ministre.** En 2018, seuls 50 % des marchés publics en cours d'exécution au CSA constituaient en effet des marchés mutualisés.

**Recommandation n° 6 :** En outre, afin de suivre au mieux l'évolution du taux annuel des marchés mutualisés du CSA, votre rapporteur spécial propose la **création, au sein de l'objectif « Optimiser la gestion des fonctions support », d'un sous-indicateur « efficacité de la fonction achat »,** sur le modèle de l'indicateur déjà existant pour l'ensemble des ministères engagés dans la démarche d'optimisation et de rationalisation de la fonction achat.

**Objectifs et indicateurs de performance du CSA figurant  
dans les documents budgétaires  
(non modifiés depuis 2015)**

<b>Objectif 1 (indicateur 1.1)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Nombre de saisines traitées par an et par ETP d'agents traitant du Conseil</i>	1518	2618	6689	4680
<b>Objectif 2 (indicateur 2.1)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Contribution du Conseil aux rapports gouvernementaux, aux projets de loi et au débat</i>	75	79	53	53
<b>Objectif 3</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Indicateur 3.1</b>				
<i>Ratio efficacité bureautique du Conseil</i>	1115	1282	1513	1692
<b>Indicateur 3.2</b>				
<i>Ratio entretien courant / SUB</i>	68	51	38	29
<i>Ratio SUN / poste de travail</i>	11	11	12	13
<b>Indicateur 3.3</b>				
<i>Ratio efficacité de gestion des ressources humaines</i>	2,61	2,65	2,52	2,59
<b>Indicateur 3.4</b>				
<i>Par de l'effectif du CSA</i>	3,87	4,77	4,66	4,68

Source : CSA

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Michel Canévet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » et sur son contrôle budgétaire sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

M. Michel Canévet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». - À périmètre constant, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » augmentent de 0,7 %. Cette mission était composée jusqu'à présent de trois programmes : le programme 129 qui concerne les services du Premier ministre, le programme 308 consacré à des autorités administratives indépendantes (AAI) et le programme 333 qui regroupait les moyens mutualisés des administrations déconcentrées. Ce dernier programme disparaît en 2020 et ses 540 millions d'euros de crédits sont transférés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Avec ses quelque 800 millions d'euros, cette mission est de dimension modeste et l'essentiel de ses crédits concerne les services du Premier ministre.

La baisse des dépenses de personnel est notable, mais il s'agit plutôt d'une débudgétisation en raison de la décision de ne plus procéder, à compter de 2020, au remboursement des 255 équivalents temps plein travaillés (ETPT) mis à disposition par le ministère des armées. La mission bénéficie de la création nette de 67 ETP au profit notamment de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) pour 42 postes, du Groupement interministériel de contrôle (GIC) pour 13 ETP et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour 10 ETP.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 13 millions d'euros, notamment en raison de la croissance des fonds spéciaux. Les dépenses d'investissement augmentent de 10 millions d'euros.

Cette mission, qui est celle du Premier ministre, doit montrer l'exemple : je proposerai donc un amendement de réduction des crédits de 5,8 millions d'euros, afin de les ramener au niveau de 2019. Cette réduction de crédits ne devrait pas présenter trop de difficultés, les crédits de la mission étant régulièrement sous-consommés. Nous devons maintenir notre effort de réduction des dépenses publiques et ne pas surdoter les missions.

Ces 5,8 millions d'euros pourront être pris sur plusieurs lignes budgétaires qui augmentent cette année. Le service d'information du Gouvernement (SIG) pourrait ainsi contribuer à hauteur de 1 million d'euros.

Il a en effet bénéficié de cinq créations de postes en 2019 puis, à nouveau, de cinq créations de postes en 2020 ; il a consommé 10 millions d'euros de crédits de fonctionnement en 2018 ; or 14,5 millions d'euros sont proposés pour 2020. Sachons rester mesurés en matière de communication et n'oublions pas que les ministères disposent déjà tous de leurs propres moyens de communication !

Nous pourrions également tirer les conséquences de la disparition de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) annoncée par le Premier ministre après la publication du bleu budgétaire. Je soutiens cette initiative. Faut-il aussi supprimer l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) ? Je ne le pense pas, compte tenu de l'importance actuelle des questions de sécurité et de défense nationale, mais j'estime néanmoins que l'IHEDN doit se réformer. Il a une nouvelle direction et un nouveau projet, cela va dans le bon sens.

Une économie de 800 000 euros pourrait également s'appliquer à certaines AAI comme le Défenseur des droits et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont les crédits augmentent respectivement de 3 % et 13 % et qui pourront, même si mon amendement est voté, s'acquitter de leurs missions sans difficulté.

Le budget annexe concerne la Direction de l'information légale et administrative (DILA) qui connaît une nouvelle diminution de ses effectifs. Ceux-ci s'établissent à 660, après une diminution d'une quarantaine de postes en 2019. En effet, ses missions évoluent : elle ne publie plus de Journal officiel en format papier ; elle conserve néanmoins une imprimerie bien équipée pour d'autres éditions et est responsable de la mise à jour de sites internet tels que [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) et [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr). Le contexte budgétaire lui est moins favorable : ses recettes de publication d'annonces devraient diminuer en raison de l'application de dispositions de la loi Pacte. Néanmoins, grâce à ses efforts de gestion, la DILA devrait reverser en 2020 un excédent de 20 millions d'euros au budget de l'État.

Mon contrôle budgétaire a concerné le CSA, AAI créée depuis 1989, et doté de l'autonomie financière depuis 2015. Le CSA bénéficie à ce titre d'une enveloppe budgétaire annuelle de 37,5 millions d'euros environ et est doté de sa propre agence comptable. Ses activités se sont considérablement développées, y compris récemment dans le cadre de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui lui confie une mission de contrôle des plateformes numériques dans le cadre des campagnes électorales. Elles devraient encore être élargies après le vote de la proposition de loi dite Avia qui le doterait d'un pouvoir de sanction des plateformes numériques qui auraient manqué à leur devoir de lutte contre les contenus haineux sur internet. Le projet de loi sur l'audiovisuel prévoit de fusionner le CSA avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), qui dispose d'un budget de l'ordre de 9 millions d'euros sur la mission « Médias, livres et industries

culturelles », pour donner naissance à un super-régulateur dans le domaine de l'audiovisuel et du numérique : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

J'ai constaté une forte hausse de l'activité du CSA à budget constant. Le nombre de saisines par agent traitant a été multiplié par 2,6 entre 2016 et 2019 et par 1,4 entre 2018 et 2019, en raison d'évènements ponctuels comme les élections de 2017, mais aussi d'affaires médiatiques concernant des émissions telles que *Touche pas à mon poste* ou *On n'est pas couché*, qui donnent lieu à de nombreuses réactions des téléspectateurs. Je propose donc de créer des sous-indicateurs relatifs au délai moyen de traitement des saisines et au nombre de saisines par affaire afin de mieux appréhender la réalité de l'activité du CSA.

Depuis 2015, la dotation annuelle allouée au CSA a été maintenue autour de 37,5 millions d'euros. Le plafond d'emplois est lui aussi resté fixé à 284 ETP depuis 2014, mais devrait être porté à 290 en 2020 afin de prendre en compte ses nouvelles missions. Je recommande *a minima* d'assurer la stabilité de la dotation du CSA, voire de l'ajuster à la hausse si nécessaire en fonction de ce que décidera le législateur en 2020.

Le personnel du CSA bénéficie d'un régime attractif, notamment pour les agents contractuels de catégories A et A+, qui représentent environ les trois quarts des effectifs et qui bénéficient de primes relativement élevées - plus de 9 000 euros en moyenne pour les contrats à durée indéterminée de catégorie A+. Les membres du collège du CSA, nommés pour six ans, bénéficient de l'intégralité de leur rémunération - environ 11 000 euros par mois -, pendant un an après l'expiration de leur mandat. À titre de comparaison, les anciens membres du Gouvernement ne perçoivent plus leur traitement que pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions. Je réfléchis donc à déposer un amendement afin de revoir ce dispositif et d'harmoniser les pratiques.

Je terminerai par une note positive concernant les dépenses de fonctionnement du CSA. Celles-ci sont bien maîtrisées, tout particulièrement les frais de déplacement qui, me semble-t-il, ont bénéficié des suites de l'affaire des frais de taxi de l'ancienne présidente de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du budget annexe, sous réserve de l'adoption de mon amendement de réduction des crédits.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Qu'advient-il de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ?

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** - La Miviludes est supprimée, ses deux postes restants sont transférés au ministère de l'intérieur.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».** - Je remercie le rapporteur spécial pour ces éléments.

Le Premier ministre fait payer certains de ses personnels par une autre mission : cela me semble contraire au principe de sincérité budgétaire et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'économie ainsi réalisée n'est que de façade !

Je salue l'évolution des moyens consacrés au renseignement ; nous devons veiller aux moyens de la cybersécurité, à ceux de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et plus largement à ceux du GIC.

Je ne partage pas totalement l'avis du rapporteur spécial concernant les moyens de la HATVP. Cette AAI a repris la responsabilité du registre des représentants d'intérêts et elle intégrera l'an prochain la Commission de déontologie de la fonction publique, sans moyens supplémentaires. Les emplois programmés me semblent insuffisants au regard de ses nouvelles responsabilités.

S'agissant de la CNIL, je partage l'avis du rapporteur spécial : la gestion des données personnelles et les développements de l'intelligence artificielle sont un enjeu de société majeur et exigent que la CNIL soit correctement défendue.

La fusion du CSA avec l'Hadopi devrait coûter *a minima* 1 million d'euros. Or, elle n'est pas budgétée. Nous devons veiller aux moyens du CSA dont le périmètre ne cesse de s'élargir en direction des services en ligne avec la loi dite anti *fake news*, la proposition de loi Avia ou la directive sur les services de médias audiovisuels.

Ne touchons pas aux moyens du Défenseur des droits. Une expérimentation de médiation en matière de contentieux social est actuellement menée, à moyens constants, dans certains départements ; elle semble positive puisqu'elle a permis de diminuer d'environ 35 % les charges des départements. Si cette expérimentation devait être élargie, les moyens devront impérativement être renforcés. J'ajoute que le Défenseur des droits a reçu, en 2019, trois fois plus de requêtes en lien avec la déontologie des forces de l'ordre, que l'année précédente.

Je ne suis pas favorable à ce que les AAI soient soumises à la réserve de précaution qui contraint leur liberté d'action.

La CNIL et le CSA infligent désormais des sanctions très importantes - en pourcentage du chiffre d'affaires ou sous la forme d'interdictions de publicité sur les réseaux - or, n'oublions pas que c'est la

responsabilité de l'État qui sera recherchée en cas de contentieux. Ces contentieux risquent de se développer et l'État devra assumer les conséquences d'éventuelles annulations par le Conseil d'État.

Je suis enfin inquiet de la disparition de la Miviludes.

Compte tenu de l'insincérité de ce budget, je suis réservé sur l'adoption des crédits de la mission. J'aurais souhaité que nous nous concertions entre rapporteurs afin de préserver nos AAI, tout en restant critiques sur la non-sincérité de ce budget et l'augmentation des crédits du SIG.

**M. Bernard Delcros.** - Je remercie notre rapporteur spécial de sa présentation et le félicite de sa cohérence : rares sont les rapporteurs spéciaux qui prônent une maîtrise des dépenses publiques et présentent, pour leur propre mission, un amendement de réduction des crédits !

Où en est le regroupement des services du Premier ministre sur le site Ségur-Fontenoy ? Les économies annoncées ont-elles été réalisées ? Quels services sont concernés ? Que devient le patrimoine libéré ?

**M. Jérôme Bascher.** - J'invite notre collègue Jean-Yves Leconte à relire la LOLF : elle ne prévoit pas de coûts complets !

Les fusions d'AAI sont comme la réduction du nombre de parlementaires : elles ne génèrent aucune économie, que des coûts ! Alors, autant ne pas les fusionner.

Je ne suis pas hostile à la disparition de l'INHESJ. L'IHEDN doit aussi être repensé ; certaines des sessions de formation sont devenues très coûteuses. Je voterai l'amendement de notre rapporteur spécial, mais j'en déposerai peut-être d'autres. Je m'interroge notamment sur l'augmentation des crédits et des personnels du SIG.

Nous avons déjà trente-huit ministres et secrétaires d'État qui font de la communication au lieu d'être dans l'action ! Existe-t-il d'autres pistes d'économies supplémentaires ?

**M. Emmanuel Capus.** - Ma première question concernait la Miviludes et vous y avez répondu.

Sur la proposition du président Gérard Larcher, je suis cette année l'un des deux sénateurs auditeurs de l'IHEDN, avec notre collègue sénatrice Marta de Cidrac. J'ai ainsi assisté, il y a quinze jours, à l'intervention du Premier ministre devant l'IHEDN et l'INHESJ. Je voudrais témoigner de l'utilité de l'IHEDN, dont la mission est de former, d'informer et de fédérer. Depuis sa création il y a presque quatre-vingts ans, nous n'avons jamais été confrontés à de telles difficultés en matière de défense : il est indispensable de conserver l'IHEDN. Il permet aussi de maintenir un lien entre l'armée et la nation ; je fais, en effet, partie de la première génération de sénateurs qui n'a pas effectué de service militaire obligatoire ! Je suis favorable à la

réforme de l'IHEDN : il verra d'ailleurs ses effectifs réduits de 9 ETP l'an prochain et tous ses réseaux régionaux vont être supprimés, c'est dommage pour nos territoires. Mais l'IHEDN ne pourra pas faire plus avec moins !

**M. Antoine Lefèvre.** – Les effectifs de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Midelca) diminuent : sa suppression est-elle programmée ou s'agit-il d'une simple diminution conjoncturelle ?

**M. Roger Karoutchi.** – Je regrette que beaucoup d'AAI ne soient pas réellement indépendantes et ne représentent que des moyens de retirer au Parlement des pouvoirs. Le vrai défenseur des libertés publiques, c'est le Parlement !

L'ancêtre de la Miviludes avait été créé à la suite de la première commission d'enquête parlementaire sur les sectes. Je ne comprends pas qu'on accepte sa disparition sans rien dire !

En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », je pense qu'il faudra mieux définir les pouvoirs du CSA dans le prochain projet de loi sur l'audiovisuel.

**Mme Christine Lavarde.** – Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué la semaine dernière, dans une communication, la sécurité informatique des pouvoirs publics. Qu'en est-il, pour 2020, des crédits de l'Anssi ? L'Agence a-t-elle résolu ses difficultés de recrutement, notamment de certains profils spécialisés en sécurité informatique ? Elle propose, en effet, des rémunérations inférieures au secteur privé et peine à fidéliser son personnel.

**M. Marc Laménie.** – Nous assistons à une diminution des moyens humains dans les services publics, exception faite des AAI : je m'interroge, au regard notamment des besoins de nos territoires. Pourquoi ne pas renforcer les moyens alloués à la sécurité intérieure ?

Par ailleurs, les crédits figurant à l'action n° 13 « Ordre de la Légion d'honneur » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » me semblent élevés. De quels moyens humains dispose cette institution, alors que d'autres distinctions existent que la Légion d'honneur ?

**M. Claude Raynal.** – Le SIG voit ses moyens croître en 2020. Je m'interroge sur le principe d'une telle augmentation au bénéfice de la communication institutionnelle du Gouvernement... Nous pourrions utilement la supprimer pour revenir au niveau de crédits de 2019.

La suppression de la Miviludes constitue un sujet plus préoccupant. Quel en est le sens ? Il convient, selon moi, de conserver une structure consacrée à la lutte contre les dérives sectaires ; le symbole est d'importance. Son rattachement au ministère de l'intérieur revient à mal connaître les missions de la Miviludes, notamment en matière de pratiques

non-conventionnelles dans les domaines de la santé et de l'éducation. Je ne peux donc être favorable à ce budget.

**M. Alain Houpert.** - Nous avons évoqué le CSA, la CNIL et les conséquences du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Je crains, pour ma part, que les règles ainsi établies aient des compétences dommageables sur la compétitivité de la France dans le domaine de l'intelligence artificielle.

**Mme Nathalie Goulet.** - Je partage les inquiétudes exprimées par notre collègue Claude Raynal s'agissant de la Miviludes. Sa fusion avec le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) n'a nul sens : radicalisation et phénomènes sectaires ne peuvent être confondus. En outre, les actions du CIPDR n'ont jamais été évaluées, alors que la lutte contre la radicalisation s'est révélée un fiasco, comme l'ont montré nos collègues Esther Benbassa et Catherine Troendlé dans un rapport d'information.

Quelles sont, par ailleurs, les missions exactes de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (Dinsic) ? L'heure est à la fusion des fichiers, notamment de sécurité sociale, mais nous connaissons mal cet organisme pourtant utile en matière de protection des données personnelles.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** - J'ai pris bonne note des observations de notre collègue Jean-Yves Leconte, mais, pour maîtriser les finances publiques, il apparaît nécessaire de trouver des sources d'économies. Les AAI doivent également participer à l'effort budgétaire. Je partage en revanche son inquiétude sur la débudgétisation des effectifs du ministère des armées détachés auprès du Premier ministre.

En réponse à Bernard Delcros, l'opération Ségur-Fontenoy, destinée à rassembler les services du Premier ministre, la CNIL et le Défenseur des droits sur un site proche du ministère des affaires sociales, représente un investissement de 370 millions d'euros. Les gains estimés des cessions de patrimoine s'élèvent à 268 millions d'euros, au lieu des 250 millions d'euros initialement envisagés, ce qui réduit le coût final de l'investissement. En outre, des économies seront réalisées grâce à des mesures de rationalisation et de mutualisation. L'opération améliorera enfin le confort des usagers des bureaux.

Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué les nécessaires réductions d'effectifs, mais certains organismes, comme l'Anssi, ont besoin de recruter.

Mme Goulet et MM. Capus, Raynal et Karoutchi ont fait part de leurs inquiétudes quant à la suppression de la Miviludes. La structure comptait six ETP : deux ont été supprimés en 2018, deux autres cette année. Elle ne pouvait poursuivre ainsi une activité indépendante. En outre, les services du Premier ministre favorisent une agilité de gestion, plus aisée

avec un nombre limité de structures, ce qui explique aussi le transfert des deux emplois restants au ministère de l'intérieur.

Notre collègue Emmanuel Capus a livré un plaidoyer pour l'IHEDN. L'organisme doit mener une action efficace pour renforcer le lien entre la société et les forces de sécurité et de défense. Le SNU pourrait constituer une opportunité pour étendre ses missions.

Roger Karoutchi craint que les AAI ne se substituent au Parlement, qui doit évidemment assumer les responsabilités qui lui sont confiées. Quant à la fusion entre le CSA et la Hadopi, le projet de loi à venir permettra utilement de clarifier le dispositif.

Antoine Lefèvre, la Midelca poursuit son action, malgré une diminution de ses moyens.

Christine Lavarde, entre 2015 et 2020, les effectifs de l'Anssi seront passés de 460 ETP à 692 ETP. Pour son directeur général, l'agence fonctionnera dans des conditions idéales à 750 ETP. Certaines autorités publiques, concurrencées par l'attractivité du secteur privé, peinent parfois à recruter, mais l'Anssi ne se trouve pas dans cette situation. Si le *turn-over* y est élevé, il a aussi quelque utilité : les anciens salariés de l'Anssi transmettent ailleurs leur savoir-faire en matière de sécurité informatique.

Marc Laménie, le numérique prenant de l'ampleur dans le secteur public, il convient d'adapter les moyens aux besoins. Quant à l'Ordre de la Légion d'honneur, je vous informe qu'il a également la charge des médailles militaires, de l'Ordre du mérite, du musée de la Légion d'honneur et de deux maisons d'éducation pour jeunes filles, lesquels affichent de spectaculaires résultats aux examens.

Nous proposons justement, Claude Raynal, de supprimer l'augmentation octroyée au SIG.

Alain Houpert, l'intelligence artificielle représente effectivement un sujet important.

Enfin, Nathalie Goulet, la Dinsic est une direction de taille modeste comptant moins d'une centaine d'agents. Elle vérifie les marchés publics liés au numérique passés par les services de l'État, afin d'éviter des échecs comme celui du logiciel Louvois. La structure est efficace : elle a notamment développé des logiciels permettant aux petites et moyennes entreprises de répondre aisément à des appels d'offres. Par décret du 25 octobre 2019, elle est devenue la Direction interministérielle au numérique (Dinum).

*L'amendement n° 1 est adopté.*

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », sous réserve de l'adoption de son amendement.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

La commission des finances a autorisé la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- M. Roch-Olivier MAISTRE, président du CSA ;
- M. Guillaume BLANCHOT, directeur général du CSA ;
- M. Alban MARINO, directeur des finances du CSA ;
- M. Olivier SCHRAMECK, ancien président du CSA.

\*\*\*

### **Contributions écrites**

- Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre