

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

*Rapporteur spécial* : M. Yves KRATTINGER

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....  | 5            |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....   | 7            |
| <b>I. UNE MISSION REGROUPANT DES CRÉDITS D'ÉTAT-MAJOR</b> .....  | 7            |
| A. UNE MISSION PAR NATURE ORIGINALE .....  | 7            |
| B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AMBITIEUSE .....  | 8            |
| <b>II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE</b> .....   | 9            |
| A. LA CRÉATION DU PROGRAMME « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » .....  | 9            |
| 1. <i>Une revendication du Parlement</i> .....   | 9            |
| 2. <i>Une demande enfin satisfaite</i> .....   | 11           |
| B. D'AUTRES AMÉNAGEMENTS DE MAQUETTE MINEURS .....   | 11           |
| 1. <i>Des changements bienvenus dans le projet de loi de finances pour 2009</i> .....  | 11           |
| 2. <i>Le transfert souhaitable des crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales au ministère chargé de l'intérieur</i> ..... | 12           |
| <b>III. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN LÉGÈRE DIMINUTION</b> .....  | 12           |
| A. UN SOLDE NET DE 22 SUPPRESSIONS D'EMPLOIS .....   | 12           |
| B. DES MESURES CATÉGORIELLES À HAUTEUR DE 1,37 MILLION D'EUROS .....   | 13           |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »</b> .....  | 15           |
| <b>I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS TRADUISANT LE RENFORCEMENT DE CERTAINES FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR</b> .....  | 15           |
| A. UN PROGRAMME RESSERRÉ SUR LES FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR STRICTO SENSU .....  | 15           |
| B. DES MOYENS CONSOLIDÉS POUR PLUSIEURS SERVICES D'ÉTAT-MAJOR .....  | 16           |
| <b>II. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES PROGRÈS À SALUER</b> .....  | 18           |
| A. LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DU SÉNAT .....  | 18           |
| B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS, TÉMOIGNANT DE LA DIFFUSION DE LA CULTURE DE PERFORMANCE .....  | 19           |

|  |    |
|--|----|
| <b>TROISIÈME PARTIE : PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »</b> .....                                       | 21 |
| <b>I. UN PROGRAMME TEMPORAIRE POUR RETRACER LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....                | 21 |
| <b>II. DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES PRÉVISIBLES</b> .....   | 21 |
| <b>QUATRIÈME PARTIE : PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »</b> .....  | 23 |
| <b>I. UN NOUVEAU PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉDIÉ À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</b> .....                                       | 23 |
| A. L'OPTIMISATION DE LA PERFORMANCE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES .....  | 23 |
| B. UN PILOTAGE CONSENSUEL .....  | 23 |
| <b>II. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION</b> .....  | 24 |
| A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS FACE AU FORT DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DES AAI .....  | 24 |
| 1. Action n° 1 : Médiateur de la République, « des efforts de gestion ».....   | 24 |
| 2. Action n° 2 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), « un constant renforcement de ses moyens ».....    | 25 |
| 3. Action n° 3 : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), « au cœur de la TNT ».....  | 27 |
| 4. Action n° 4 : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), « une autorité en expansion » ..... | 29 |
| 5. Action n° 5 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « un nouveau venu » .....                                   | 30 |
| 6. Action n° 6 : Autres autorités indépendantes, une revalorisation des moyens pour faire face aux missions.....                   | 30 |
| 7. Action n° 7 : Sécurité et protection des libertés .....   | 31 |
| B. DES PLAFONDS D'EMPLOIS LÉGÈREMENT RENFORCÉS .....   | 31 |
| C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES .....   | 33 |
| <b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....   | 35 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 37 |
| <b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....  | 39 |

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Dans le cadre de la programmation **pluriannuelle des finances publiques (2009-2012)**, la hausse des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », **nettement supérieure à l'inflation, doit correspondre au financement de certaines priorités strictement définies** : la création du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le renforcement de plusieurs autorités administratives indépendantes.

2. Provenant d'une initiative du Parlement, **la création du programme « Protection des droits et libertés » permet d'identifier les crédits des autorités administratives indépendantes concourant à la protection des droits et des libertés fondamentales**, tout en confortant leur indépendance.

3. L'augmentation des crédits du service d'information du gouvernement (SIG) proposée en 2009, de plus de 140 %, nécessite des précisions complémentaires sur les économies budgétaires correspondantes réalisées dans les budgets de communication des autres ministères, ainsi que sur les campagnes d'information envisagées. Votre rapporteur spécial pourrait conduire des contrôles budgétaires sur ces dépenses.

4. La hausse des crédits des autorités administratives indépendantes a été répartie de manière inégale afin de faire face à l'accroissement du champ d'intervention de la plupart d'entre elles. Dans ce contexte, il y a lieu de **s'interroger sur la légère baisse des crédits du Médiateur de la République malgré des sollicitations croissantes**, dans la perspective notamment de la création du Défenseur des droits appelé à reprendre une partie de ses attributions.

5. Une **enquête a été demandée en 2009 à la Cour des comptes**, par votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits du programme « Présidence française de l'Union européenne ».

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



## **PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION**

### **I. UNE MISSION REGROUPANT DES CRÉDITS D'ÉTAT-MAJOR**

#### **A. UNE MISSION PAR NATURE ORIGINALE**

L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

**La mission « Direction de l'action du gouvernement »** est par nature originale par rapport à la lettre de la LOLF. Ne définissant pas une politique publique *stricto sensu*, elle **regroupe un ensemble de crédits de services d'état-major qui relèvent des services du Premier ministre et concourent à la définition de la politique gouvernementale.**

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les crédits de la mission s'élèvent à 492,36 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **541,66 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), **répartis entre trois programmes :**

- **le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**, correspondant aux fonctions d'état-major entendues strictement : les crédits demandés pour 2009 atteignent 393,17 millions en CP (+ 7,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008) et 399,77 millions d'euros en AE (en hausse de + 2,4 % par rapport à 2008) ;

- **le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »** (PFUE), retraçant les dépenses de la PFUE du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008 : comme la présidence française a vocation à s'achever au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les seules dépenses prévues pour 2009 correspondent aux crédits de paiement, à hauteur de 70 millions d'euros, d'opérations qui ne seront engagées qu'en fin d'exercice, et donc réglées en début d'année prochaine ;

- **le programme 308 « Protection des droits et libertés »** regroupe les dépenses d'autorités administratives indépendantes qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques, les crédits demandés pour 2009 atteignent 78,49 millions d'euros en CP (+ 5,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008) et 92,59 millions d'euros en AE (+ 24,9 % par rapport à 2008).

## ***B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AMBITIEUSE***

**L'évolution pluriannuelle des crédits pour 2009-2012 fait ressortir une hausse importante.** A périmètre constant, c'est-à-dire en excluant les crédits de paiement du programme PFUE pour l'année 2009, les dépenses du programme augmenteraient :

- en autorisations d'engagement, de 492,36 millions d'euros en 2009 à 517,10 millions d'euros en 2010 (soit + 5,0 % par rapport à 2009) et 2011 (+ 2,1 % par rapport à 2010) ;

- en crédits de paiement (hors programme PFUE), de 471,66 millions d'euros en 2009 à 511,70 millions d'euros en 2010 (soit + 8,5 % par rapport à 2009) et 514,18 millions d'euros en 2011 (+ 0,5 % par rapport à 2010).

**Malgré le ralentissement prévu en 2011, les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » augmenteront plus rapidement que l'inflation en 2010 et 2011.** Compte tenu des équilibres budgétaires globaux, il est donc prévu de **renforcer certains des services du Premier ministre** au détriment d'autres missions du budget général, à savoir :

- le secrétariat général de la défense nationale (SGDN), appelé à devenir, en 2009, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), en application du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ;

- 4 autorités administratives indépendantes (AAI) qui bénéficieront de créations d'emplois entre 2009 et 2011 : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL ; 31 emplois, dont 13 en 2009, 12 en 2010 et 6 en 2011), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE ; 2 emplois entre 2009 et 2011), le Médiateur de la République (1 emploi en 2011) et la Commission nationale de déontologie pour la sécurité (CNDS ; 1 emploi en 2009).

**Votre rapporteur spécial ne remet pas en cause le bien-fondé de ces choix, à condition que l'augmentation des crédits bénéficie effectivement aux services définis comme prioritaires** dans le projet de loi de finances initiale pour 2009, et non à d'autres administrations.

Dans ce cadre, le projet annuel de performances (PAP) affiche une volonté de rationalisation, par mutualisation des moyens, des fonctions de soutien des services du Premier ministre exercées par la Direction des services administratifs et financiers (DSAF), où il est prévu de supprimer 43 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) entre 2009 et 2011.



## II. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE

### A. LA CRÉATION DU PROGRAMME « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »

#### 1. Une revendication du Parlement

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, la principale modification de la maquette budgétaire proposée pour 2009 est la **création du programme « Protection des droits et libertés**, lequel regroupe les crédits de onze autorités administratives indépendantes (AAI), dont dix relevaient précédemment du programme « Coordination du travail gouvernemental »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le nouveau programme « Protection des droits et des libertés » comprend également les crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dont les crédits relèvent jusqu'en 2008 du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » de la mission « Justice ».

**Votre rapporteur spécial se félicite de la création du programme « Défense des droits et des libertés », ainsi que du rattachement des crédits de la CNIL à ce programme, lesquels répondent à une position constante de votre commission des finances, commune avec la commission des lois (cf. encadré ci-dessous) :**

**Les travaux antérieurs du Parlement  
tendant à la création du programme « Défense des droits et libertés »**

**L'examen par la commission des finances du Sénat du projet de nouvelle maquette budgétaire lors de la mise en œuvre de la LOLF**

Le 5 mai 2004, dans leur rapport d'information sur la nouvelle maquette budgétaire en missions et programmes prévue par la LOLF<sup>2</sup>, nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de votre commission des finances, avaient préconisé la **création d'une mission « Transparence et régulation de l'action publique »** traduisant les fonctions de régulation et d'audit des finances de l'Etat. La mission « Transparence et régulation de l'action publique » aurait été constituée de deux programmes, « Juridictions financières » et « Autorités administratives indépendantes » (AAI).

Le regroupement des autorités administratives indépendantes dans un même programme était destiné à assurer la séparation des crédits du régulateur et des administrations compétentes, en évitant que la règle de fongibilité au sein d'un programme ne s'opère au détriment du régulateur. Cette option était de nature à conforter et à harmoniser le statut d'autonomie dont jouissent les autorités administratives indépendantes.

<sup>1</sup> *Le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission d'accès aux documents administratifs, le Comité consultatif national d'éthique, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.*

<sup>2</sup> *Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004).*

### **L'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006**

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, sur **l'initiative de notre collègue Jacqueline Gourault, alors rapporteur pour avis** de la mission « Direction de l'action du gouvernement » (DAG) au nom de la commission des lois, **le Sénat a adopté un amendement tendant à créer un programme spécifique « Autorités administratives indépendantes »** au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». La commission des finances avait donné un avis favorable sur cet amendement, alors que la position du gouvernement était défavorable.

Cette disposition n'avait toutefois pas été retenue en commission mixte paritaire (CMP), compte tenu notamment de l'opposition de nos collègues députés.

### **Le rapport d'information de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes**

Dans un rapport d'information de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les AAI<sup>1</sup>, notre collègue Patrice Gélard avait à nouveau plaidé en faveur de l'amendement de notre collègue Jacqueline Gourault, en soulignant qu'il répondait à l'objectif d'indépendance des AAI.

### **L'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007**

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, **le Sénat a de nouveau adopté**, toujours contre l'avis du gouvernement, **deux amendements identiques (l'un au nom de votre commission des finances** présenté par notre collègue François Marc et notre ancien collègue Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux, **l'autre au nom de la commission des lois) tendant à identifier les crédits des AAI dans un programme spécifique** de la mission « Direction de l'action du gouvernement », intitulé « **Défense et protection des droits et des libertés fondamentales** ».

Cette disposition a de nouveau été rejetée en CMP.

### **L'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008**

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008, dans la mesure où la commission des lois n'examine plus pour avis la mission « Direction de l'action du gouvernement », c'est **sur la seule initiative de la commission des finances** qu'a été à nouveau adopté **un amendement tendant à créer un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales »**, regroupant les crédits des AAI relevant des services du Premier ministre .

Lors de la CMP, si cette disposition a été une fois encore rejetée, il a été décidé de créer un groupe de travail pour surmonter les divergences entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

### **Les travaux du groupe de travail sur les AAI relevant des services du Premier ministre**

Notre collègue François Marc et notre ancien collègue Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux, ont animé un groupe de travail sur le positionnement budgétaire des AAI relevant des services du Premier ministre. Ce **groupe de travail a réuni les rapporteurs spéciaux et pour avis** des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat : **dans sa réunion du 9 avril 2008, il a décidé la création d'un programme « Défense et protection des droits et des libertés »** au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », regroupant les crédits des AAI de cette mission.

Une **lettre** en ce sens, datée du 21 mai 2008, cosignée des présidents et des rapporteurs spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, a été **adressée à M. François Fillon, Premier ministre**.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport d'information n° 404 (2005-2006) : « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié ».*

## 2. Une demande enfin satisfaite

Votre rapporteur spécial estime que le programme « Protection des droits et libertés » permet de **clarifier la maquette budgétaire** d'une mission par nature très hétérogène, **au regard du principe posé par la LOLF : regrouper les crédits ayant une même finalité budgétaire**. Or, les différentes AAI relevant des services du Premier ministre concourent toutes à la défense des droits et des libertés fondamentales.

En outre, **l'indépendance financière de ces AAI est confortée**, en évitant que l'application des règles de fongibilité entre les crédits d'un même programme ne s'opère au détriment des autorités qui défendent les droits des citoyens.

Par ailleurs, la création du Défenseur des droits, prévue par l'article 71-1 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, devrait se substituer à plusieurs AAI, dont le Médiateur de la République, mais également **la Défenseure des enfants, dont on peut déplorer que ses crédits** – inscrits au budget des services du Premier ministre<sup>1</sup> – **ne relèvent pas de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**.

### *B. D'AUTRES AMÉNAGEMENTS DE MAQUETTE MINEURS*

#### 1. Des changements bienvenus dans le projet de loi de finances pour 2009

**Votre rapporteur spécial approuve d'autres changements plus mineurs de la maquette budgétaire :**

- d'une part, au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), qui relèvent en 2008 de l'action n° 4 « Coordination sectorielle », sont désormais identifiés dans une action spécifique (n° 15) ;

d'autre part, les crédits de personnels et de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), inscrits en 2008 à l'action n° 4 du programme « Coordination du travail gouvernemental », sont transférés au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique afin de prendre en compte la nouvelle architecture gouvernementale.

---

<sup>1</sup> En application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants.

## **2. Le transfert souhaitable des crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales au ministère chargé de l'intérieur**

Tout en saluant la création du programme « Défense des droits et libertés », votre rapporteur spécial réitère la position constante de votre commission des finances tendant un aménagement de la maquette budgétaire relatif aux crédits relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR).

Ces crédits relèvent de l'action n 10 « Soutien » du programme 129, alors qu'ils ont vocation, comme les autres dépenses afférentes aux secrétariats généraux aux affaires régionales, à être retracés dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

### **III. UN PLAFOND D'EMPLOIS EN LÉGÈRE DIMINUTION**

#### ***A. UN SOLDE NET DE 22 SUPPRESSIONS D'EMPLOIS***

Le plafond d'emplois de la mission « Direction de l'action du gouvernement » s'élève à **1.912 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT), en diminution de 22 ETPT par rapport à 2008.**

Nonobstant la suppression de 6 postes créés au secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pour la seule année 2008, afin de renforcer ce service au moment de la présidence française de l'Union européenne, **la légère diminution du plafond d'emplois correspond à l'application, dans une partie des services du Premier ministre relevant de la mission, du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite :**

- à la Direction des services administratifs et financiers ;
- au Centre d'analyse stratégique.

S'agissant du Centre d'analyse stratégique (CAS), votre rapporteur spécial observe que la suppression de 1 ETPT prend en compte les économies d'échelle nées d'une plus grande coordination entre les différents organismes à vocation prospective placés auprès du Premier ministre, comme l'avaient préconisé notre collègue François Marc et notre ancien collègue Michel Moreigne, à l'issue de leur contrôle budgétaire sur le CAS<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Sénat, rapport d'information n° 387 (2005-2006).*

**B. DES MESURES CATÉGORIELLES À HAUTEUR DE 1,37 MILLION D'EUROS**

Le bleu budgétaire précise que **les mesures catégorielles proposées pour 2009 s'élèvent à 1,37 million d'euros**, correspondant à la requalification d'emplois de catégorie C en catégorie B (la mesure est estimée à 0,10 million d'euros), d'une part, et d'emplois de catégorie A, d'autre part, ainsi qu'à une revalorisation des régimes indemnitaires.

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

- Dans le cadre de la **programmation pluriannuelle des finances publiques (2009-2011)**, la **hausse des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », nettement supérieure à l'inflation, doit correspondre au financement de certaines priorités strictement définies** : la création du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le renforcement de plusieurs autorités administratives indépendantes.

- Provenant d'une initiative du Parlement, **la création du programme « Protection des droits et libertés » permet d'identifier les crédits des autorités administratives indépendantes concourant à la protection des droits et des libertés fondamentales**, tout en confortant leur indépendance.

- Les crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) devraient être transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

- Les crédits de la Défenseure des enfants, appelés à être intégrés dans le budget du futur Défenseur des droits, devraient figurer au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

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

A cette date du 10 octobre 2008, **91 % des réponses seulement** étaient parvenus à vos rapporteurs spéciaux.



## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »**

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

##### ***A. UN PROGRAMME RESSERRÉ SUR LES FONCTIONS D'ÉTAT-MAJOR STRICTO SENSU***

La création du programme « Protection des droits et des libertés » a permis de resserrer le champ du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » aux fonctions d'état-major de l'activité gouvernementale *stricto sensu*.

**L'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental »** (73,35 millions d'euros en AE et 73,56 millions d'euros en CP) regroupe les crédits des cabinets du Premier ministre et de ministres rattachés, du secrétariat général du gouvernement, du service d'information du gouvernement ainsi que de commissions rattachés aux services du Premier ministre.

**L'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense »** (142,80 millions d'euros en AE et 141,30 millions d'euros en CP) correspond aux crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) (93,90 millions d'euros en AE et 92,40 millions d'euros en CP), ainsi qu'aux fonds spéciaux et aux dépenses du groupement interministériel de contrôle chargé des interceptions de sécurité (48,9 millions d'euros en AE et en CP).

**L'action n° 3 « Coordination de la politique européenne »** retrace les crédits du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), soit 12,93 millions d'euros en AE et en CP.

**L'action n° 4 « Coordination sectorielle »** (6,57 millions d'euros en AE et en CP) correspond aux crédits de la direction du développement des médias (DDM), en charge des politiques liés aux médias, notamment les aides à la presse et les relations du gouvernement avec les sociétés de l'audiovisuel public.

**L'action n° 10 « Soutien »** regroupe les crédits de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF ; 72 millions d'euros en AE et 65,70 millions d'euros en CP), ceux relatifs à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR ; 1,73 million d'euros en AE et 5,06 millions d'euros en CP) et à la commission de vérification des fonds spéciaux (24.000 euros en AE et en CP).

**L'action n° 11 « Stratégie et prospective »** regroupe, à hauteur de 32,15 millions d'euros en AE et en CP :

- les dépenses du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ;

- les crédits du Centre d'analyse stratégique (CAS) et d'autres organismes prospectifs : le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Conseil d'analyse de la société ;

- les subventions allouées à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

**L'action n° 13 « Ordre de la Légion d'honneur »** (22,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) retrace une subvention pour charges de service public versée à la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur, laquelle gère trois ordres nationaux (la Légion d'honneur, la Médaille militaire et l'Ordre national du Mérite), ainsi que le musée et les maisons d'éducation de la Légion d'honneur.

**L'action n° 14 « Ordre de la Libération »** (1,08 million d'euros en AE et en CP) regroupe les crédits en faveur de l'Ordre de la Libération, essentiellement constitués d'une subvention pour charges de service public.

**L'action n° 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »** (MILDT) regroupe les crédits de la MILDT (31,27 millions d'euros en AE et en CP). La MILDT exerce des activités de coordination interministérielle et de coopération internationale. La MILDT expérimente également des processus de prévention, de rappel contre la loi et de lutte contre le trafic de drogue.

#### ***B. DES MOYENS CONSOLIDÉS POUR PLUSIEURS SERVICES D'ÉTAT-MAJOR***

Il est proposé de doter deux actions du programme 129 de moyens accrus en 2009 : d'une part, l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » et, d'autre part, l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

S'agissant de l'action n° 2, il s'agit notamment de la **poursuite de projets d'investissement menés par le SGDN pour assurer la sécurité des systèmes informatiques**, déjà détaillés l'an passé dans le rapport spécial sur les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008. Ces programmes, nécessaires au regard du retard qu'avait pris la France par rapport aux autres grands pays spécialisés, n'appellent pas d'observations complémentaires.



L'augmentation des crédits demandés en 2009 pour l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » (+ 47 % en CP par rapport à 2008, soit une hausse de 23,5 millions d'euros) mérite en revanche davantage d'explications.

Cette hausse correspond à une progression des dépenses des cabinets des services du Premier ministre et des ministres rattachés (27,8 millions d'euros en CP, soit + 37 % par rapport à 2008), et à **un très fort renforcement du Service d'information du gouvernement (SIG) (28,05 millions d'euros en CP, soit + 140 % par rapport à 2008).**

Selon les termes du projet annuel de performances (PAP) pour 2009<sup>1</sup>, l'augmentation des crédits du SIG est justifiée par :

- la création d'un « *portail Internet d'information générale sur la France* », à l'instar des autres grands pays industrialisés, et d'un « *portail vidéo d'information gouvernementale* » (soit 4 millions d'euros) ;

- la définition d'un « *planning stratégique* » pour la communication gouvernementale, afin d'« *assurer la cohérence et la convergence des initiatives ministérielles* » et la conduite de « *plusieurs campagnes d'information d'envergure à dimension interministérielle* » (soit 14 millions d'euros pour ces deux opérations).

**Votre rapporteur spécial approuve le principe d'une meilleure coordination interministérielle conduite au niveau du SIG, mais souhaiterait disposer de précisions quant aux économies budgétaires correspondantes réalisées sur les budgets de communication des autres ministères**, comme l'indique le PAP : « *l'augmentation sensible de ce montant [les crédits du SIG] par rapport à l'exercice budgétaire provient du redéploiement d'une partie des crédits de communication des différents départements ministériels* ». Quelle est la proportion de ce redéploiement, et quels sont les ministères concernés ?

Par ailleurs, la conduite de « *campagnes d'information d'envergure* » correspond à une intention louable pour mieux faire connaître l'action gouvernementale, mais **votre rapporteur spécial souhaiterait avoir des précisions sur les campagnes envisagées pour l'année 2009 ou celles qui, en 2008, auraient pu faire l'objet de telles campagnes d'information**. Il juge aussi nécessaires de disposer d'**éléments de comparaison** budgétaires sur les moyens jusqu'alors déployés pour de telles campagnes d'information soit par le gouvernement français, soit par les gouvernements d'autres grands Etats industrialisés.

**Dans l'attente de ces précisions, notamment lors du débat en séance publique, votre rapporteur spécial se réserve la possibilité d'effectuer des travaux complémentaires sur la bonne utilisation des deniers publics, notamment dans le cadre de nos missions de contrôle budgétaire.**

---

<sup>1</sup> Source : PAP 2009, pp. 48-49.

## II. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES PROGRÈS À SALUER

### A. LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DU SÉNAT

Votre rapporteur spécial salue les **modifications opérées en ce qui concerne les objectifs et indicateurs de performance, prenant ainsi en compte les observations formulées par votre commission des finances** lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008.

**Au sujet de l'Ordre national de la Légion d'Honneur**, dont la subvention pour charges de service public représente plus de 5 % des dépenses du programme, **il a été créé un objectif de performance** (n° 7) « Contribuer au devoir de mémoire et de reconnaissance de la Nation ». Les deux indicateurs retenus se rapportent respectivement au devoir de mémoire et au devoir de reconnaissance : l'indicateur 7.1 « Efficience de la gestion des décorations par la Grande Chancellerie » mesure le nombre de dossiers traités par an et par agent, et l'indicateur 7.2 : « Transmission de la mémoire de la Libération » le nombre d'activités organisées au profit de la jeunesse. Ce dernier indicateur mériterait d'être révisé ou complété pour également prendre en compte les dépenses engagées à ce titre, et ne donc pas se résumer à un indicateur d'activité.

S'agissant de la nécessité de **prendre en compte la diversité des structures** relevant du programme 129 **en prévoyant, pour chacune d'elle, des indicateurs de second rang, en particulier d'efficience**, votre rapporteur spécial prend bonne note de la réponse apportée par le gouvernement, dans la réponse à son questionnaire budgétaire, **en espérant que ces premiers efforts seront poursuivis** :

*« Lors de la première réunion du comité de pilotage du programme, le 22 mai 2008, il a ainsi été annoncé qu'après s'être attaché à l'amélioration de la cohérence et de la lisibilité du programme au niveau stratégique, la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM) allait porter l'effort sur la **définition d'indicateurs opérationnels transverses au programme**. Compte tenu de la spécificité de celui-ci, ce travail nécessite toutefois du temps pour pouvoir être mené dans la concertation »<sup>1</sup>.*

La tendance globale est sinon à la **stabilisation des objectifs et indicateurs de performance**, comme votre commission des finances en avait exprimé le souhait en 2007, afin de disposer de séries statistiques longues permettant des comparaisons et des analyses à moyen et long termes.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire. Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur spécial.

**B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS, TÉMOIGNANT DE LA DIFFUSION DE LA CULTURE DE PERFORMANCE**

S'agissant des résultats atteints et que mesurent les indicateurs de performance, votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de **résultats encourageants**, lesquels témoignent que la « culture de la performance », au sens de la LOLF, se diffuse dans l'ensemble des services du Premier ministre relevant du programme 129.

S'agissant en particulier de la maîtrise des coûts des fonctions support (objectif n° 4) relevant de la direction des services administratifs et financiers, **deux-tiers des marchés** (de téléphonie, de carburants, de déplacement, ainsi que pour le matériel informatique et bureautique) **ont été renouvelés à moindre coût et les dépenses immobilières d'exploitation ont baissé, en 2007, de 6 % par rapport à 2006.**

Il convient toutefois de **pouvoir renseigner dans les meilleurs délais les indicateurs de performance liés à l'objectif de performance n° 1 (« Publier, dans les meilleurs délais, les taux d'application des lois »)**, retraçant l'activité de coordination du Secrétariat général du gouvernement par rapport à l'ensemble des départements ministériels.

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

- Les programmes d'investissements du SGDN permettent de continuer à combler le retard de la France pour la sécurité de ses systèmes informatiques.
- **L'augmentation des crédits du service d'information du gouvernement (SIG)** proposée en 2009, **de plus de 140 %**, nécessite des **précisions complémentaires** sur les économies budgétaires correspondantes réalisées dans les budgets de communication des autres ministères, ainsi que sur les campagnes d'information envisagées. Votre rapporteur spécial pourrait conduire des contrôles budgétaires sur ces dépenses.
- Les travaux tendant à la définition d'indicateurs de performance transverses au programme, pour l'ensemble des administrations et services relevant du programme 129, doivent être poursuivis.



## TROISIÈME PARTIE :

### **PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »**

#### **I. UN PROGRAMME TEMPORAIRE POUR RETRACER LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » (PFUE) est un **programme temporaire**, créé en 2008 et ayant vocation à disparaître dès 2010, afin de retracer les crédits liés à l'exercice par la France de la présidence de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008.

**Les seules dépenses prévues en 2009 correspondent aux crédits de paiement, à hauteur de 70 millions d'euros, d'opérations qui ne seront engagées qu'en fin d'exercice, et donc réglées en début d'année prochaine.**

Dans l'attente des résultats de l'enquête demandée pour 2009 par votre commission des finances à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, votre rapporteur spécial rappelle quelques-unes des préoccupations exprimées par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 : un coût élevé de la PFUE par rapport aux précédentes présidences françaises (en 1995 et 2000) ; des précisions nécessaires sur le montant des dépenses de communication, de sécurité, la liste et le coût des différentes manifestations prévues.

Il souhaite aussi rappeler que **la création du programme PFUE marque un progrès en termes de clarté et de transparence des dépenses budgétaires, à condition que d'autres dépenses ne soient pas retracées dans les crédits d'autres missions.**

#### **II. DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES PRÉVISIBLES**

Toutefois, il s'interroge d'ores et déjà sur la consommation, ou non, de l'ensemble des crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2008, soit 190 millions d'euros en AE : **au regard du taux de consommation des crédits** qui lui a été communiqué par le gouvernement (soit 55,85 millions d'euros au 27 octobre 2008), **des économies budgétaires pourraient être réalisées, au moins de l'ordre de 10 millions d'euros.**

Il convient par conséquent **d'éviter tout phénomène de « sur-consommation » des crédits en fin de présidence française**, les économies attendues étant les bienvenues dans un contexte de tensions accrues sur nos finances publiques.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »**

- Une enquête a été demandée pour 2009 à la Cour des comptes, par votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits du programme « Présidence française de l'Union européenne ».

- Au regard du taux de consommation des crédits, des économies budgétaires sont attendues en 2009, pour un montant d'au moins 10 millions d'euros.

## QUATRIÈME PARTIE :

### PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »

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

##### *A. L'OPTIMISATION DE LA PERFORMANCE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES*

Ce nouveau programme a été créé suite aux positions constantes de votre commission des finances présentées en première partie.

L'individualisation de ce programme, **regroupant notamment le Médiateur de la République, la CNIL, le CSA, la HALDE...** tend, **non seulement, à répondre l'optimisation de la gestion publique, mais également à renforcer l'autonomie de gestion** de ces AAI.

Il convient cependant de souligner que si l'individualisation de la programmation de la performance des AAI tend vers plus de clarté et de sincérité, ces dernières ne bénéficient plus d'une éventuelle fongibilité des crédits avec les autres entités relevant du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

##### *B. UN PILOTAGE CONSENSUEL*

La nature même d'autorité administrative indépendante requiert un **pilotage de nature consensuelle et fédérative** de l'ensemble du programme par le Secrétariat général du gouvernement (SGG). En effet, leur indépendance est essentiellement caractérisée par leur soustraction à toute subordination. En d'autres termes, aucun pouvoir administratif, qu'il soit hiérarchique, de contrôle ou de tutelle, ne peut s'exercer à leur encontre.

La nécessité de mettre en œuvre un pilotage assurant à la fois une démarche de performance dans le respect de leur indépendance, a conduit le SGG a proposé une **charte de gestion requérant l'accord des AAI du programme. Cette charte devrait être adoptée en fin d'année 2008.**

Cette charte trouvera sa **concrétisation formelle** dans la mise en œuvre d'un **comité de pilotage** qui se réunira sur un rythme semestriel.

Seront abordés notamment, à cette occasion, les thèmes du bilan des indicateurs de performance ou l'exécution budgétaire des crédits.

## II. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

**Le programme « Protection des droits et libertés » représente au total 78,486 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et 92,586 millions d'euros en autorisations de paiement (AE), soit près de 14,50 % du total des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » demandés pour 2009. Votre rapporteur se félicite de l'augmentation de près de 6 % des crédits afin de soutenir les actions déterminantes que mènent ces AAI.**

Ce programme est structuré en 7 actions : le Médiateur de la République (action n° 1), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (action n° 2), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (action n° 3), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (action n° 4), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (action n° 5), d'autres AAI (action n° 6), et la Sécurité et protection des libertés (action n° 7).

### ***A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS FACE AU FORT DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DES AAI***

Force est de constater que, dans le cadre de la maîtrise et de la rationalisation des dépenses publiques, tout en améliorant la qualité des politiques publiques préconisé par la révision générale des politiques publiques (RGPP), les crédits de ces AAI bénéficient d'une légère hausse nécessaire afin de leur permettre de réaliser leurs missions.

#### **1. Action n° 1 : Médiateur de la République, « des efforts de gestion »**

Faisant exception à la tendance de légère revalorisation des crédits des AAI, **les crédits de l'action n° 1 « Médiateur de la République » demeurent constants.** Ils représentent 11,079 millions d'euros en AE et en CP, soit **une baisse de 0,15 %** par rapport au PLF 2008. Ils représentent **12 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

Le Médiateur de la République, au cœur de la défense et la protection des droits et libertés fondamentales, a fait l'objet en 2007 d'un dépôt de 65.077 dossiers<sup>1</sup>. Cela représente **une augmentation de 3,2 % par rapport à 2006**, alors que ses crédits sont relativement constants depuis cette date.

Parmi ces 65.077 dossiers, 35.163 d'entre eux ont constitué des réclamations contre 29.914 demandes d'informations traitées par les délégués sur le terrain. 28.447 des 35.163 réclamations ont été traitées par les délégués. Les 6.176 réclamations restantes ont été traitées par les services centraux.

---

<sup>1</sup> Ce nombre s'élevait à 32.980 dossiers au 1<sup>er</sup> semestre 2008.



**Malgré cette augmentation constante des saisines, le Médiateur de la République est parvenu à réaliser des économies de gestion en dépit d'un glissement vieillisse technicité défavorable, des revalorisations indiciaires des mesures dites « Jacob » ou encore d'une mesure de régulation budgétaire à hauteur de 1,45 %<sup>1</sup> dès août 2007.**

#### **Chantiers internes ouverts par le Médiateur de la République en 2008**

- Le renforcement du rôle du Comité de participation et le renouvellement de son fonctionnement ;
- L'élaboration d'un Règlement des services du Médiateur de la République ;
- L'élaboration d'un Guide d'accueil informatisé pour les personnels ;
- La rédaction d'un guide des procédures pour une mutualisation avec la HALDE, la CNIL et le CSA, portant notamment sur la mobilité des agents et la rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offres.

#### **Propositions satisfaites formulées par le Médiateur de la République en 2007 relatives à :**

- La simplification et harmonisation pour l'accès aux prestations sociales ;
- L'accès à la nationalité française des mineurs étrangers ;
- La coordination du régime social des indépendants et du régime général de sécurité sociale pour l'ouverture du droit aux indemnités journalières de l'assurance maladie ;
- Les avoirs non réclamés de l'assurance vie.

*Source : Médiateur de la République*

## **2. Action n° 2 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), « un constant renforcement de ses moyens »**

Les crédits de la CNIL étaient auparavant rattachés à la mission « Justice » au titre du programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ». Elle a rejoint le programme 308 en sa qualité d'AAI désormais rattachée aux services du Premier ministre.

**Ses crédits demeurent constants cette année.** Ils représentent **13,050 millions d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 0,15 %** par rapport au PLF 2008. Ils contribuent à hauteur de **14,1 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

**Cette infime augmentation s'inscrit dans une tendance de revalorisation de ses crédits.**

---

<sup>1</sup> Cette mesure représentait l'équivalent de 2 à 3 ETP, ce qui est important sur un effectif de 94 agents au total (hors délégués).

Evolution des crédits de la CNIL entre 2009 et 2011

(en euros)

|                          | Titre 2   | Hors Titre 2<br>(AE) | Total      | Effectifs<br>ETPT | Effectifs<br>Postes |
|--------------------------|-----------|----------------------|------------|-------------------|---------------------|
| Exécution 2007           | 5 980 536 | 3 571 421            | 9 551 957  | 98                | 105                 |
| LFI 2008                 | 7 174 943 | 4 155 375            | 11 330 318 | 113               | 120                 |
| Prévision exécution 2008 | 7 174 943 | 4 155 375            | 11 330 318 | 113               | 120                 |
| Prévision budget 2009    | 8 250 000 | 4 800 000            | 13 050 000 | 126               | 132                 |
| Prévision budget 2010    | 9 232 000 | 6 800 000            | 16 032 000 | 138               | 144                 |
| Prévision budget 2011    | 9 890 000 | 8 800 000            | 18 690 000 | 144               | 144                 |

Source : CNIL

**En effet, la CNIL a dû faire face une « explosion » de son activité** faisant ainsi écho au développement informatique dans tous les champs de la vie quotidienne des entreprises, administrations particuliers ou élus. **Elle estime avoir subi une augmentation de 600 % de son activité en 4 ans. Plus de 60.000 fichiers sont ainsi déclarés chaque année.**

**Une « explosion » de l'activité de la CNIL**

- **Le nombre des demandes d'accès aux fichiers** de police par les citoyens (procédure dite de droit d'accès « indirect » car faisant intervenir un des magistrats membres de la CNIL) est en **augmentation de 67 % par rapport à 2006** (2660 demandes en 2007 contre 400 en 2002).

- **Le nombre des plaintes est en hausse de 25 % par rapport à 2006** (4.550 en 2007, soit 360 par mois). En dix ans, ce chiffre a doublé ;

- **Le nombre des délibérations adoptées en 2007 est en augmentation de 30% par rapport à 2005** et une multiplication par 5 par rapport à 2003 (395 délibérations adoptées en 2007);

- **167 contrôles sur place ont été réalisés**, contre 135 en 2006 et seulement 12 en 2003 ;

- **101 mises en demeure** (préalables au prononcé d'une sanction) ont été adoptées en 2007 (+ 38 %), ainsi que **14 sanctions**.

Source : CNIL. Données pour 2007

**En outre, la CNIL s'est vue attribuer de nouvelles, nombreuses et lourdes compétences par la loi du 6 août 2004<sup>1</sup>.** A ses missions traditionnelles de garantie des droits des personnes à l'égard des fichiers de « souveraineté » (police-gendarmerie), de traitement des plaintes, d'expertise et de prospective dans les domaines de haute technologie, se sont ajoutées des compétences de contrôles sur place, de mise en œuvre d'une formation contentieuse, de création et animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », de missions de conseil et d'information, d'autorisation des fichiers les plus sensibles mis en œuvre tant par le secteur public que privé. Près de 70 % de l'activité de la CNIL concerne désormais le secteur privé.

Les moyens supplémentaires prévus en 2009, grâce (12 ETPT, et 645.000 euros de crédits de fonctionnement) doivent permettre à la CNIL de renforcer son action.

### **3. Action n° 3 : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), « au cœur de la TNT »**

**Les crédits de paiement de l'action n° 3 dédiés au « Conseil supérieur de l'audiovisuel » demeurent constants.** Ils représentent 34,937 millions d'euros, soit **une hausse de 1,57 %** par rapport au PLF 2008. Ils représentent **plus de la moitié des crédits de la mission (53 %)**.

Votre rapporteur spécial souhaite apporter les précisions suivantes.

Il prend note de la **budgetisation dans le cadre des autorisations d'engagement sur trois ans des loyers et charges locatives pour un montant de 14,1 millions d'euros.** Cette budgetisation répond à un objectif de clarté et de sincérité. En effet, les loyers qui ne comportent pas de clause de résiliation unilatérale au profit de l'Etat donnent lieu à des engagements pluriannuels. **14,1 millions d'euros sont donc engagés en 2009 mais ne seront dépensés qu'en 2010 et 2011.**

Il a également pris connaissance de la volonté du CSA d'obtenir en cours d'année une dotation complémentaire de 1,2 million d'euros non inscrite dans le projet de loi de finances. **Nécessaire au développement de la télévision numérique terrestre (TNT)**, celle-ci devrait porter les crédits de paiement à 16,97 millions d'euros. Cette dotation devrait être prélevée à titre exceptionnel sur les reports prévisibles des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Indispensable au bon fonctionnement du CSA, cette dotation devrait être pérennisée et intégrée dans le projet de loi de finances pour 2010 par souci de sincérité.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

**Autorisations aux stations de radio et télévisions, gestion et attribution des fréquences, contrôle des programmes, organisation des campagnes radiotélévisées, mises en demeure, sanctions et saisines du procureur de la République**, le CSA a connu une large expansion de ses activités, comme l'illustre le tableau suivant pour l'année 2007 :

**Bilan des activités du CSA en 2007**

(en unités)

| <b>Radio</b>   |                  |
|--|------------------|
| - Lancement appels à candidatures FM en métropole                                    | 7                |
| - Lancement appels à candidatures FM en outre-mer                                    | 2                |
| - Renouvellement des autorisations de stations hors appel à candidatures             | 287              |
| - Autorisations de radios temporaires  | 292              |
| - Dégagement de nouvelles fréquences en FM   | 275              |
| - Réception des déclarations pour des services de radio autres que hertziens         | 33               |
| - Consultation publique : évolution du paysage audiovisuel Antilles Guyane           | 1                |
| <b>Divers</b>  |                  |
| - Délibérations et recommandations adressées aux éditeurs de télévision et de radio  | 11               |
| - Délibérations et recommandations aux diffuseurs pour des consultations électorales | 6                |
| - Mises en demeure   | 110              |
| - Procédures de sanction   | 20               |
| - Sanctions pour divers manquements des opérateurs                                   | 9                |
| - Avis rendus au Gouvernement  | 7                |
| - Avis rendus au Conseil de la Concurrence   | 4                |
| - Assemblées plénières du CSA  | 76               |
| - Auditions  | 90               |
| - Réception de délégations étrangères  | 49               |
| - Visiteurs du site Internet du Conseil  | <b>3 800 000</b> |
| - Nombre moyen quotidien de visiteur sur le site internet                            | <b>10 400</b>    |
| - Hausse des visites sur internet par rapport à 2006                                 | <b>23%</b>       |
| - Augmentation moyenne mensuelle des messages internet par rapport à 2006            | <b>714</b>       |
| - Moyenne mensuelle des messages internet en 2006                                    | <b>470</b>       |

Source : CSA

**Votre rapporteur salue les efforts accomplis par le CSA afin de déployer la télévision numérique.** En effet, le CSA doit assurer dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 sur la télévision du futur l'accès des citoyens aux programmes de la TNT, avant l'extinction de la diffusion analogique de la télévision d'ici 2011.

Fin 2007, la TNT couvrait ainsi 85,2 % de la population sur le territoire métropolitain. Ce taux devrait s'élever à 89 % fin 2008. L'objectif poursuivi et fixé par la loi du 5 mars 2007 est d'atteindre une couverture de 95 % de la population métropolitaine.

Cependant, votre rapporteur spécial a souhaité interroger **M. Michel Boyon, président du CSA, sur les quelques zones ne bénéficiant pas d'un taux de couverture égal à celui de la moyenne nationale.** Ce dernier a souligné que le retard du déploiement de la TNT dans certaines zones était essentiellement dû à l'encombrement du spectre hertzien, lié lui-même à la diffusion simultanée de l'analogique et du numérique. Le déploiement de la TNT devrait s'accélérer en conséquence lorsque la diffusion analogique s'arrêtera, progressivement à partir de fin 2009.

#### 4. Action n° 4 : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), « une autorité en expansion »

Les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) représentent **12,409 millions d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 7,6 %** par rapport au PLF 2008. Ils contribuent à hauteur de **13,4 % de l'ensemble des crédits de la mission.**

Cette autorité, à l'instar des autres institutions, a connu une forte expansion des réclamations qui lui sont adressées, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

TABLEAU DES RÉCLAMATIONS ENREGISTRÉES EN 2006 ET EN 2007 PAR CRITÈRE

|                             | 2006                   |                      | 2007                   |                      |
|-----------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
|                             | Nombre de réclamations | Pourcentage du total | Nombre de réclamations | Pourcentage du total |
| Origine                     | 1 422                  | 35 %                 | 1 690                  | 27 %                 |
| État de santé-Handicap      | 756                    | 19 %                 | 1 349                  | 22 %                 |
| Âge                         | 251                    | 6 %                  | 391                    | 6 %                  |
| Activités syndicales        | 150                    | 4 %                  | 372                    | 6 %                  |
| Sexe                        | 203                    | 5 %                  | 366                    | 6 %                  |
| Situation de famille        | 83                     | 2 %                  | 152                    | 2 %                  |
| Orientation sexuelle        | 61                     | 2 %                  | 113                    | 2 %                  |
| Convictions religieuses     | 54                     | 1 %                  | 110                    | 2 %                  |
| Apparence physique          | 29                     | 1 %                  | 79                     | 1 %                  |
| Opinions politiques         | 57                     | 1 %                  | 39                     | 1 %                  |
| Caractéristiques génétiques | 1                      | 0 %                  | 0                      | 0 %                  |
| Autres critères*            | 991                    | 24 %                 | 1 561                  | 25 %                 |
| <b>Total</b>                | <b>4 058</b>           | <b>100 %</b>         | <b>6 222</b>           | <b>100 %</b>         |

Source : HALDE

Le flux des réclamations enregistré n'a fait que progresser de manière constante. Il est passé **de 4.058 en 2006** à 6.222 en 2007 et **6.456 au 31 octobre 2008**. La HALDE est cependant parvenue à augmenter sa performance en traitant des dossiers du « stock des réclamations ». Son

indicateur de performance révèle que 7.369 réclamations ont été traitées en 2007. Il est prévu que ce chiffre s'élève à 7.500 en 2008.

Votre rapporteur spécial a examiné les crédits de la HALDE non seulement à l'aune de cette augmentation, mais aussi par rapport aux institutions similaires de nos partenaires étrangers. Ainsi, **les crédits de fonctionnement de la HALDE représentent 0,2 euro par habitant en France contre 0,87 euro par habitant en Belgique, et 1,3 euro par habitant en Angleterre.**

Il tient également à souligner que **le poste dédié aux appels d'offres** s'explique par le fait qu'une seule personne gère le secteur des études. La HALDE est aujourd'hui la seule institution à investir de manière spécialisée le champ de la discrimination en France. Ces recherches ont aussi pour objectif de permettre la mise en place d'outils permettant aux acteurs publics et privés de s'engager pragmatiquement dans la lutte contre les discriminations.

#### **5. Action n° 5 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « un nouveau venu »**

**Un Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été créé par une loi du 30 octobre 2007<sup>1</sup>.** La première enveloppe budgétaire avait été fixée avant la nomination du contrôleur général le 11 juin 2008, M. Jean-Marie Delarue. Elle s'élevait dans la loi de finances pour 2008 à 2,495 millions d'euros en CP et AE.

Ses crédits connaissent une **évolution favorable** puisqu'ils s'élèvent à **3,18 millions d'euros** pour 2009 en CP et AE, soit une **augmentation de 27 % en 2009.**

Votre rapporteur spécial se félicite de la prise en compte par le Gouvernement des problèmes que pose l'univers carcéral.

Par ailleurs, il souligne que la compétence du Contrôleur devra s'exercer tant sur les prisons que sur les locaux de garde à vue, dépôts des tribunaux, centres de rétention, zones d'attente des aéroports, cellule de retenue des douanes ou hôpitaux psychiatriques soit plus de **5.800 lieux.**

#### **6. Action n° 6 : Autres autorités indépendantes, une revalorisation des moyens pour faire face aux missions**

L'action n° 6 regroupe les crédits de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), soit au total

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, complétée par le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

**2,267 millions d'euros** en AE et en CP. Ce programme contribue à hauteur de **2,4 % de l'ensemble des crédits de la mission**, soit **une hausse de 30 %** par rapport au PLF 2008.

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

### **7. Action n° 7 : Sécurité et protection des libertés**

L'action n° 7 regroupe les crédits de trois AAI qui participent à la sécurité et protection des libertés, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la Défense nationale (CCSDN) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Les crédits de ces AAI s'élèvent au total à **1,560 million d'euros** en AE et en CP, soit **une hausse de 2,82 %** par rapport au PLF 2008. Ils représentent **1,7 % de l'ensemble des crédits de la mission**.

### ***B. DES PLAFONDS D'EMPLOIS LÉGÈREMENT RENFORCÉS***

Votre rapporteur spécial constate qu'en dépit d'une intense activité de l'ensemble des AAI relevant de ce programme, celles-ci souffrent d'un manque de moyens en personnel nécessaire à la satisfaction des diverses demandes des citoyens qui leur sont adressées. Il se félicite que certaines puissent, en dépit des restrictions budgétaires, bénéficier de quelques ajustements raisonnables en termes d'ETPT.

**S'agissant du Médiateur de la République**, ses effectifs, constants en 2009, sont composés de 92 ETPT. La répartition des catégories d'emploi indique un fort taux de postes sous contrats (40,22 %<sup>3</sup>). Cette forte proportion est liée aux compétences induites par la réalisation d'études. Il convient, en outre, de souligner qu'un décret en date du 31 janvier 2008<sup>4</sup> relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Médiateur de la République a doté l'institution de services ayant un statut juridique. Ce décret a ainsi permis de stabiliser définitivement la situation des personnels et, notamment, celle des agents contractuels.

---

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

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

<sup>3</sup> Voir la page 116 du projet annuel de performances.

<sup>4</sup> Décret n° 2008-99 du 31 janvier 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Médiateur de la République.

**Le CSA n'obtient pas de créations d'emplois supplémentaires en 2009, alors que celui-ci devrait être en charge en 2009 des nouveaux « services de médias audiovisuels à la demande », conformément à la prochaine transposition d'une directive y afférent<sup>1</sup>.**

**Les trois autorités relevant de l'action n° 6** disposent au total de 21 ETPT au titre de 2009, dont 13 pour la CADA, 3 pour le CCNE et 5 pour la CNC DH. L'enveloppe a été revalorisée pour correspondre à la réalité des inscriptions budgétaires en ETPT.

**Dans le cadre de l'action n° 7**, il est créé un ETPT pour la CNDS portant de 6 à 7 le nombre d'ETPT de cette AAI. Cette création est destinée au recrutement d'un personnel de catégorie C, pour l'accomplissement de tâches de secrétariat. En revanche, la CNCIS n'a connu aucune évolution de ses effectifs budgétaires depuis sept ans, malgré un accroissement substantiel de ses missions. La CNCIS dispose de 6 ETPT<sup>2</sup>, dont quatre appartiennent à la catégorie C.

Enfin, la CCSDN n'a pas également connu d'évolution de ses effectifs depuis 1999, date de sa création. Elle bénéficie d'un ETPT<sup>3</sup> de catégorie C.

**Les emplois budgétaires du contrôleur général des lieux de privation de liberté** demeurent constants en 2009, soit 18 ETPT. Cette autorité présente la particularité de disposer de 11 ETPT sur 18 appartenant à la catégorie A+. **Votre rapporteur spécial relève que la masse salariale y est plus élevée.** L'enveloppe provisionnée pour la rémunération annuelle des contrôleurs (y compris le contrôleur général) s'élève à 1.684.032 euros. 12 contrôleurs à temps plein ont été recrutés en 2008.

**En revanche, la CNIL a bénéficié de postes supplémentaires depuis 2007.** Ils lui ont permis de répondre en partie au fort accroissement de son activité ainsi qu'à la nécessaire modernisation de son organisation induite par ses nouvelles missions. 13 créations d'emplois sont à nouveau prévues dans le projet de loi de finances pour 2009, ce qui portera à 126 le nombre d'ETPT.

**La HALDE bénéficie également de deux créations d'emplois budgétaires** dans le cadre de la mise en œuvre de son réseau régional. Son nombre d'ETPT sera donc, en 2009, de 82. Elle avait précédemment eu recours au recrutement de 10 emplois en 2007, dédiée au traitement des

---

<sup>1</sup> Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, dite directive « Services de médias audiovisuels ».

<sup>2</sup> Ses effectifs réels sont constitués du président qui perçoit une indemnité mensuelle forfaitaire, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, délégué général de la Commission, en position de détachement, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, chargé de mission, en position de détachement et de trois postes d'adjoints administratifs d'administration centrale, dont deux seulement sont pourvus par des agents détachés des services du Premier ministre.

<sup>3</sup> Quatre agents de l'Etat mis à disposition : deux par le ministère de l'intérieur et deux par le ministère de la défense, soit un préfet, secrétaire général, deux agents du ministère de la défense et un brigadier major de police mis à disposition par le ministère de l'intérieur.



réclamations. Votre rapporteur spécial a interrogé l'institution sur la pertinence de ces créations. Celles-ci se justifient par l'augmentation constante des réclamations. Votre rapporteur spécial souligne également à titre de comparaison internationale qu'en Belgique l'une des deux autorités dédiée à la lutte contre la discrimination liée au sexe dispose d'un effectif de 87 personnes. En Angleterre, une autorité similaire à la HALDE emploie 500 agents.

### **C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES**

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation de l'activité de ces autorités intervenant dans le domaine de la protection des droits.**

Cependant, **il déplore le manque de pertinence de certains indicateurs** susceptibles de mesurer leur performance. Ce constat semble d'autant plus sévère que le suivi du Secrétariat général du gouvernement porte notamment sur les résultats des indicateurs de performance stratégiques.

**S'agissant du Médiateur de la République**, votre rapporteur spécial salue les nouveaux chantiers ainsi que les propositions formulées en 2008.

#### **Chantiers du Médiateur de la République prévus pour 2009**

- La poursuite de l'amélioration de l'accueil.
- La collaboration avec les services de la documentation française aux fins du traitement immédiat des appels téléphoniques qui nécessitent une réorientation vers d'autres services administratifs.
- Le « Médiateur de la République de la virtuel » service fondé sur l'utilisation des nouvelles technologies. Ce service permettra aux usagers de mener un dialogue par voie informatique avec l'institution, en exposant leurs demandes afin d'être orientés vers un interlocuteur, dont les coordonnées et les modes de saisine leurs seront communiqués.

*Source : Médiateur de la République*

Il souligne cependant que **la mesure de la performance à l'aune de l'objectif général « Favoriser l'accessibilité de tous au droit » est difficile au seul regard de l'indicateur des délais raisonnables d'instruction**. Cet indicateur pourrait être complété par un autre indicateur tel que le nombre de dossiers traités par un ETPT par an, ou encore le nombre de dossiers résolus par un ETPT par an.

Votre rapporteur spécial attire par ailleurs l'attention sur le fait que **le Médiateur de la République a décliné en interne son objectif général en trois objectifs**, accueil des usagers, traitement des affaires et traitement des

réformes. **Vingt-neuf indicateurs sont ainsi utilisés** afin de mesurer notamment :

- le nombre de points d'accès au Médiateur de la République et aux permanences assurées par les délégués ;
- le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous avec un délégué ;
- le pourcentage de médiations réussies ;
- le nombre de demandes de réformes clôturées.

Votre rapporteur spécial a tenu à développer ces remarques concernant le Médiateur de la République car il convient de garder à l'esprit qu'une partie de ses compétences seront attribuées, en raison de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, au **Défenseur des droits. Il appelle donc de ses vœux à la mise en œuvre indicateurs clairs et pertinents lors de la création de cette autorité.**

**Les remarques de votre rapporteur spécial sur la pertinence des indicateurs s'appliquent également aux performances de la CNIL.**

**L'indicateur sur le pourcentage de citoyens s'estimant suffisamment informés** de leurs droits en matière de protection des informations personnelles ne semble que très lointainement lié à la réalité des lourdes tâches assignées à la CNIL. Un indicateur prenant en compte le nombre de traitement de dossiers relatifs à des demandes d'accès ou de droit d'opposition par ETPT par an ou encore le nombre de sanctions prononcées par la CNIL reflèterait peut-être mieux la performance de cette institution.

S'agissant du **contrôleur général des lieux de privation de liberté**, votre rapporteur spécial relève que la démarche de performance n'a pas encore permis de fixer un indicateur. Il suggère que soit créé un indicateur du **nombre de lieux d'enfermement visités par ETPT par an.**

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

- Prévoir l'actualisation de la maquette budgétaire en insérant une nouvelle action « Défenseur des Droits », dont la création est attendue en 2009.
- Compléter les indicateurs de performance associés aux actions du programme afin de refléter le plus fidèlement possible l'étendue du champ d'action des différentes AAI.
- Créer un indicateur au sein de l'objectif n°1 « Défendre et protéger efficacement les droits et liberté » pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cet objectif pourrait être le nombre de lieux de détention visités par ETPT et par an.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 632.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie aux programmes « Coordination du travail gouvernemental » et « Protection des droits et des libertés », réparti de la manière suivante :

- 30.000 euros sur l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 12.000 euros sur l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 530.000 euros sur l'action n° 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental » ;
- 60.000 euros sur l'action n° 1 « Médiateur de la République » du programme « Protection des droits et libertés ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En première délibération, à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, malgré l'avis défavorable du gouvernement et un avis de sagesse du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de réduction des crédits de plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI), à hauteur de 896.079 euros**, du programme « Protection des droits et libertés ».

Cette modification de crédits s'opère comme suit :

- la réduction de crédits pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), à hauteur de 96.000 euros, tend à **limiter à 13,2 % (au lieu de 15,5 %)** l'augmentation des crédits proposée pour 2009, dans un contexte de simplification des procédures de la CNIL ;

- pour les autres autorités administratives indépendantes du programme<sup>1</sup>, à l'exception notable du Médiateur de la République et du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté, la réduction des crédits adoptée par l'Assemblée nationale (à hauteur de 800.079 euros, dont 527.388 euros pour la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) tend à **maintenir leurs crédits au niveau de 2008**.

Tout en réaffirmant sa position de principe d'une plus grande autonomie financière des AAI, laquelle a conduit à la création du programme « Protection des droits et des libertés », **vo**tre **commission des finances prend acte de la nécessité**, rappelée par notre collègue député Jean-Luc Warsmann, que tous les services de l'Etat participent à l'effort global de limitation des frais de fonctionnement.

Par ailleurs, **en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de 2.479.185 euros pour **financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi**, la diminution imputant les trois programmes de la mission : « Coordination du travail gouvernemental » (à hauteur de 1.777.883 euros), « Présidence française de l'Union européenne » (pour un montant de 468.230 euros) et « Protection des droits et libertés » (à hauteur de 233.072 euros).

---

<sup>1</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Comité national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2008, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, sur la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a tenu à rappeler l'originalité de la mission « Direction de l'action du gouvernement », qui regroupe un ensemble de services du Premier ministre exerçant des fonctions d'état-major de l'action gouvernementale, et non des crédits consacrés à une politique publique spécifique.

Il a ensuite indiqué que cette mission bénéficiait pour 2009 de 492,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 541,7 millions d'euros en crédits de paiement.

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a tout d'abord, précisé que le programme « Coordination du travail gouvernemental » était doté de 393,2 millions d'euros en crédits de paiement et 399,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. Insistant sur l'augmentation de plus de 140 % des crédits du service d'information du gouvernement (SIG), il s'est interrogé sur la nature des économies budgétaires qui devraient être corrélativement réalisées dans les budgets de communication des autres ministères. Il s'est également enquis de la nature des campagnes d'information qui étaient envisagées par le SIG.

S'agissant du programme « Présidence française de l'Union européenne » (PFUE), doté de 70 millions d'euros en crédits de paiement, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a observé que ce programme ne retracerait, en 2009, que les paiements d'opérations engagées pendant la présidence française de l'Union européenne, du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2008. Constatant que l'ensemble des crédits inscrits, d'un montant de 190 millions d'euros, ne seraient probablement pas consommés, il a mis l'accent sur l'évaluation initiale particulièrement ambitieuse de ces crédits.

Mentionnant alors les observations des précédents rapporteurs spéciaux de la mission, il a rappelé que la commission avait demandé une enquête à la Cour des comptes sur les crédits du programme Présidence française de l'Union européenne (PFUE) en application de l'article 58-2 de la LOLF.

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, s'est ensuite félicité de la création du programme « Protection des droits et libertés », suite aux initiatives réitérées, ces trois dernières années tant de la commission que de la commission des lois du Sénat, afin de regrouper les crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) dans un programme spécifique.

Indiquant que le montant des crédits des AAI s'élevait à 78 millions d'euros en crédits de paiement et 92,6 millions d'euros en autorisation d'engagement, il a constaté que la légère hausse de ce programme avait été répartie de manière inégale entre les AAI afin de faire face à l'accroissement global de leur champ d'intervention.

Il s'est ensuite félicité de l'intégration dans ce programme d'une nouvelle autorité, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, insistant sur le vaste périmètre d'intervention de ce dernier, puisque sont recensés 5.800 lieux de détention, allant de la prison à l'asile psychiatrique.

Il s'est, en revanche, inquiété de la légère baisse des crédits du Médiateur de la République, de 0,15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, tant pour les sollicitations croissantes que connaît cette autorité que vis-à-vis de la perspective de la création du Défenseur des droits, appelé à reprendre une partie des attributions du Médiateur de la République.

En conclusion, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a également appelé de ses vœux l'élaboration d'indicateurs reflétant les délais de traitement des dossiers par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), eu égard à une augmentation de plus de 600 % de son activité ces quatre dernières années.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le montant élevé des crédits alloués aux dépenses d'immobilier du Médiateur de la République. En réponse, **M. Yves Krattinger, rapporteur spécial**, a précisé que le montant de 2,6 millions d'euros représentait près du quart du budget de cette AAI.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».**

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à **l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.

**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **M. Michel BOYON**, président du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)
  
- **M. Serge LAVISGNE**, secrétaire général du gouvernement
  
- **M. Francis DELON**, secrétaire général de la défense nationale
  
- **M. Claude BLANCHEMAISON**, secrétaire général de la présidence française pour l’Union européenne