



N° 3110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n°3096),

PAR M. VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 13**

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT**

**PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

Rapporteur spécial : Mme Marie-Christine DALLOZ,

Député

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE</b> .....	9
<b>I. LES ADMINISTRATIONS CIVILES</b> .....	10
A. LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS .....	10
B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ET LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS .....	14
1. Les indicateurs de performance principaux de la coordination gouvernementale .....	14
2. Un grand projet immobilier : l'implantation sur le site Ségur .....	16
C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (SGMAP) .....	20
D. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER .....	23
E. LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE .....	25
1. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et les organismes associés .....	25
a. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective .....	25
b. Les organismes associés au CGSP .....	26
2. Les organismes subventionnés chargés de la prospective et placés auprès du Premier ministre .....	27
<b>II. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE</b> .....	28
A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE .....	29
1. L'évolution du rôle du SGDSN .....	29
2. Les dépenses de personnel du SGDSN .....	30

3. Les crédits de fonctionnement et d'investissement du SGDSN .....	30
a. Les capacités techniques interministérielles (CTIM).....	31
b. Les actions et activités pilotées par l'ANSSI .....	32
c. Les subventions à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)....	32
d. Fonctions support et soutien.....	32
B. LES FONDS SPÉCIAUX ET LE GROUPEMENT INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE (GIC) .....	32
1. Les fonds spéciaux .....	32
2. Le groupement interministériel de contrôle.....	33
<b>III. LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES</b> .....	<b>35</b>
A. LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	37
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES .....	38
<b>CHAPITRE II : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE</b> .....	<b>41</b>
<b>I. LA BAISSÉ DES RECETTES</b> .....	<b>43</b>
A. LA PART PRÉPONDÉRANTE DES RECETTES D'ANNONCES .....	43
B. L'EFFONDREMENT DES AUTRES RECETTES .....	45
<b>II. LES CRÉDITS DEMANDÉS</b> .....	<b>45</b>
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	45
1. Les plans de départs anticipés.....	46
2. Un régime spécial de pensions déficitaire .....	46
3. La diminution des effectifs .....	47
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT .....	48
<b>CHAPITRE III : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</b> .....	<b>51</b>
<b>I. ASPECTS GÉNÉRAUX</b> .....	<b>51</b>
<b>II. LE DÉFENSEUR DES DROITS</b> .....	<b>53</b>
A. UNE IMPULSION SIGNIFICATIVE.....	53
B. L'AUDITION DU DÉFENSEUR DES DROITS.....	55
1. Un budget contraint.....	55
2. La diminution des structures de direction : un chantier à venir.....	56
3. Le rôle irremplaçable des délégués territoriaux.....	57
4. Quelles propositions de réformes ?.....	57
C. ACTIVITÉ ET BUDGET .....	58

<b>III. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE</b> .....	59
<b>IV. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE (ARDP)</b> .....	62
<b>CHAPITRE IV : LE PROGRAMME 401 <i>TRANSITION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE</i></b> .....	65
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	69
<b>ANNEXE : AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	71

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2015, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.



## INTRODUCTION

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe des services aux activités différenciées : le programme *Coordination du travail gouvernemental* fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et prospective et de coordination, permettant de soutenir le Premier ministre dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement.

Le programme *Protection des droits et libertés* regroupe les crédits d'autorités administratives indépendantes, dont l'autonomie voire l'indépendance procède de leur nature même.

Le programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* regroupe des moyens de fonctionnement et les rémunérations des directions départementales interministérielles et les crédits immobiliers des directions départementales interministérielles, ses préfectures, SGAR et sous-préfectures et à partir de 2016 les personnels des services départementaux des systèmes d'information et de communication.

Il s'y ajoute les crédits de l'information légale et administrative, inscrits sur le budget annexe *Publications officielles et information administrative*.

Le budget des services du Premier ministre demeure prioritaire à divers titres : les capacités militaires en particulier dans le domaine du renseignement, la modernisation de l'action publique, le regroupement d'implantations immobilières sur le site Ségur-Fontenoy. La satisfaction des besoins de différentes autorités administratives indépendantes, en particulier la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) se traduit par l'augmentation de leurs dotations.

## CHIFFRES CLÉS

Globalement, les crédits demandés pour les deux missions *Direction de l'action du Gouvernement* et *Publications officielles et information administrative* s'élèvent à 1 500 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, contre 1 432 millions d'euros en 2015 (+ 4,7 %).

Le budget 2016 est cette année encore prioritaire aussi bien pour les domaines d'intervention civils que militaires de la direction du Gouvernement. Globalement, la mission éponyme échappe donc à la rigueur budgétaire.

Les dotations du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* augmentent de 2,1 %, essentiellement du fait des moyens de fonctionnement généraux du BOP Soutien (+ 20,6 %) avec le début de la réinstallation de services sur le site Ségur-Fontenoy et la montée en puissance de la politique de modernisation de l'action publique.

Les dotations du programme 308 *Protection des droits et libertés* augmentent de 4,6 %. La progression affecte quasiment toutes les autorités administratives indépendantes (Commission nationale de l'informatique et des libertés + 3,2 %, Contrôleur général des lieux de privation de liberté + 7,4 %, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique + 10,9 %, Défenseur des droits + 4,2 %, Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, Autorité de régulation de la distribution de la presse).

Les crédits du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* sont prévus en hausse de 10,7 %, ce programme faisant encore l'objet de mesures d'organisation et d'économies mais bénéficiant du transfert de 1 138 ETPT des services départementaux des systèmes d'information (SDSI).

Enfin, le budget annexe *Publications officielles et information administrative* affiche, pour 2016, des prévisions de recettes en diminution, recettes qui sont devenues plus incertaines (- 4,1 %), et des dépenses également en baisse (- 3,9%). La situation de fin d'exercice est prévue en excédent, à 15,2 millions d'euros au lieu de 16,3 millions en PLF 2015.



## **CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE**

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* fédère les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre. Le Rapporteur spécial a décidé l'an dernier de présenter distinctement les administrations civiles et les structures militaires même si les différents services d'activité militaire sont difficiles à circonscrire au sein du programme.

En effet, avec une hausse de ses dotations de 2,1 % de ses moyens en 2016, le programme 129 apparaît comme prioritaire. Cette priorité porte sur trois domaines très différents : les capacités militaires, la modernisation de l'action publique, le regroupement d'implantations immobilières sur le site Ségur-Fontenoy.

En premier lieu, les moyens de l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense* diminuent légèrement, de 2,1 %, essentiellement par l'évolution des dépenses d'investissement. Cependant, la priorité donnée aux administrations militaires, en particulier dans le domaine du renseignement et de la sécurité des systèmes d'information, n'est pas démentie. Les moyens humains de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sont une nouvelle fois renforcés comme ceux du groupement interministériel de contrôle (GIEC) et le plafond d'emplois de l'action 02 est porté à 975 ETPT à comparer à 844 ETPT en PLF 2015. Les dotations de l'action 02, prévues à 283,9 millions d'euros en 2016, représentent 46 % des crédits du programme. Curieusement, le Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, n'en dit pas un mot dans sa présentation stratégique du programme 129.

Ensuite, la maquette budgétaire s'est enrichie en PLF 2016 d'une nouvelle action 16 *Modernisation de l'action publique* dédiée aux crédits du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), et permettant d'identifier les crédits de personnel (T2) et de fonctionnement et d'intervention (HT2) de cette entité. Les dépenses de personnel du SGMAP n'étaient pas individualisées les années précédentes au sein de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* ce qui rend difficile toute tentative de comparaison entre 2015 et 2016. Les crédits progressent globalement sur les deux actions (ensemble actions 01 et 16) de 2,4 % et les moyens du SGMAP hors rémunérations, qui représentaient 33,6 millions en PLF 2015, et sont portés à plus de 40 millions en 2016.

Enfin, les moyens nécessaires à l'implantation effective de services sur le site Ségur-Fontenoy à compter du deuxième semestre 2016 expliquent une ouverture de 14,3 millions de crédits de paiement, qui contribue à l'essentiel de la progression de 79,9 millions à 95,5 millions des dotations de l'action 10 *Soutien* (+ 20,6 %).

Une deuxième catégorie d'organismes joue un rôle certain pour un impact budgétaire sensiblement constant. C'est le cas par exemple du secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), du Secrétariat général de la mer (SGMer), de l'Ordre de la Légion d'honneur, de l'Ordre de la Libération, de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

## **I. LES ADMINISTRATIONS CIVILES**

Les administrations civiles du Premier ministre comportent deux pôles dominants qui correspondent peu ou prou<sup>(1)</sup> aux actions 01 *Coordination du travail gouvernemental* 10 *Soutien* et 16 *Modernisation de l'action publique*. Ces trois actions agrègent presque les deux tiers des crédits d'administration civile du programme 129.

### **A. LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS**

Les dépenses de cabinets ministériels constituent un domaine budgétaire où la transparence peine à s'établir, même si, depuis plusieurs années une politique de communication active insiste sur l'amélioration de l'information dans ce domaine. Le Rapporteur spécial a décidé de s'y intéresser de plus près et elle a opéré des constatations qui mettent en évidence que les améliorations annoncées depuis plusieurs années, en particulier au sein du fascicule jaune annexé au projet de loi de finances relatif aux *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, reposent sur des bases très approximatives.

Les éléments d'information transmis l'an dernier au Rapporteur spécial ont confirmé cette situation. Si les rémunérations effectivement versées par les services du Premier ministre aux contractuels et les indemnités de sujétion particulière sont connues et retracées et calculées *pro rata temporis*, les rémunérations des conseillers mis à disposition sont présentées en montant annualisé sur la base des fiches financières produites par les administrations d'origine à l'arrivée du conseiller au cabinet ministériel. Elles correspondent donc à la réalité tant que le conseiller ne change pas de situation dans son administration d'origine.

---

(1) Ces administrations civiles peuvent receler quelques activités militaires.

En conséquence, les données transmises sont donc purement indicatives de la masse salariale hors CAS consacrée aux cabinets.

Il est à noter que cette situation est due au fait que les mises à disposition sont le plus souvent gratuites et ne donnent pas lieu à remboursement à l'administration d'origine, ce qui est dénoncé par la Cour des comptes. La Cour, depuis son examen de l'exécution du budget 2012 demande de « *maintenir et multiplier les efforts entrepris pour veiller à ce que les mises à disposition de personnels, notamment dans les cabinets ministériels, mais également dans l'ensemble des structures de la mission, se fassent contre remboursement, sans nuire pour autant au principe de la mobilité* ».

Le Rapporteur spécial a donc demandé quelles mesures avaient été prises depuis un an pour remédier à cette situation et pour connaître exactement les rémunérations versées dans les cabinets ministériels pour chacun des collaborateurs ; et également pour mettre en œuvre effectivement le remboursement des rémunérations des collaborateurs mis à disposition par le budget des services du Premier ministre à destination de l'administration d'origine.

La réponse des services du Premier ministre, obtenue cette année le 2 octobre, dans le délai prescrit par la loi organique, fait état de progrès sur le premier point mais non le second.

Il est indiqué, qu'afin de répondre aux demandes du Parlement et conformément aux préconisations de la Cour, les services du Premier ministre ont demandé aux ministères d'origine d'établir des conventions de mises à disposition pour l'ensemble des membres du cabinet. Celles-ci comportent une clause prévoyant que les montants de rémunérations et des primes versées par les ministères soient réactualisés et communiqués chaque année à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

Sur la base des conventions établies, les ministères d'origine des conseillers ministériels, agents titulaires de l'État, ont été sollicités aux fins de transmission de fiches financières actualisées au 30 juin 2015.

Ainsi, les chiffres présentés dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 relative aux personnels affectés dans les cabinets ministériels pour les personnels mis à disposition à titre gratuit devraient-ils correspondre exactement aux rémunérations et primes versées aux membres du cabinet civil par leurs administrations d'origine.

Parallèlement, afin d'étendre ces bonnes pratiques, un effort de réactualisation des rémunérations et primes versées a été réalisé pour les personnels chargés des fonctions support mis à disposition du cabinet du Premier ministre. Ainsi, pour 43 agents occupant ces fonctions, sur un ensemble de 199 agents, le montant de rémunération comptabilisé est celui que leur verse leur administration d'origine et ne résulte plus d'une estimation basée sur des coûts moyens. Enfin, 4 agents nouvellement mis à disposition ont été pris en compte pour leur coût réel.

Sur le deuxième point, celui du remboursement aux administrations d'origine des rémunérations perçues par les collaborateurs mis à disposition, il n'est fait état d'aucun progrès. Le budget des services du Premier ministre ne porte pas les crédits de rémunérations des agents mis à disposition à titre gratuit par leur administration d'origine. Selon la DSAF, le remboursement des rémunérations des collaborateurs mis à disposition impliquerait le transfert en amont de la masse salariale correspondante des administrations d'origine vers le budget des services du Premier ministre dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances ou en cours de gestion. Un tel transfert supposerait ainsi de connaître à l'avance le nombre de membres de cabinet mis à disposition, les ministères d'appartenance de chaque conseiller ainsi que la durée de mise à disposition.

Or, la composition du cabinet du Premier ministre n'est pas déterminée structurellement en fonction du statut de ses membres, de leurs ministères d'appartenance et pour une durée précise.

Il serait donc nécessaire de procéder à des transferts puis à des rétro-transferts entre les ministères d'origine et les services du Premier ministre afin d'adapter en permanence la masse salariale aux effectifs. Face à la lourdeur d'un tel dispositif, la mise à disposition à titre gratuit des membres de cabinet offre une souplesse indispensable à la gestion du cabinet du Premier ministre.

Les données globales les plus récentes sont les suivantes.

Au sein du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, la sous-action relative aux cabinets ministériels a regroupé les crédits des dépenses de personnel des cabinets ministériels suivants :

– du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2014 : le Premier ministre, le ministre des relations avec le Parlement, la ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement ;

– à partir du 1<sup>er</sup> avril 2014 : le Premier ministre, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification (à compter de juin 2014) ;

– pour l'année 2015 : le Premier ministre, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

Les dotations ouvertes en loi de finances ne sont pas individualisées par cabinets. Elles intègrent les dépenses allouées aux anciens Premiers ministres et Présidents de la République.

**CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS EN 2012, 2013 ET 2014  
POUR LES CABINETS MINISTÉRIELS DONT LE SOUTIEN RELÈVE DU PROGRAMME**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Crédits prévus en LFI	24 855 351	24 184 069	24 634 695
Consommation	22 072 016	24 731 578	25 625 384

*Source : services du Premier ministre.*

La dotation ouverte en loi de finances pour 2013, légèrement sous-estimée par rapport aux besoins réels, a été réajustée en 2014. Lors de l'exercice 2014, le changement de Gouvernement a entraîné une consommation supérieure en raison de versement, dans le cadre de l'installation du nouveau Gouvernement, d'indemnités de sujétions particulières et d'indemnités de retour à l'emploi. En 2015, la prévision de consommation traduit un retour au niveau de 2013.

Ces dotations intègrent les indemnités de sujétions particulières (ISP). Au 1<sup>er</sup> août 2015, 3,6 millions avaient été consommés au titre des ISP pour les trois cabinets rattachés au programme 129 et la prévision de dépenses annuelles est de 6,8 millions en 2015.

Ces dotations intègrent également les rémunérations des personnels affectés auprès des anciens Premiers ministres et Présidents de la République. Ces dépenses de personnel de titre 2 se sont élevées à 2,35 millions en 2013 et 2 millions en 2014. 23 ETP étaient affectés auprès des anciens Premiers ministres et Présidents de la République au 31 août 2015. La consommation prévisionnelle des dépenses de titre 2 au 31 décembre 2015 s'élève à 2,05 millions dont 100 841 euros de contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Les dépenses des moyens de fonctionnement hors titre 2 s'imputent sur l'action 10 *Soutien*, sous-action *Direction des services administratifs et financiers*. Une enveloppe de fonctionnement est notifiée pour chaque cabinet par le Secrétaire général du Gouvernement. Ces dépenses se sont élevées à 4,1 millions en 2013 et 3,3 millions en 2014. Il s'y ajoute les dépenses effectuées par l'intendance du Premier ministre, qui représentaient en prévision de LFI 2015 2,3 millions en AE et CP.

Les dotations allouées aux cabinets issus du changement de Gouvernement ont été calculées, à compter de la date d'entrée en fonction des ministres, au *prorata temporis* des dotations qui avaient été notifiées pour l'année complète aux cabinets précédents.

Les cabinets ministériels reçoivent, en début de gestion, une notification des crédits de fonctionnement, dont ils peuvent librement disposer dans la limite du montant de l'enveloppe globale. La consommation de ces lignes est fournie mensuellement à chaque cabinet, par ligne de dépenses.

La situation des effectifs en août 2015 marque une augmentation par rapport à celle d'août 2014. Les effectifs du cabinet du Premier ministre s'élevaient en effet au 31 août 2014 à 479 personnes, dont 55 au cabinet et 424 en charge des fonctions support. Au 31 août 2015, on dénombrait 488 personnes au cabinet dont 59 membres du cabinet et 429 personnels en charge des fonctions support.

Les effectifs du cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement s'élevaient, au 31 août 2014, à 40, dont 10 au cabinet et 30 en charge des fonctions support. Au 31 août 2015, on dénombrait 42 personnes au cabinet dont 10 membres du cabinet et 32 personnels en charge des fonctions support.

Les effectifs du cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification s'élevaient au 31 août 2014 à 28, dont 9 au cabinet et 19 en charge des fonctions support et à 31 un an plus tard (10 au cabinet et 21 chargés des fonctions support).

Les prévisions de consommation des crédits de rémunérations de personnel en 2015 sont de 24,6 millions à comparer à 25,6 millions en 2014 pour une dotation budgétaire de 25,6 millions d'euros.

Les dotations de rémunérations des cabinets ministériels sont globalement en augmentation en PLF 2016 et passent de 25,6 millions en 2015 à 26,6 millions en 2016.

## **B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ET LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS**

### **1. Les indicateurs de performance principaux de la coordination gouvernementale**

Correspondant administratif principal du cabinet du Premier ministre, le Secrétaire général du Gouvernement (SGG) dispose de moyens propres récapitulés au sein de l'action 01 et de la Direction des services administratifs et financiers (DASF) des services du Premier ministre dont les moyens sont inscrits à l'action 10 *Soutien*.

Les moyens du secrétariat général du Gouvernement étaient passés l'an dernier d'un plafond de 118 ETPT en PLF 2014 à 335 ETPT en PLF 2015, ce qui s'expliquait par un nouveau reclassement, marqué par le regroupement des effectifs du SGG et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Le nombre d'ETPT prévu en 2016 est de 119.

Par ailleurs le plafond des effectifs en ETPT de la DSAF était de 502 en PLF 2015 et il est prévu à 499 en PLF 2016, alors qu'un transfert entrant est annoncé.

Le Secrétaire général du Gouvernement M. Serge Lasvignes, qui a quitté ses fonctions au printemps 2015, portait une attention particulière aux délais de mise en application des lois et de transposition des directives.

L'exécution budgétaire 2014 avait été marquée par une dégradation des résultats dans ces deux domaines.

Dans le projet annuel de performances, le taux d'application des lois sert d'indicateur de performance, il est l'un des trois indicateurs les plus représentatifs de la mission. Il se décompose en quatre sous-indicateurs se rapportant d'une part, aux lois promulguées depuis le début de la présente législature et, d'autre part, au délai d'application des lois selon le délai : inférieur à 6 mois, de 6 mois à un an, et au-delà d'un an.

L'indicateur relatif au « *taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature* » est passé de 85,48 % en 2012 à 81,57 % en 2013 et 59,40 % en 2014. Le RAP 2014 explique la dégradation de l'indicateur par le volume croissant des textes réglementaires à prendre : au 31 décembre 2014, 1 064 mesures à appliquer étaient recensées contre 582 au 31 décembre 2013, soit 482 mesures législatives nouvelles, dont certaines sont complexes ou nécessitent des consultations.

Le nouveau Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, s'est élevé contre cette constatation, pourtant factuelle, lors de son entretien du 30 juin 2015 avec le Rapporteur spécial. Il a indiqué que le retard allait être rattrapé, de nombreux décrets venant d'être publiés au printemps 2015. Le Rapporteur spécial a été informé depuis que le taux d'exécution des lois a atteint 72 % au 30 juin 2015 et 78 % au 31 août 2015.

Il est cependant très dommage que le PAP 2016, document officiel, ne puisse corroborer les assertions de M. Marc Guillaume. En effet, aucune prévision de résultat n'est inscrite pour 2015 ni 2016, aucune cible n'est fixée pour 2017 avec « l'explication » suivante : « *Compte tenu de la nature et de la formulation de l'objectif, il n'est pas possible d'annoncer de prévisions de résultats, ni de cible.* »

Un deuxième indicateur le plus représentatif de la mission est le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ce taux s'élevait à 0,7 % en 2009, 0,8 % en 2010, à 1 % en 2011, 0,3 % en 2012, 0,4 % en 2013 et à 0,6 % en 2014.

Les objectifs pour 2015 et les années suivantes sont stables par rapport aux prévisions de 2013 et uniformément fixés à 1 %. Il est à noter que le nombre de directives en retard de transposition augmente, il est passé de 5 en 2013 à 7 en 2014 et la prévision est de 11 en 2015, 2016 et 2017. Cette situation est d'autant plus notable que le nombre total de directives à transposer est en diminution sous l'effet de la politique de la Commission du « mieux légiférer » qui se traduit notamment par des actions de refonte et d'abrogation de directives. Le PAP

semble annoncer que le SGG se résigne à une dégradation des résultats en matière de transposition des directives dans les termes suivants : « *Cette année, les interruptions de sessions du fait du calendrier électoral rendent peu propice une adoption rapide de projets de lois de transposition. Outre les deux projets de lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et en matière de propriété littéraire qui ont pu être adoptés fin 2014 et en tout début d'année 2015, d'autres véhicules doivent encore être adoptés, qui appellent des concertations préalables, notamment en matière de transition énergétique ou d'immigration. Pour ces motifs, il est probable que la France parvienne encore à tenir l'objectif cible de 1 % mais sans espérer comprimer de manière certaine ce déficit.* »

Il est à noter que si le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) était responsable en 2014 de la transposition de 38 directives sur 67 au total, il était également en retard pour 14 directives qui restaient à transposer au 31 décembre 2014 sur 17 au total.

Enfin, l'objectif n° 6, porté par l'ANSSI, relatif à l'amélioration de la sécurité et de la performance des systèmes d'information de l'État, et l'indicateur 6.1 correspondant font désormais partie des indicateurs les plus représentatifs de la mission à l'instar des dispositifs du SGG et du SGAE. L'ANSSI a souhaité faire évoluer la méthodologie relative à la mesure de la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État. En effet, la circulaire du Premier ministre sur la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État du 17 juillet 2014 (n° 5725/SG), offre un nouveau cadre méthodologique pour la définition de la maturité des SI. Pour autant, les libellés de l'objectif (n° 6), de l'indicateur (n° 6.1) et des sous-indicateurs de l'ANSSI restent inchangés. Cet indicateur 6.1, pour lequel les résultats en 2014 sont inférieurs aux prévisions, et les prévisions pour 2015, 2016 et 2017 révisées à la baisse, traitent d'informations classifiées sur lesquelles aucun contrôle de fiabilité n'est possible puisqu'elles ne sont pas commodément accessibles.

## **2. Un grand projet immobilier : l'implantation sur le site Ségur**

La gestion immobilière des services du Premier ministre (SPM) est rendue compliquée par la multiplicité des services, des organismes et des autorités administratives indépendantes. Les périmètres de ces services peuvent être extrêmement fluctuants en fonction des décisions telles que la création d'organismes permanents ou temporaires, le rattachement de ministres ou de leurs cabinets.

Le projet Ségur-Fontenoy consiste à affecter aux services du Premier ministre un ensemble immobilier cohérent, ce qui présente l'intérêt stratégique de remédier, au moins partiellement, pour les structures qui vont rejoindre ce nouvel ensemble, à la dispersion des implantations immobilières.



La réunion interministérielle (RIM) du 5 novembre 2009 a entériné le maintien du site Ségur-Fontenoy au sein du patrimoine de l'État pour y créer un centre de gouvernement.

Le Conseil immobilier de l'État, qui s'est tenu le 28 février 2012, a rendu un avis favorable le 6 mars 2012 pour la création du « Centre de gouvernement » dans le bâtiment restructuré.

Par courrier en date du 4 mai 2012, la ministre du Budget a donné son accord de principe à la SOVAFIM pour lui confier l'opération de restructuration du bâtiment.

À la suite de la réunion interministérielle du 6 novembre 2012, le Premier ministre a fait part de son accord pour engager l'État avec la SOVAFIM sur un bail ferme de 12 années à compter de la livraison du bâtiment. Les autorisations d'engagement de 370 millions d'euros, correspondant à 12 ans de loyer, ont été inscrites dans le PLF 2013.

L'arrêté de transfert des droits de superficie pour une durée de 34 ans et le protocole d'accord locatif ont été signés le 24 mai 2013 avec la SOVAPAR4, filiale de la SOVAFIM, créée pour la restructuration et la location de l'ensemble immobilier.

Conformément aux termes du protocole d'accord, douze mois après sa signature, le contrat liant l'État à la SOVAFIM est un bail civil en l'état futur d'achèvement, signé le 23 mai 2014, qui fixe les conditions juridiques, financières et qualitatives de location de l'ensemble immobilier.

Ce bail est consenti pour une durée de 12 ans à compter de la date de constatation de l'achèvement de l'ensemble des travaux. À l'issue de cette période initiale, il pourra être renouvelé pour une nouvelle période de 12 ans et, à l'issue de cette deuxième période, être reconduit une dernière fois pour expirer le 24 mai 2047. Le montant initial annuel, hors taxes hors charges, du loyer a été fixé à 16,8 millions d'euros, valeur mai 2013. Il sera exigible les 1<sup>er</sup> janvier, 1<sup>er</sup> avril, 1<sup>er</sup> juillet et 1<sup>er</sup> octobre de chaque année. Ce bail civil commencera à courir le jour de la constatation de l'achèvement du bâtiment Ségur, prévue pour le 31 août 2017. Un avenant au bail sera signé pour constater cette date d'effet et actualiser le montant du loyer en fonction de la variation de l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT).

Une convention de bail de courte durée a également été signée pour permettre l'occupation anticipée du bâtiment Fontenoy par le Défenseur des droits et la CNIL à compter de l'été 2016.

Le permis de construire, déposé le 26 février 2014, est devenu définitif le 22 février 2015. Après une phase d'études, de sondages destructifs, de curages et de désamiantage, les travaux ont démarré le 22 janvier 2015.

Le « macro-zoning » du bâtiment Fontenoy (c'est-à-dire la répartition d'ensemble des services dans le bâtiment) a été réalisé entre le 5 janvier et le 27 février 2015. De septembre à novembre 2015 seront effectués le « macro-zoning » du bâtiment Ségur et le « micro-zoning » du bâtiment Fontenoy (c'est-à-dire la répartition fine des bureaux, agent par agent).

À ce jour, selon les indications données au Rapporteur spécial, l'avancement est conforme au calendrier prévisionnel avec une livraison du bâtiment Fontenoy prévue pour la fin juin 2016 tandis que celle du bâtiment Ségur est programmée pour la fin août 2017.

Les travaux préparatoires à l'équipement et au bon fonctionnement de l'ensemble immobilier (systèmes d'information et de communication, gardiennage, nettoyage, accueil, gestion du courrier, gestion des salles de réunion, etc.), à la mise en place des prestations pour les futurs utilisateurs (restauration, crèche, centre de documentation, centre de conception graphique et de reprographie, salle de sport, etc.), ainsi qu'à l'installation des entités rejoignant le site (recueil des besoins, achat du mobilier, gestion des archives, déménagement, communication et conduite du changement), ont été lancés depuis février 2014 dans le cadre de groupes de travail auxquels participent des représentants des entités concernées.

Il est prévu d'accueillir dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, à la suite d'un nouvel arbitrage rendu en juillet 2015, les services du Premier ministre suivants : le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), le Secrétariat général de la mer (SGMer), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le Service d'information du Gouvernement (SIG), la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation (CIVS), la Direction de l'information légale et administrative (DILA) en partie, la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH), le commissariat général à l'égalité des territoires et la délégation générale du Gouvernement français au conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (DGOIT).

Il est prévu d'accueillir également 6 autorités indépendantes : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), et la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH).

Il s'y ajouterait les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) et deux cabinets ministériels. En l'état actuel du dossier, les deux cabinets ministériels ne sont pas identifiés.

L’emménagement du Défenseur des droits et de la CNIL dans le bâtiment Fontenoy devrait intervenir à compter de septembre 2016 et celui des autres structures rejoignant le site en octobre-novembre 2017. Les baux privés des locaux occupés par ces services seront résiliés au plus tard fin décembre 2016 pour la CNIL et le Défenseur des droits et fin 2017 pour les autres entités, date limite à laquelle seront également restitués à France Domaine les sites domaniaux qui pourront faire l’objet d’une cession.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) des services du Premier ministre a été mis à jour pour la période 2014-2018. En tenant compte de l’évolution des structures soutenues, de l’avancement conforme au calendrier prévisionnel du projet Ségur-Fontenoy et des recommandations du Conseil de l’immobilier de l’État (CIE), cette mise à jour s’inscrit dans la continuité des orientations stratégiques du précédent SPSI de 2011.

La liste des sites domaniaux qu’il est prévu de restituer en 2017 à France Domaine en conséquence de l’installation sur le site de Ségur-Fontenoy est la suivante :

	<b>Services occupants</b>	<b>Surfaces SUB (en m<sup>2</sup>)</b>	<b>Estimation domaniale 31/12/2013</b>
35 rue ST DOMINIQUE	Multiservices	6 214	63 700 000 €
19 rue de CONSTANTINE	SIG	1 365	10 780 000 €
2 BIS CITE MARTIGNAC	DSAF	463	3 087 000 €
18 rue de MARTIGNAC	CGSP	2 739	20 678 000 €
113 rue de GRENELLE	CGSP	2 595	19 600 000 €
29 QUAI VOLTAIRE	DILA	5 600	33 000 000 €
64 ALLEE DE BERCY	SGMAP	3 832	nc.
<b>TOTAL</b>		<b>22 808</b>	<b>150 845 000 €</b>

*Source : Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.*

Les cessions envisagées correspondent à l’ensemble de ces sites, hormis les surfaces occupées par le SGMAP à Bercy. Ce site a été ajouté par rapport à la présentation du précédent SPSI, car la prise en compte du SGMAP à Ségur-Fontenoy le fait désormais entrer dans le bilan immobilier de l’opération.

Il a par ailleurs été décidé que l’hôtel de Clermont, situé au 69 rue de Varenne, et qui accueille de façon permanente un des ministres du Gouvernement et son cabinet serait conservé. Le site de la DILA à Aubervilliers a été vendu en 2011, pour 8,6 millions d’euros ; le site du 120 rue du Cherche-Midi a été restitué à France Domaine par le SGDSN ; le site du 8 rue de Penthièvre a été restitué au ministère de l’Intérieur, dans le cadre du regroupement du CGET en 2014 sur un site unique à Saint-Denis.

Au-delà des surfaces domaniales, le SPSI prévoit la restitution de plusieurs baux contractés dans le secteur privé :

<b>Baux</b>	<b>Gestion</b>	<b>Surfaces SUB (en m<sup>2</sup>)</b>
18 VANEAU	DSAF	3 118
1 MANUTENTION	DSAF	871
23 CONSTANTINE	DSAF	[parkings]
39 QUAI ANDRÉ CITROEN	DSAF	172
39 QUAI ANDRÉ CITROEN	DILA	2 047
5 PLEYEL - SAINT DENIS	CGET	7 166
3 STADE DE FRANCE - SAINT DENIS	OFDT	1 049
<b>TOTAL</b>		<b>15 978</b>

*Source : Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre*

À ces locaux s'ajoutent les baux privés des autorités administratives indépendantes qui s'implantent au 3, place de Fontenoy :

<b>Baux</b>	<b>Gestion</b>	<b>Surfaces SUB (en m<sup>2</sup>)</b>
11 ST GEORGES	DDD	3 105
7 ST FLORENTIN	DDD	3 349
8 VIVIENNE	CNIL	3 113
12 VIVIENNE	CNIL	400
<b>TOTAL</b>		<b>9 967</b>

*Source : Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre*

Au total, les surfaces libérées s'élèveraient à 25 945 m<sup>2</sup>.

### **C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (SGMAP)**

Créé par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est placé sous l'autorité du Premier ministre et regroupait des activités très différentes : la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), qui a repris l'essentiel des attributions et des missions de l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État (DGME), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC), qui gère les réseaux de communication de l'État, dont le réseau interministériel de l'État (RIE), et enfin la mission Etalab, dont l'objet est de soutenir l'ouverture et le partage des données publiques.

Le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 a procédé à une réorganisation du SGMAP au sein de deux directions nouvelles : la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Le regroupement des services du SGMAP dans ces deux directions semble logique et pertinent.

En effet, la DIAT est chargée de coordonner les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers et d'animer les travaux de modernisation de la gestion publique.

La DINSIC a reçu pour mission d'orienter, d'animer et de coordonner les actions des administrations de l'État visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par le système d'information et de communication de l'État et ceux des autres autorités administratives. Elle promeut l'innovation en matière de technologies de l'information et de la communication et elle contribue, avec les administrations de l'État, à l'ouverture des données publiques.

Le SGMAP a mené diverses actions de 2014 à 2015 au profit des usagers, notamment les programmes de simplification pour les entreprises et les particuliers, le programme « Dites-le nous une fois » qui contribue à la réduction de la charge administrative en réduisant la répartition des informations demandées aux entreprises.

À la fin juillet 2015, 59 évaluations de politiques publiques (EPP) sur les 61 décidées par le Gouvernement avaient été lancées, toutes ont été menées à leur terme. 48 EPP ont fait l'objet d'une publication. L'ensemble des rapports rendus publics sont disponibles sur le site internet du SGMAP. Le lancement d'un nouveau cycle d'EPP a été décidé début 2015.

Par ailleurs, le SGMAP accompagne les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation. Il développe et partage les expertises, les outils et les méthodes d'ingénierie de la transformation, dans les domaines de l'élaboration des stratégies et plans de modernisation, de l'évaluation des politiques publiques, de la simplification, de l'amélioration de la qualité de service, et de l'amélioration de l'organisation et des modes de fonctionnement.

La mission Etalab, créée en 2011, est chargée de soutenir l'ouverture et le partage des données publiques au service de la transparence, du développement économique et de l'efficacité de l'action publique. Elle poursuit cet objectif conformément au principe général de réutilisation libre, facile et gratuite des données publiques.

Enfin, s'agissant des réseaux d'information stratégique de l'État, le réseau interministériel de l'État (RIE), créé en mai 2011, est le réseau unifié et sécurisé de l'État auquel sont progressivement raccordés l'ensemble des sites ministériels des administrations centrales et déconcentrées.

Sa création, décidée par le gouvernement en mai 2011, s'inscrit dans les orientations de la feuille de route numérique de la modernisation de l'action publique. Le RIE contribue à la performance du service public grâce à des systèmes d'information de l'État modernisés, mieux maîtrisés et mieux sécurisés dans un contexte de cyber-menace croissante. Il constitue un vecteur d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux administrations, en facilitant les échanges inter-administrations et le développement d'applications partagées.

À fin juillet 2015, il était déployé sur plus de 6 500 sites en métropole et dans les DOM COM pour un objectif de raccordement de près de 17 000 sites d'ici à 2017.

Le cœur de réseau à haut débit du RIE, qui relie douze grands centres informatiques ministériels, est opérationnel depuis l'été 2013. Il s'appuie sur les fibres du GIP « *réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche* » (RENATER), dans le cadre d'un partenariat formalisé dans une convention entre RENATER et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

L'accord-cadre permettant le raccordement des 17 000 sites ministériels au cœur de réseau haut débit du RIE a été notifié en mai 2013 aux opérateurs Orange et SFR. Le raccordement des différents périmètres ministériels fait l'objet de marchés subséquents à cet accord-cadre.

Le déploiement du RIE est engagé ou finalisé sur près de 8 500 sites correspondant aux préfetures, aux directions départementales interministérielles et aux sites départementaux des ministères de l'Agriculture, de l'Écologie, de la Santé, de l'Intérieur, de la Culture, du Travail, des services du Premier ministre et des directions des ministères économiques et financiers. Le périmètre des préfetures et DDI a constitué la priorité de déploiement du RIE, en raison de son caractère interministériel, soit près de 5 000 sites. Le déploiement de 3 500 sites des directions des ministères économiques et financiers a été par ailleurs engagé en avril 2014.

Le déploiement se poursuivra au deuxième semestre 2015 avec les 4 500 sites de la gendarmerie, puis en 2016 avec les 700 sites de la direction générale des douanes et des droits indirects et les 1 500 sites du ministère de la justice.

Tous les ministères, y compris ceux pour lesquels la migration n'est pas encore engagée, sont par ailleurs d'ores et déjà connectés au RIE qui constitue le support de l'ensemble des échanges interministériels.

La gestion, l'exploitation et la sécurité du RIE sont aujourd'hui réalisées par des agents provenant de neuf ministères au sein du service à compétence nationale « *réseau interministériel de l'État* » (SCN RIE), rattaché au directeur interministériel des systèmes d'information et créé par arrêté le 17 décembre 2012.

Le RIE sera par ailleurs le support des services interministériels, actuels ou futurs (messagerie unifiée, rationalisation des centres informatiques, *cloud* d'État, etc.) portés par la DISIC en lien avec les DSI ministérielles. En ce sens, il participe pleinement à la stratégie de transformation du SI de l'État.

Les prochaines étapes sont les suivantes : la finalisation du déploiement engagé sur les sites du ministère de l'intérieur et des ministères économiques et financiers ; le déploiement des 4 500 sites de la gendarmerie ; le lancement des marchés de déploiement pour la direction générale des douanes et droits indirects

et pour le ministère de la Justice ; la poursuite de l'ouverture du service d'accès à Internet sécurisé pour le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Écologie ; l'extension aux autres entités ministérielles (ministère de la Santé, ministère des Finances, notamment) ; et l'extension progressive du catalogue des services disponibles.

Les dotations affectées à la modernisation de l'action publique, maintenant regroupées au sein de l'action 16, sont en augmentation. La consommation de moyens de fonctionnement s'est élevée à 39,6 millions de CP en 2013 et à 31,1 millions en 2014. La dotation proposée était de 33,6 millions en PLF 2015 et elle est prévue à près de 40 millions en 2016. Les dépenses de personnel de titre 2 s'élevaient à 16,6 millions en 2014 pour 168 emplois réalisés et sont prévues à près de 20 millions en 2016 pour un plafond de 219 ETPT.

#### **D. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MER**

Le Secrétariat général de la mer (SGMer) est une structure interministérielle, qui participe à l'action de l'État, pour l'accomplissement de cinq missions : la préparation du Comité interministériel de la mer (CIMER) et le suivi de ses décisions ; le contrôle, l'évaluation et la prospective en matière de politique maritime ; la coordination à l'échelon central de l'action de l'État en mer, la coordination de l'action des préfets maritimes en métropole et des délégués du Gouvernement outre-mer ; l'entretien du schéma directeur des moyens participant à l'action de l'État en mer ; la coordination du suivi et des adaptations des textes relatifs à la mer.

Depuis plusieurs années, le Rapporteur spécial comme la Cour des comptes s'interrogent sur l'organisation et le positionnement du SGMer.

En effet, un grand nombre de structures interviennent dans le domaine maritime et elles sont de plus en plus nombreuses, en particulier au sein du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Le positionnement du SGMer et l'organisation d'une administration centrale adaptée au développement de la politique maritime qu'entend mener le Gouvernement avaient été étudiés dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Depuis lors, le rattachement du SGMer au Premier ministre a été confirmé, de même que ses missions qui relèvent de l'exercice de la fonction régalienne d'exercice de l'action de l'État en mer. Parallèlement, une délégation à la mer et au littoral, dont le principe a été décidé lors du CIMER du 2 décembre 2013, a été créée au sein du MEDDE (décret n° 2014-1256 du 28 octobre 2014) afin d'assurer la coordination des différentes directions de ce ministère.

Dans son référé n° 66251 du 30 avril 2013, la Cour des comptes avait émis des remarques sur la position administrative de « *mise à disposition gracieuse* » (MAD) de l'essentiel du personnel du SGMer et des suites qu'il en résultait.

L'action de clarification des effectifs du SGMer, lancée en concertation avec le Secrétariat général du Gouvernement sur une durée de 3 ans, a permis l'apport de 4 emplois temps plein (ETP) nouveaux au SGMer, permettant la transformation de 4 mises à disposition (MAD) existantes en emplois des services du Premier ministre : 3 chargés de mission et le chef de cabinet. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, deux chargés de mission, l'un militaire, issu de la direction générale de l'armement (DGA) et l'autre, contractuelle de la DGA, sont devenus agents des services du Premier ministre (SPM), le premier détaché sur contrat et la seconde en CDD. Un troisième ETP était prévu à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015 : un ingénieur placé en détachement en provenance du service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) appelé au remplacement du dernier chargé de mission issu de la DGA. Enfin, un agent civil a succédé à un officier de marine au poste de chef de cabinet en 2014.

Les services du Premier ministre annoncent que cette orientation sera poursuivie, en 2016 et en 2017, de manière à donner au SGMer une latitude supplémentaire dans le recrutement de ses effectifs. D'ores et déjà, s'agissant de l'année 2016, il a été arbitrée, dans le cadre du projet de loi de finances, le transfert d'un ETP supplémentaire.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 2015, le SGMer était composé de 7 agents des services du Premier ministre (SPM) sur ETP SGMer (contre 6 auparavant), 1 agent SPM mis à disposition par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) (le conducteur, hors plafond d'emplois) et 9 agents mis à disposition par leurs ministères d'origine (dont un contre remboursement), alors qu'ils étaient 13 auparavant.

Au SGMer, l'année 2014 a été plus particulièrement marquée par le suivi et la mise en œuvre des différentes mesures décidées par le Comité interministériel de la mer, le 2 décembre 2013, ainsi que par l'action de l'État en mer.

Dans ce contexte, le SGMer a pleinement contribué à la lutte contre les différentes activités marines illicites ainsi qu'à la régulation de l'exploitation des eaux marines (pêche, environnement, secours en mer, lutte contre les pollutions) par la délimitation claire des prérogatives des préfets maritimes et la conduite des travaux réglementaires destinés à apporter à ces autorités l'aide juridique nécessaire à l'exercice des différentes missions qui leur incombent.

Ainsi, au chapitre de la lutte contre les trafics de stupéfiants en mer et avec le concours de la MILDECA (mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives), le SGMer a mené une étude visant à permettre, lors d'interception de navires suspects, la dissociation des cargaisons saisies et des personnes impliquées. Par ailleurs et avec l'appui du secrétariat général du Gouvernement, l'avis du Conseil d'État a été sollicité aux fins de conforter les moyens de l'État en matière de police en mer. Enfin, le SGMer a conduit l'élaboration du corpus juridique lié à la loi sur les activités privées de protection des navires (publication des textes réglementaires en novembre 2014).



L'action de coordination interministérielle du SGMer s'est également traduite par son implication dans la mise en œuvre de mesures de défense et de protection de l'environnement et de valorisation durable des ressources de la mer. Concernant les travaux de délimitation maritime de l'île de la Réunion, de Clipperton, Crozet et des Kerguelen, qui concernent la défense de la souveraineté et des intérêts économiques et environnementaux du pays, le SGMer a coordonné le travail des différentes administrations impliquées dans ce dossier.

Au premier semestre de l'année 2015, le SGMer est intervenu dans le suivi des dossiers européens à enjeu (surveillance maritime intégrée, environnement commun de partage de l'information maritime). Par ailleurs, à l'occasion des assises de la mer, à Nantes, le 2 décembre 2014, le Premier ministre avait demandé que soit préparée, sous l'égide du Secrétaire général de la mer, une stratégie de sûreté des espaces maritimes. Un projet de stratégie en matière de politique maritime a été élaboré, qui a été inscrit à l'ordre du jour du CIMER du 22 octobre 2015.

Il est à noter que les crédits du SGMer ne sont pas individualisés dans les documents budgétaires (PAP, RAP).

Selon les indications transmises au Rapporteur spécial, en 2014, les dépenses courantes se sont élevées à un montant de 90 919 euros pour une dotation initiale de 125 000 euros, égale à celle de 2013. Pour ce qui concerne l'année 2015, la dotation a été fixée à un montant de 117 000 euros, soit une baisse de 6,4 %, dotation correspondant à la demande présentée par le SGMer.

## **E. LA PROSPECTIVE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE**

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), créé en avril 2013, s'est substitué au Centre d'analyse stratégique (CAS). Le 16 juin 2014, le CGSP a pris le nom de « France Stratégie ». *France Stratégie* est chargée de coordonner les activités d'un réseau de huit organismes qui lui sont associés, dont sept font partie du périmètre budgétaire de l'action 11 *Stratégie et prospective*.

### **1. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et les organismes associés**

#### ***a. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective***

Le CGSP *France Stratégie* se veut à la fois un outil de concertation au service du débat social et citoyen, et un outil de pilotage stratégique au service de l'exécutif.

Ses missions essentielles sont d'évaluer les politiques publiques, d'anticiper les évolutions de la société française, de débattre avec les partenaires sociaux, la société civile, les entreprises, la communauté des spécialistes et le monde universitaire, et de proposer des politiques, réformes, orientations au Gouvernement, en mettant en lumière les arbitrages possibles, les expériences étrangères et les positions des acteurs.

Les crédits du CGSP et de divers organismes de prospective placés auprès du Premier ministre sont inscrits sur l'action 11 *Stratégie et prospective* du programme *Coordination du travail gouvernemental*, pour 26,6 millions d'euros en 2016 à comparer à 26,5 millions en 2014 et près de 28 millions en 2015.

La consommation des crédits en 2013 a été de 23,5 millions pour 27,1 millions de crédits ouverts en loi de finances initiale et celle de 2014 de 24,5 millions pour 26,5 millions ouverts en LFI.

***b. Les organismes associés au CGSP***

Le commissariat général travaille en réseau avec les organismes suivants :

- le Conseil d'analyse économique ;
- le Conseil d'orientation des retraites ;
- le Conseil d'orientation pour l'emploi ;
- le Haut Conseil de la famille ;
- le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ;
- le Haut Conseil du financement de la protection sociale ;
- le Conseil national de l'industrie ;
- le Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

● Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), organisme public créé par un décret du 20 mars 1978, étudie en particulier les questions monétaires et financières mondiales et le commerce international. Le CEPII est un organisme associé au CGSP (et précédemment au commissariat général du Plan et au Centre d'analyse stratégique) depuis sa création. Le CEPII a consommé 3,6 millions d'euros en 2009, 3 millions en 2013 et 3,2 millions en 2014.

● Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé par un décret du 22 juillet 1997 pour éclairer le Gouvernement sur les problèmes et les choix économiques du pays. Le CAE a consommé 632 775 euros en 2013 et 604 249 euros en 2014.

● Créé en 2000 et consacré par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une structure pluraliste d'expertise et de concertation. Il joue un rôle effectivement essentiel d'analyse et de proposition en matière de retraites. Le COR avait consommé 1 149 526 euros en 2009, 1 220 562 euros en 2013, et 1 039 563 euros en 2014.

- Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a été créé par un décret du 7 avril 2005, avec pour missions de formuler un diagnostic sur les causes du chômage, d'établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen terme et à long terme, d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation, et, enfin, de formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles à la création d'emplois et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le COE a consommé 591 990 euros en 2012, 607 870 euros en 2013, et 452 240 euros en 2014.

- Le Haut Conseil de la famille (HCF) a été créé par un décret du 30 octobre 2008 et rattaché au CGSP en 2013, il a pour objet de conduire une réflexion plus stratégique sur la famille et la politique familiale. La consommation de crédits a été de 340 202 euros en 2014.

- Le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) a été créé par un décret du 7 octobre 2003. Cette instance de réflexion et de propositions a pour mission d'évaluer le système, de décrire la situation financière et les perspectives des régimes d'assurance maladie, d'apprécier les conditions requises pour assurer leur pérennité à terme et de veiller à la cohésion du système au regard de l'égal accès à des soins de haute qualité et d'un financement juste et équitable. La consommation est a été de 418 362 euros en 2014.

- Le Haut Conseil du financement de la protection sociale a été créé par un décret du 29 mars 2012 : il est chargé d'organiser une réflexion entre les acteurs du système de protection sociale sur les moyens d'assurer un financement des régimes de protection sociale conjuguant les impératifs d'équité, de développement et de compétitivité de l'économie française, et de soutenabilité à long terme dans le respect des trajectoires de redressement des finances publiques. La consommation de crédits a été de 437 875 euros en 2014.

## **2. Les organismes subventionnés chargés de la prospective et placés auprès du Premier ministre**

Trois organismes de prospective bénéficient de subventions versées par le CAS puis le CGSP : il s'agit de l'IRES, de l'IFRI et de l'IRIS.

Ces subventions, récapitulées au titre 6, doivent passer de 6,2 millions en 2014 (6 millions effectivement consommés) et 6,5 millions en 2015 à 4,3 millions en 2016. Il est à noter que ces trois organismes font l'objet régulièrement d'abondements lors de la discussion budgétaire, au titre des réserves parlementaires : ainsi les moyens prévus en projet de loi de finances pour 2014 s'élevaient à 4,8 millions et ceux en PLF 2015 à 4,6 millions.

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) est une association, créée en 1982, chargée de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale. De manière générale l'activité recherche s'organise autour des questions d'emploi, de relations professionnelles, de protection sociale et de

travail. La subvention versée par l'État, imputée sur l'action *Stratégie et prospective*, a diminué : de 3,41 millions d'euros en 2009 à 3,2 millions en 2014 (hors réserve parlementaire) et 3,1 millions en 2015 (hors réserve parlementaire). La subvention doit être réduite à 2,9 millions en 2016.

L'Institut français des relations internationales (IFRI) a été créé en 1979 pour doter la France d'un centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales. La subvention budgétaire a diminué de 1,5 million d'euros en 2009 à 1,36 million en 2014, 1,3 million en 2015 (hors réserve parlementaire) et 1,2 million en PLF 2016.

L'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) est un autre animateur du débat stratégique en France et s'attache à développer ses actions et sa réflexion sur les questions internationales et stratégiques, par la réalisation de manifestations thématiques, par une politique de publication active et par le développement de formations à l'international de différents milieux socioprofessionnels. Il a notamment mis en place des cercles stratégiques où se côtoient les mondes politique, administratif et industriel. La subvention budgétaire de l'IRIS est prévue à 200 000 euros en 2015 et 2016.

## II. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Les services du Premier ministre regroupent un certain nombre de structures rattachables aux questions de sécurité et de défense.

Le Premier ministre dispose d'un cabinet militaire de 10 membres auxquels s'ajoutent 17 agents chargés des fonctions support. Les services de sécurité et de défense sont pour la plupart regroupés dans l'action 02 Coordination de la sécurité et de la défense du programme *Coordination du travail gouvernemental*. On peut rattacher à cet ensemble la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dont les crédits sont inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés*.

D'une manière générale, ces différentes structures ne suffisent pas à circonscrire les services de nature militaire au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Le BOP Soutien et l'action éponyme financent ainsi l'académie du renseignement. Par ailleurs, le SGMAP associe l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à ses instances de gouvernance comme à ses groupes de travail afin de tenir compte des impératifs de sécurité dans l'ensemble des projets ou réflexions que le SGMAP est amené à conduire.

Enfin, des militaires de rang divers participent au fonctionnement de structures civiles, comme des contrôleurs des armées logés au sein de l'ancienne mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM).

Le développement des moyens de sécurité nationale constitue une priorité réaffirmée par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

## **A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE**

### **1. L'évolution du rôle du SGDSN**

Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) assiste le Premier ministre, en liaison étroite avec la présidence de la République, dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale. Il assure le secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale et est membre du conseil de politique nucléaire. Il apporte son soutien au coordonnateur national du renseignement (CNR) et il est directement impliqué dans la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité sur le territoire national. Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale préside en outre la commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre (CIEEMG), dont la direction des affaires internationales et stratégiques du SGDSN assure le secrétariat.

Il en résulte un nombre important de réunions interministérielles dont le SGDSN assure le secrétariat, l'animation ou la présidence. À titre d'exemple, le début de l'année 2015 a notamment été marqué par la négociation avec la Russie autour de la non-livraison des deux navires commandés en 2011, dont la conduite a été confiée par le Chef de l'État au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.

La perception de plus en plus aiguë des risques engendrés par le développement des systèmes d'information, confortée par l'explosion du nombre d'intrusions informatiques contre les infrastructures nationales, a conduit à créer en 2009 une Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Autorité nationale de défense des systèmes d'information, celle-ci est chargée 24 heures sur 24 de prévenir et de réagir aux attaques contre les infrastructures critiques. Rattachée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, son domaine d'intervention, initialement centré sur les administrations et les organismes dépendant de l'État, s'est élargi, avec la loi de programmation militaire 2014-2019, aux opérateurs d'importance vitale (OIV). Le Premier ministre peut dorénavant imposer des règles de sécurité à ces opérateurs qui sont désormais tenus de déclarer les incidents intervenant sur leurs systèmes d'information les plus critiques. La dernière loi de programmation militaire (2015-2019), actualisée en 2015, a confirmé la poursuite de la croissance de l'ANSSI afin de pouvoir relever les défis que constituent les cyber-menaces toujours croissantes. Forte de 110 collaborateurs à sa création, l'ANSSI devrait à la fin de l'année 2015 en compter près de 500. Le centre de transmission gouvernemental (CTG), unité militaire mise pour emploi auprès de l'ANSSI, met en œuvre une partie des systèmes de télécommunications sécurisés nécessaires à la continuité de l'action de l'État.

Le SGDSN assure enfin, par délégation du Premier ministre, la tutelle sur l'Institut des hautes études de défense et de sécurité nationale (IHEDN) et sur l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) qui dispensent une formation de haut niveau dans les domaines de la défense et de la sécurité. En outre, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale siège au conseil d'administration du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS), groupement d'intérêt public dont l'objet est le soutien, la coordination et l'animation des efforts développés en matière de recherche stratégique et de formation dans les domaines de la sécurité et de la défense.

La montée en puissance de l'ANSSI trouve une traduction évidente dans la répartition des crédits du SGDSN.

## **2. Les dépenses de personnel du SGDSN**

Sur la période 2009-2016, l'évolution des dépenses de personnel du SGDSN est principalement marquée par l'évolution des effectifs de l'ANSSI. La poursuite des créations d'emplois au profit de cette agence a été confirmée par le Premier ministre dans sa lettre-plafond du 17 juillet 2015. Le schéma d'emplois de l'ANSSI retenu pour la période 2015 à 2017 a été fixé à +145 ETP, dont +40 ETP en 2016. Le plafond d'effectifs de l'ANSSI, fixé à 455 ETPT en LFI 2015 est porté à 507 ETPT en 2016 et 563 ETP à échéance de fin 2017.

Hors ANSSI, le plafond d'emplois du SGDSN pour les secteurs non prioritaires subit une diminution de 3 emplois sur la période 2015-2017 (-1 ETPT chaque année).

Par ailleurs, depuis 2015, les effectifs du Centre de transmissions gouvernemental (CTG), unité militaire mise pour emploi auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, s'ajoutent au plafond d'emplois du BOP SGDSN. Le transfert budgétaire en provenance du ministère de la défense s'élève à 184 ETPT.

Hors ANSSI (507 ETPT) et CTG (184 ETPT), le plafond d'emplois du SGDSN stricto sensu est prévu à 204 ETPT en 2016.

## **3. Les crédits de fonctionnement et d'investissement du SGDSN**

Les crédits hors titre 2 du SGDSN en PLF 2016 sont prévus à 170,96 millions d'euros en AE et à 165,43 millions d'euros en CP. Ils relèvent de quatre domaines nettement différents :

– le financement de programmes interministériels liés à la défense et à la sécurité nationale, autrement appelés « Capacités techniques interministérielles » (CTIM) ;

– les actions et activités pilotées par l'ANSSI ;

– les subventions pour charge de service public des opérateurs placés sous la tutelle du SGDSN (IHEDN et IHESJ) ;

– les autres actions et activités de soutien.

**a. Les capacités techniques interministérielles (CTIM)**

Il s'agit d'opérations d'investissement dont la nature précise relève du secret de la défense nationale et dont l'usage est destiné à plusieurs services de l'État, cofinancées par le budget du ministère de la défense et celui du SGDSN portant la contribution des ministères civils.

Les engagements pluriannuels de ces programmes sont arrêtés par le Premier ministre au vu des préconisations du comité de pilotage stratégique (CPS), constitué à cet effet et présidé par le coordonnateur national du renseignement. Les crédits ouverts en 2016 s'inscrivent notamment dans le cadre d'une programmation pluriannuelle faite en 2013 et actualisée au taux d'inflation.

Il est par ailleurs envisagé de renforcer à partir de 2016 les programmes CTIM par des développements supplémentaires identifiés en comité de pilotage stratégique.

Il s'agit de crédits d'investissement habituellement transférés en gestion à différents ministères, principalement celui de la défense.

C'est ainsi qu'en 2014 les transferts de crédits vers le ministère de la défense au titre des projets interministériels ont été les suivants :

– 52,06 millions d'AE et 47,20 millions de CP pour les besoins en capacités techniques interministérielles (CTIM) ;

– 10,9 millions d'AE et 6,9 millions de CP au titre du plan interministériel de modernisation des produits de sécurité gouvernementaux (PMPS) dont le lancement d'une étude sur une gamme de chiffreurs à très haut débit ;

– 2,7 millions d'AE et 2 millions de CP au titre du programme lancé en 2012 de chiffreurs souverains pour une cible de besoins non couverte par la gamme PMPS ;

– 0,5 million en AE et en CP pour des études prospectives de la politique de défense ;

– 0,2 million d'AE et 4,4 millions de CP au titre du programme de cryptophonie de nouvelle génération (CNG).

Des transferts ont également été effectués au bénéfice du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique pour un montant de 2,6 millions en AE et CP.

En 2015, un premier transfert de 57,89 millions d'AE et de 72,60 millions de CP a été réalisé au cours du premier semestre 2015 pour les besoins en CTIM. D'autres transferts sont programmés pour environ 10 millions d'euros.

Pour 2016, le PAP mentionne que « 70,5 millions d'euros d'AE et CP seront consacrés à la poursuite de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationale ».

#### ***b. Les actions et activités pilotées par l'ANSSI***

Les dotations hors titre 2 de l'ANSSI sont logiquement également en forte progression. Elles sont passées de 25,3 millions en LFI 2009 à 69,7 millions en LFI 2014 et 67,9 millions en LFI 2015. Les moyens prévus en PLF 2016 sont de 68,8 millions.

#### ***c. Les subventions à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)***

Les subventions aux opérateurs sont prévues à 16,8 millions d'euros en PLF 2016 à comparer à 17,4 millions en LFI 2015.

Le tendancier et les mesures d'économie des crédits HT2 correspondent à l'arbitrage de la lettre-plafond du triennal 2015-2017. Il est notamment appliqué une mesure d'économie correspondant à une baisse des subventions pour charge de service public de 2 %.

#### ***d. Fonctions support et soutien***

Le budget des directions et services (hors ANSSI) relevant du secrétariat général comprend des programmes interministériels, en particulier le financement de moyens de prévention et de traitement des menaces liées aux produits nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques (NRBC) et aux explosifs artisanaux et des dépenses indivises immobilières et de fonctionnement courant.

Les dotations sont prévues en diminution, de 17,4 millions en LFI 2015 à 16,8 millions en PLF 2016.

## **B. LES FONDS SPÉCIAUX ET LE GROUPEMENT INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE (GIC)**

### **1. Les fonds spéciaux**

Les crédits destinés aux fonds spéciaux s'exécutent en gestion sur le budget opérationnel de programme *Soutien* et sont inscrits sur l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense*. Les crédits ouverts sont destinés à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), au Groupement interministériel de contrôle (GIC), à la Direction du renseignement militaire



(DRM), à la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), au Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), et à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

Les dotations sont habituellement et régulièrement majorées en gestion. C'est ainsi qu'en 2014, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 23,5 millions par cinq décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles et un décret de transfert. La consommation des crédits de fonds spéciaux s'est élevée à 73,4 millions d'euros en 2014, en augmentation au regard de celles de 2013 (68,8 millions) et 2012 (68,3 millions), pour une dotation initiale de crédits de 49,9 millions.

Les crédits programmés initialement en 2015 s'élevaient à 49,9 millions d'euros, comme en 2014. La prévision de consommation, sous l'effet de deux décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles (14 millions) a été portée à 58,4 millions d'euros. La dotation prévue en 2016 est de 47,4 millions d'euros auxquels s'ajoute le transfert de 350 000 euros en provenance du programme 176 *Police nationale* dont la DGSI sera la bénéficiaire.

Le montant des fonds spéciaux a été diminué de près de 2 millions d'euros au bénéfice des crédits de titre 2, afin de régulariser les modalités de prise en charge budgétaire de la rémunération de certains personnels du GIC, jusqu'ici rémunérés sur fonds spéciaux.

## **2. Le groupement interministériel de contrôle**

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit un éventail de techniques de renseignement, dont le processus d'autorisation et de mise en œuvre devra faire l'objet d'une traçabilité et d'une centralisation par le groupement interministériel de contrôle (GIC).

Le groupement interministériel de contrôle est un service du Premier ministre chargé des interceptions de sécurité et de l'accès administratif aux données de connexion (article R. 242-1 du code de la sécurité intérieure).

Le GIC deviendra le dispositif de référence pour la gestion de l'ensemble des techniques de renseignement. Sa responsabilité dans l'organisation des interceptions de sécurité est de rester l'interface indispensable entre les services autorisés et les opérateurs, mettre en œuvre les processus de demande et gérer les autorisations, garantir l'homogénéité des procédures de suivi, veiller à la conformité des interventions et utilisations des dispositifs aux autorisations accordées, et gérer le stockage des données et leur accès. Il devra offrir toute garantie de sécurité pour le transport, le traitement et la conservation des informations.

Ces missions nouvelles imposent un changement de dimension du GIC, et plus généralement une refonte lui permettant de prendre en compte le contexte technologique complexe et de répondre aux attentes nouvelles du Premier ministre, des services de renseignement et de sécurité et de la nouvelle autorité de contrôle, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Pour répondre à ses nouvelles missions, le GIC devra augmenter le dispositif de stockage des données des interceptions de sécurité, pour passer de 10 à 30 jours, développer des dispositifs d'archivage et de traitement des données recueillies par les techniques de renseignement et centralisées au GIC, et organiser par des guichets au sein de chacune des directions, des cabinets ministériels concernés, de la CNCTR et au cabinet du Premier ministre, le système de demande, d'autorisation et de contrôle des techniques de renseignement.

En mai 2015, le GIC a transmis au cabinet du Premier ministre un rapport classifié présentant l'impact des mesures prévues par la loi relative au renseignement en termes d'activité, d'organisation et de moyens budgétaires nouveaux. Ce rapport exprime des besoins en personnel, en budget et en infrastructures immobilières. Les effectifs du GIC (y compris emplois mis à disposition) devraient ainsi passer de 125 au 30 juin 2015 à 135 au 31 décembre 2015 et 160 au 31 décembre 2016.

Le Rapporteur spécial constate que les éléments d'information qui portent sur les moyens du GIC sont des plus lacunaires et, en particulier, que les éléments d'information sur ses effectifs, qui varient d'une année sur l'autre, ne sont pas satisfaisants.

Le centre principal du GIC aux Invalides étant saturé, il est envisagé de déployer sur un nouveau site parisien une partie des sections d'exploitation des services.

Le GIC dispose d'une enveloppe de fonctionnement de 276 000 euros pour 2015 (300 000 euros en 2014).

Dans le cadre du PLF pour 2016, la DSAF a demandé la création d'une sous-action 3 « Groupement interministériel de contrôle » sur l'action 02 du programme 129 pour suivre spécifiquement les crédits alloués au GIC, en dehors de l'exécution des fonds spéciaux, la sous-action 2 restant dédiée aux fonds spéciaux.

Le GIC connaît une augmentation très significative de ses moyens en PLF 2016. 500 000 euros de moyens de fonctionnement du GIC sont prévus pour les dépenses de fonctionnement courant de l'organisme ainsi que pour la rémunération des prestations fournies par les opérateurs de téléphonie mobile.

### III. LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État (DDI, directions régionales des ministères concernés par les DDI, directions régionales des affaires culturelles, préfetures et certains services de l'éducation nationale), hors outre-mer, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés du Premier ministre (les directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints, les secrétaires généraux aux affaires régionales – SGAR – et leurs adjoints, les chargés de mission en SGAR ainsi que plusieurs agents de SGAR non chargés de mission).

En 2016, les dotations du programme sont augmentées avec le rattachement de 1 138 ETPT des personnels des services départementaux des systèmes d'information et de communication (SDSIC) aux services du Premier ministre.

Depuis 2010, le pilotage territorial des politiques publiques s'effectue au niveau régional, tandis que les administrations départementales assurent un service public de proximité dans un cadre interministériel.

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral implique une adaptation d'organisation et de pilotage de ce programme.

Depuis sa création, la stratégie du programme repose sur trois objectifs d'efficacité de gestion :

- optimiser les coûts des fonctions support ;
- améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État ;
- assurer la parité des emplois de direction de l'administration territoriale de l'État.

Ces objectifs stratégiques diffèrent des deux objectifs de performance du programme, qui sont *Améliorer l'efficacité de la gestion des services déconcentrés de l'État* et *Assurer la parité des emplois de direction départementale interministérielle et de secrétaires généraux aux affaires régionales*. Ces objectifs sont assortis de quatre indicateurs de performances dont les résultats ne sont pas satisfaisants.

Le ratio d'efficacité bureautique, en euros par poste, est inexploitable, puisqu'il passe de 240 en prévision actualisée 2015 à 443 en prévision 2016, ce qui « *s'explique uniquement par un changement de périmètre des dépenses de bureautique qui incluent à partir de 2016, en sus des postes de travail et des solutions d'impression, les télécommunications individuelles* », selon les explications du PAP.

Le ratio de surface utile nette par ETPT (SUN/ETPT) est de 21,3 en 2014, 20,82 en prévision actualisée 2015 et 21,09 en prévision 2016, très au-dessus des objectifs de performance retenus en matière de gestion immobilière. En effet, l'État a retenu comme indicateur le ratio SUN/poste de travail avec un ratio cible de 12 m<sup>2</sup> ou la SUB/poste de travail de 20 m<sup>2</sup> pour déterminer la densification des bâtiments (le calcul se base sur la notion d'effectifs déclaratifs ou d'ETPT en valeur approchée).

Enfin, le taux de féminisation des postes de direction n'augmente pas. Il était de 36 % en 2014, il est prévu à 34 % en prévision actualisée 2015 et à 35 % en prévision 2016.

Le projet annuel de performances annonce que, durant la période de mise en œuvre de la réforme régionale (2016-2018), la stratégie du programme 333 s'articulera autour de trois axes principaux, que sont le pilotage et la gestion budgétaires conformes à la nouvelle organisation territoriale, les schémas directeurs immobiliers régionaux en adéquation avec les localisations des nouveaux sièges des directions régionales et les efforts de mutualisation immobilière, les mesures d'accompagnement des ressources humaines, en particulier pour les emplois des équipes des secrétaires généraux pour les affaires régionales et les emplois de directeurs d'administration territoriale de l'État (DATE).

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, une nouvelle cartographie budgétaire sera adoptée, reposant sur :

- 13 budgets opérationnels régionaux en cohérence avec le niveau régional de responsabilité du pilotage budgétaire ;

- le maintien de toutes les unités opérationnelles permettant de conserver la responsabilité d'exécution budgétaire à l'échelon de proximité le plus pertinent, conformément à la charte de déconcentration.

La dotation budgétaire est en augmentation sensible de 2015 à 2016 avec 596,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2016 à comparer à 538,9 millions en 2015 (+ 10,7 %). L'évolution des dotations est très contrastée : les crédits de moyens de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles diminuent de 4,6 % et les loyers et charges immobilières sont en baisse également de 2,4 % alors que les dépenses de personnel augmentent de 65,7 % du fait du transfert de 1 138 ETPT.

Il est à noter que le transfert de 1 138 ETPT ne s'accompagne pas d'une augmentation des moyens de fonctionnement. De même, les prévisions de réorganisation des services déconcentrés liées à la réforme régionale ne donnent pas lieu à provisionnement de crédits. Pour l'accompagnement de la réforme territoriale, il a été indiqué aux services du Premier ministre que les dotations des programmes concernés seraient abondées à partir du fonds interministériel dédié, sur la base d'études d'impact à réaliser d'ici la fin de l'année 2015.

Dans les faits, seulement la somme dérisoire de 11,4 millions est budgétée, pour l'ensemble du budget de l'État, sur le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* et ne porte que sur des crédits de rémunérations.

#### **A. LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

L'action 03 regroupe les emplois déconcentrés des services du Premier ministre et les crédits de rémunérations des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de leurs adjoints, des chargés de mission (dont les responsables régionaux du service des achats de l'État et les directeurs des plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines) et de leurs collaborateurs n'ayant pas le statut de chargé de mission (agents des plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines notamment), soit 339 agents.

Il s'y ajoute, à l'échelon départemental, les directeurs départementaux des DDI et leurs adjoints, soit 498 agents.

La principale évolution, déjà évoquée, concerne le transfert sur le programme 333 des effectifs des services départementaux des systèmes d'information et de communication (1 138 ETPT) ainsi que la masse salariale correspondante (69,7 millions).

Pour 2016, le plafond d'emplois du programme 333 s'élève à 1 976 ETPT, au lieu de 837 ETPT en 2015, l'augmentation s'expliquant par le transfert d'effectifs précédemment indiqué.

Les dépenses de personnel du programme 333 s'élèvent à 176,4 millions d'euros en 2016 à comparer à 106,4 millions en 2015.

Le transfert des agents des SIDSIC, selon le PAP, *« résulte d'un récent bilan en matière de mutualisation des moyens déconcentrés de l'État qui a fait apparaître que les SIDSIC nécessitaient désormais une gestion unifiée des effectifs. Le processus décisionnel éclaté entre plusieurs niveaux ministériels voire intra-ministériels ne permet pas de réduire les disparités de situations entre départements et de gérer les nombreux départs annoncés dans les prochaines années.*

*« Ainsi, le regroupement de l'ensemble des ETPT et de la masse salariale correspondante sur un programme unique permettra de piloter efficacement la montée en efficience du dispositif, de gérer de manière plus rationnelle les compétences des agents des SIDSIC et à terme, favorisera l'harmonisation de la gestion des ressources humaines au sein de ces services. »*

## **B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES**

Les moyens de fonctionnement et d'investissement des administrations déconcentrées sont répartis en deux actions, l'action 01 est dédiée au fonctionnement courant des 238 directions départementales interministérielles et l'action 02 aux loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées.

**L'action 01** du programme regroupe les moyens de fonctionnement courant des 238 directions départementales interministérielles (DDI), hors moyens en personnel, moyens d'action sociale et dépenses spécifiques étroitement liées aux missions techniques des DDI.

Les principaux postes de dépenses prises en charge au titre de cette action sont les frais liés aux véhicules (dont assurances), les fournitures de bureau, le nettoyage et gardiennage des locaux, les frais postaux, les frais de déplacement, la bureautique, moyens d'impression et informatique, la téléphonie et Internet, la formation continue « transverse », les frais de changement de résidence, les études et documentation, l'action sociale des directeurs et directeurs adjoints des DDI.

Les dépenses d'investissement correspondent principalement au renouvellement de la flotte automobile et aux équipements téléphoniques et informatiques.

Les crédits alloués à l'action 01 *Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles* sont prévus à 85,4 millions d'euros, ils subissent une baisse de 4,6 % par rapport à la LFI 2015. Ces restrictions portent sur les dépenses relatives aux véhicules, les crédits de bureautique et les crédits de fournitures, de papeterie et de mobilier.

**L'action 02** du programme permet de mutualiser les dépenses consacrées aux charges immobilières de l'État occupant (hors outre-mer), comprenant principalement les loyers et les charges connexes (fluides et autres dépenses liées à l'occupation d'immeubles), à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage, considérées comme des dépenses de fonctionnement courant.

Il s'agit des charges immobilières des 238 directions départementales interministérielles, des 112 directions régionales du champ de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), des 28 services de l'éducation nationale installés dans des locaux communs avec les services du périmètre du programme et des 96 préfetures (et leurs sous-préfetures) de métropole.

Le montant des loyers externes évolue en fonction des paramètres suivants :

– les taux d'indexation auxquels les baux font référence, à savoir l'application de l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), de l'indice du coût de la construction ou d'un taux spécifique. Le taux ILAT s'élevait ainsi à 3,17 % en 2013, à 1,11 % en 2014, à 0,24 % en 2015 et est estimé à 0,56 % en 2016 ;

- les renégociations de baux opérées par France domaine ;
- les nouvelles prises à bail ;

– l'évolution du nombre de sites et de la surface occupée suite à la densification des implantations et aux regroupements de services. Entre 2013 et 2014, le nombre de sites soumis à loyers externes a ainsi diminué de 6,1 %, passant de 709 à 666.

Suite à des renégociations de baux, à des nouvelles prises à bail ou à des regroupements de services, le montant des loyers n'est souvent précisément connu par les acteurs budgétaires que lorsque les baux sont formalisés, souvent en cours d'année de gestion. Les services tiennent compte dans leur prévision pour 2016 des éléments dont ils ont connaissance (indexation, abandon de sites, nouvelle prise à bail, regroupements de services, densification des locaux).

En fonction de ces paramètres, les crédits de paiement destinés aux loyers externes sont en diminution de 7,8 % entre la LFI 2013 et le PLF 2016, passant ainsi de 95,4 millions à 88 millions, pour une consommation constatée de 89,1 millions en 2013 et 91,3 millions en 2014. Entre la LFI 2015 et le PLF 2016, ils sont en baisse de 2,3 %. Il convient cependant d'observer que la dotation de loyers externes en PLF 2015 était de 93,2 millions et donc de s'interroger sur le caractère réaliste de la dotation de 88 millions qui est proposée pour 2016. Ces constatations posent le problème de la sincérité budgétaire des moyens dédiés aux loyers externes des administrations déconcentrées.

Les dotations pour 2016 de l'action 02 sont de 334,8 millions d'euros de crédits de paiement (2,4 %) dont 88 millions de loyers, 136,2 millions de loyers budgétaires et 110,6 millions d'autres dépenses, principalement de fluides et travaux courants.

\*

\* \*





## CHAPITRE II : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le processus de rapprochement de la direction de la Documentation française (DDF) et de la direction des Journaux officiels (DJO) a connu une étape décisive avec leur fusion en une seule entité, la « *direction de l'information légale et administrative* » (DILA).

Les tendances lourdes des années précédentes perdurent en 2015 et 2016 : les recettes d'annonces s'érodent depuis 2011. De 205,2 millions en 2011, elles devraient plafonner à 183 millions environ en 2015 et 2016. La diminution des recettes du Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) est particulièrement sensible car elles ont été surestimées par les projets de loi de finances successifs : elles sont passées de 95,1 millions en exécution 2013 à 85,6 millions en exécution 2014 (pour une prévision PLF de 119 millions) et elles sont prévues maintenant à 86 millions en 2015 (pour une prévision PLF de 96 millions).

Les autres recettes que les annonces restent à l'étiage et sont estimées à 13,5 millions d'euros en 2016.

Le Rapporteur spécial avait fait siennes l'an dernier plusieurs des recommandations du rapport d'information de M. Philippe Dominati, sénateur, *La DILA face aux défis du numérique : les conditions de la réussite d'une mutation*<sup>(1)</sup> : redéfinir les relations avec la Société anonyme de composition et d'impression du Journal officiel (SACI-JO) en raison de l'arrêt du JO « papier » et de la réorientation des missions de la DILA vers les activités numériques ; accélérer le rythme du changement en prenant, à court terme, une décision claire concernant l'avenir des activités d'édition et d'impression ; doter la DILA d'une comptabilité analytique fine permettant de mesurer la compétitivité de ses différentes activités afin de pouvoir, le cas échéant, les réorienter, et pourrait-on ajouter, mettre en œuvre rapidement un nouveau système d'information financière.

Force est de constater que ces recommandations, qui correspondent sensiblement à la stratégie à long terme de la DILA, sont en passe d'être mises en œuvre.

Comme modèle économique de l'activité éditoriale, compte tenu notamment de l'état du marché, la DILA cherche principalement à agir sur le coût de l'activité et incidemment sur le chiffre d'affaires.

---

(1) Rapport n° 670 (2013-2014) du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

L'objectif de rationaliser et de moderniser l'offre éditoriale s'inscrit cumulativement dans une recherche de réduction des coûts et dans la définition d'une politique éditoriale nouvelle et numérique dont le modèle économique ne se focaliserait pas uniquement sur la vente.

L'effort de rationalisation de l'offre éditoriale de la DILA suppose de poursuivre une réorientation autour du cœur de métier (diminution quantitative des titres) afin de mieux cibler ses actions de marketing stratégique et de favoriser les synergies avec ses autres activités.

La démarche stratégique de la DILA permet d'envisager de nouvelles synergies avec ses activités non marchandes en accélérant la transition numérique autour de cette offre pour développer l'accès multi-canal de l'offre et pour dégager de nouvelles recettes.

En particulier, il s'agit de mieux articuler l'offre éditoriale recentrée avec les contenus de formation pour développer une offre numérique payante.

À moyen terme, le développement de l'impression à la demande doit accroître l'efficacité des activités de publication mais aussi de réutiliser des contenus internet gratuits dans une édition imprimée payante.

Concernant le chiffre d'affaires de la vente de livres numériques, l'objectif de la DILA est de se rapprocher, dans les prochaines années, des prévisions du marché.

Sur le volet dépenses du budget, les effectifs diminuent fortement alors que les dépenses de rémunérations, après avoir diminué lentement, depuis 2011, remontent. Elles s'élevaient pour l'ensemble DILA-SACI à 117,4 millions en 2011, à 114,5 millions en 2013 et 118,7 millions en 2014. Les moyens de fonctionnement et d'investissement sont également prévus en diminution de 2015 à 2016.

La DILA, dont les comptes relèvent du budget annexe, ne dispose pas à proprement parler d'un fonds de roulement comptable. Cependant, les tableaux d'équilibre de 2008 à 2013 présentent les situations, toujours excédentaires, suivantes :

- Fin d'exercice 2008 : 41 392 130 euros.
- Fin d'exercice 2009 : 38 890 665 euros.
- Fin d'exercice 2010 : 35 016 771 euros.
- Fin d'exercice 2011 : 44 295 684 euros.
- Fin d'exercice 2012 : 37 166 242 euros.
- Fin d'exercice 2013 : 26 148 046 euros.
- Fin d'exercice 2014 : 20 167 077 euros.

Il en résulte un excédent cumulé de 243 millions d'euros sur les sept exercices 2008-2014.

La tendance à la diminution de l'excédent devrait se poursuivre en 2015 et 2016. La diminution des prévisions de recettes qui marque l'exercice 2015 a conduit à réviser leur estimation à 195,7 millions au lieu de 205,4 millions, ce qui devrait conduire à la réduction de l'excédent, prévu en LFI 2015 à 16,3 millions. L'excédent prévu en PLF 2016 est de 15,2 millions.

## **I. LA BAISSÉ DES RECETTES**

Les recettes du budget annexe ont connu un apogée en exécution 2011 avec 224,4 millions d'euros et elles diminuent depuis : elles ont représenté 210,7 millions d'euros en 2012, 197,3 millions en 2014, sont estimées à 195,7 millions en prévision rectifiée 2015 et à 197 millions en 2016.

Les recettes d'annonces sont passées de 205,2 millions en 2011 à 183,3 millions en 2014 et devraient stagner à 183 millions d'euros environ en 2015 et 2016. Les recettes autres que les annonces sont passées de 19,3 millions en 2011 à 14 millions en 2014, elles sont prévues à environ 13 millions en 2015 et 2016.

### **A. LA PART PRÉPONDÉRANTE DES RECETTES D'ANNONCES**

Les prévisions de recettes d'annonces en 2016 sont de 183,55 millions soit plus de 93 % des recettes globales.

Depuis 2007, les recettes d'annonces encaissées avaient toujours été supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale.

L'exercice 2013 constitue une rupture avec les exercices précédents : les recettes d'annonces constatées ont été inférieures aux prévisions (3 %) avec 188,4 millions d'euros en exécution à comparer à 194,4 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale, et 194,1 millions de recettes d'annonces constatées en 2012.

L'exercice 2014 a connu la même tendance : les recettes d'annonces constatées ont été inférieures aux prévisions avec 183,3 millions d'euros en exécution à comparer à 188,9 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes d'annonces encaissées au 31 juillet 2015 s'élèvent à 104 millions d'euros, montant très légèrement supérieur aux 103,2 millions encaissés un an plus tôt, d'où une prévision d'exécution prudente sur l'exercice, de 182,7 millions.

Structurellement, deux bulletins assurent à eux seuls la quasi-totalité des recettes d'annonces, le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC).

Le **BOAMP** connaît depuis plusieurs années une nette surestimation dans ses prévisions de recettes en PLF. En exécution 2013, les recettes du BOAMP avaient atteint 95,09 millions pour une prévision de 108 millions, en exécution 2014 85,63 millions à comparer à une prévision de 119 millions. La prévision rectifiée pour 2015 est de 86 millions à comparer aux 96 millions estimés pour le cadrage de la LFI. Compte tenu de ces résultats, la prévision de 88 millions de recettes en 2016 semble à peine réaliste.

Au 31 juillet 2015, le nombre d'avis publiés est en très légère hausse (+ 0,75 % par rapport à juillet 2014). Après une année 2014 très marquée par les élections municipales, on constate en 2015 une légère reprise de la commande publique avec, en particulier, une augmentation des appels d'offres à fin juillet (+ 2,5 %). Le chiffre d'affaires s'élève à 62,2 millions au 31 juillet 2015, soit une progression de 3,3 % par rapport à 2014. Ce CA est constitué de 41,25 % de forfaits et de 58,66 % d'unités de publication.

Le montant de recettes du **BODACC** est par contre sensiblement régulier d'une année sur l'autre. Il s'est élevé à 84,4 millions en 2012, 84 millions en 2013, 87 millions en 2014, la prévision est de 86 millions en 2015 et 2016.

Au 31 juillet 2015, le nombre d'avis publiés est en hausse (+ 8 % par rapport à juillet 2014). Cette augmentation n'est pas liée à une reprise de l'activité économique (les ventes sont toujours en baisse de - 7,3 % et les procédures collectives en hausse, de 2,3 %) mais à l'impact de deux textes réglementaires :

– l'ordonnance n° 2014-86 du 30 janvier 2014 allégeant les obligations comptables des micro-entreprises et petites entreprises et introduisant une clause de confidentialité est entrée en vigueur en octobre 2014. Au 31 juillet 2015, la publicité des avis de dépôts des comptes annuels enregistre une hausse de 10 % ;

– la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises obligeant les auto-entrepreneurs exerçant une activité commerciale, depuis janvier 2015, à effectuer les formalités d'immatriculation au RCS ainsi que l'inscription modificative ou de radiation de ce registre. La régularisation de près de 200 000 immatriculations devrait se faire courant 2015. Pour rappel, cette publicité est gratuite au BODACC.

Au 31 juillet 2015, le nombre d'avis de création est en hausse de 29 %.

Le chiffre d'affaires s'élève à 45,70 millions au 31 juillet 2015, soit une progression de 4,6 % par rapport à 2014.

Les recettes du **BALO** (Bulletin des annonces légales obligatoires), estimées à 5,5 millions en 2016, celles du **JO Lois et décrets** (0,1 million) et du **JO Associations** (4 millions) sont devenues très subsidiaires.

## **B. L'EFFONDREMENT DES AUTRES RECETTES**

Les recettes autres que les annonces sont constituées principalement par les ventes de publications et abonnements et les prestations et travaux d'édition.

Les recettes autres que les annonces continuent de régresser : elles représentaient 29,7 millions en 2009, 21,8 millions en 2010, 19,3 millions en 2011, 16,7 millions en 2012, 13,2 millions en 2013 et 14 millions en 2014.

La prévision pour 2015, en LFI, de 14,2 millions d'euros de recettes autres que les annonces a peu de chance d'être atteinte puisque 6,7 millions seulement de recettes avaient été constatés au 31 juillet 2015. Les dernières prévisions de recettes pour 2015 et 2016 sont respectivement de 13 et 13,4 millions.

## **II. LES CRÉDITS DEMANDÉS**

Le budget de la mission proposé pour 2016 diminue de 3,9 % par rapport à 2015, avec 181,8 millions d'euros de crédits de paiement à comparer à 189,3 millions d'euros en loi de finances initiale 2015. Le budget annexe présente pour 2016 une prévision d'exécution, en excédent, de 15,2 millions d'euros.

### **A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL**

Les dépenses de personnel de l'ensemble JO et SACI-JO <sup>(1)</sup> ne diminuent pas en fait, selon les données (révisées) transmises au Rapporteur spécial.

Elles se sont élevées à 114,4 millions en 2010, 117,4 millions en 2011, 116,4 millions en 2012, 114,5 millions en 2013, 118,7 millions en 2014 et sont prévues à 117,5 millions en 2015 et 116,3 millions en 2016. L'augmentation de ce poste de dépenses de 2013 à 2014 est essentiellement le fait des rémunérations d'activité et de la mise en œuvre à partir de 2014 du plan de réduction des personnels de la SACI-JO dit plan « SACI 3M ».

---

(1) La société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) est le principal fournisseur de la direction de l'information légale et administrative (DILA) en main d'œuvre qualifiée en matière de pré-presses et d'impression.

## **1. Les plans de départs anticipés**

Depuis 2002, les Journaux officiels ont connu une succession de plans de départs anticipés en retraite : au sein de l'administration le plan CATS (2002-2006) et le dispositif CAAPAT, qui a permis à 130 agents de droit privé placés sous les conventions collectives de la presse parisienne de bénéficier d'une cessation anticipée d'activité durant la période d'application du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2012 sur un total de 140 agents éligibles.

Au sein de la SACI-JO, le dispositif RECAPS a permis de 2007 à 2014 la cessation d'activité anticipée de 697 agents pour un coût de 40,2 millions d'euros.

Le dispositif CRAMSIPS, le plus récent, représente un coût effectif (hors préavis), depuis 2014, pour 18 bénéficiaires effectifs. La mise en œuvre de la modernisation génère des sureffectifs de 23 personnes. Des mesures d'accompagnement inspirées de celles appliquées en presse quotidienne nationale et auxquelles l'État a décidé d'accorder son soutien, ont été mises en place et consistent en un plan de licenciement économique et d'assistance au reclassement des 23 agents en sureffectif.

Enfin, dans le prolongement des accords précédents, un protocole d'accord cadre a été signé le 29 juin 2015 avec les organisations syndicales de la SACI-JO.

D'importantes évolutions structurelles et conjoncturelles se traduisent par le développement numérique et, corrélativement, la fin de l'impression et de la diffusion « papier en 45 gr », notamment celle du Journal officiel.

La mise en œuvre de ces mesures conduit à un sureffectif de 61 personnes qui pourront bénéficier de mesures d'accompagnement social, calquées sur celles prévues par l'accord conclu entre la presse quotidienne nationale et le syndicat du Livre le 17 mars 2015 (accord « 3 M »).

Le coût annuel des différents plans de départs anticipés a été de 7,2 millions en 2013 et 8,5 millions en 2014. Ainsi, les départs anticipés des agents de la DILA représentent un coût significatif.

## **2. Un régime spécial de pensions déficitaire**

Les dépenses de personnel sont également soutenues par le coût croissant de la caisse des pensions. En effet, les personnels de droit privé de la DILA issus de l'ex-DJO et les salariés de la SACI-JO ne sont pas affiliés aux régimes de retraites complémentaires relevant de l'ARRCO et de l'AGIRC, mais à un régime spécifique, la « caisse de pensions », créée en 1904.

Celle-ci gère deux régimes, l'un commun à l'ensemble des personnels, le second, mis en place en 1981, propre aux cadres. Ces deux régimes se caractérisent par une contribution et une distribution de droits forfaitaires pour les salariés. La caisse de pensions est un régime forfaitaire : la cotisation mensuelle pour les salariés non-cadres (administratifs et techniques) est de 114,01 euros et de 228,02 euros pour les salariés cadres (administratifs et techniques).

La convention qui lie la SACI-JO à l'État fixe les modalités de participation de celui-ci au financement des régimes. Aux termes de cette convention, l'État n'acquies pas de cotisation directe mais assure le versement d'une fraction des prestations et prend à sa charge la couverture des déficits.

En 2014, le nombre de cotisants au régime commun s'élevait à 734 salariés et le nombre de pensionnés, pensions de réversion incluses à 1 494. La caisse des cadres comptait la même année 237 cotisants pour 257 bénéficiaires.

La caisse de pensions connaît un déficit structurel qui trouve son origine dans un alourdissement tendanciel des charges qui est lié au poids démographique croissant des retraités, combiné avec une forte diminution des ressources générées par les cotisations, en particulier sur la période récente et enfin un taux d'évolution des pensions qui reste indexé.

Le montant de ces dernières est durablement affecté par deux facteurs principaux, à savoir des cotisations forfaitaires acquittées sur un mode égalitaire par l'ensemble des actifs ; un nombre de cotisants qui enregistre une baisse tendancielle consécutive à l'orientation prise, de diminuer puis d'interrompre - sauf exception - le recrutement d'agents sous statut de droit privé, qui constituent la seule source d'entrée de nouveaux cotisants. De ce fait, le tarissement quasi total, réalisé aujourd'hui, des entrées dans la caisse de pensions est de nature à permettre, à échéance, l'extinction du dispositif.

Le déficit global (régime commun et cadres) de la caisse de pensions augmente, il est passé de 4,6 millions d'euros en 2005 à 7,7 millions en 2014. Les prévisions de déficit sont de 8 millions en 2015, 8,3 millions en 2016 et il pourrait dépasser les 10 millions en 2022.

Corrélativement, le versement par l'État correspondant à la prise en charge du déficit, de la part employeur et de la « bonification spéciale » s'est élevé à 8,3 millions en 2005 et à 11,9 millions en 2014. La prévision est de 12,4 millions en 2015 et 12,9 millions en 2016.

### **3. La diminution des effectifs**

L'augmentation des dépenses de personnel est modérée par une diminution des effectifs qui va au-delà du cadrage budgétaire.

L'augmentation des effectifs de 2013 à 2014, de 9 ETPT doit s'analyser au regard du transfert entrant de 10 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 ETPT en réalisation 2007 à 744 en exécution 2014. Les plafonds d'ETPT fixés par les lois de finances (973 en 2009, 898 en 2010, 850 en 2011, 834 en 2012, 825 en 2013, 829 en 2014, 782 en 2015, 785 en PLF 2016) sont très supérieurs aux emplois réalisés.

## **B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT**

La diminution globale des crédits de fonctionnement et d'investissement constatée depuis plusieurs années doit continuer en 2016.

Cela étant, les dépenses de fonctionnement hors titre 2 (personnel) et hors investissements sont erratiques depuis 2008.

Elles avaient diminué jusqu'en 2012 pour atteindre 86,6 millions et ont augmenté à nouveau depuis, avec une dépense constatée de 94,5 millions en 2013 et 99,5 millions en 2014.

La dotation en LFI pour 2015 est de 98,1 millions et celle proposée pour 2016 de 92,2 millions.

En augmentation depuis 2013, les dépenses hors personnel sont globalement inférieures aux prévisions, compte tenu des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre certains projets structurants, et de la nécessaire maîtrise des dépenses par la régulation budgétaire alors que les recettes sont chroniquement inférieures aux prévisions.

Des incertitudes pèsent sur les réorganisations et les projets interministériels, incertitudes qui peuvent expliquer les écarts entre les prévisions et l'exécution. On peut ainsi citer le projet de conception et de réalisation du portail unique d'informations publiques des administrations (ETALAB) qui a abouti à la mise en œuvre du site datagouv.fr, projet qui n'avait pu être prévu en LFI 2011 puisque lancé en cours d'année. Des redéploiements ont été nécessaires pour dégager des marges de manœuvre et permettre le financement de ce projet d'investissement.

La réalisation de certains projets structurants s'avère parfois difficile. C'est le cas par exemple des projets d'investissement immobiliers, programmés en 2013, qui n'ont pu être menés en raison notamment de l'installation d'une partie des services du secrétariat général dans les locaux de la tour Mirabeau et du déménagement des agents du site de Ségur vers le site Desaix. Ainsi, les projets prévus ont été reprogrammés les années suivantes (réaménagement du hall Desaix, désenfumage, rénovation des ascenseurs, création d'un monte-charge...).

L'augmentation des dépenses depuis 2013 s'explique, en grande partie, par des processus d'externalisation de certains travaux, devenus irréalisables en interne compte tenu de la baisse des effectifs, et par la prise en charge d'activités nouvelles telles que l'hébergement du site mon-service-public.fr et de l'usine « Mes démarches en ligne ».



Les dotations prévues pour 2016 procèdent d'une volonté de réduction de des dépenses tout en maintenant un niveau d'investissement significatif. Les efforts sont principalement axés sur les dépenses de fonctionnement avec l'arrêt de l'impression du Journal officiel et par suite de l'ensemble des productions réalisées sur du papier de 45 grammes, l'internalisation du dispositif de collecte, recouvrement et facturation des annonces au BODACC, assuré jusqu'alors par l'Office spécial de publicité (OSP) et l'arrêt des prestations de formation en ligne.

En outre, des efforts ont été mis en œuvre dans la politique d'achat pour réduire les dépenses de fonctionnement, en particulier sur la passation et le renouvellement des marchés.

Les crédits pour opérations en capital sont prévus en 2016 à hauteur de 13,1 millions d'AE et de 14,4 millions de CP. Ces moyens sont retracés page 40 du PAP et ventilés sur 34 lignes de dépenses. Les principales dotations concernent la refonte du site [service-public.fr](http://service-public.fr) et la rénovation de l'usine « Mes démarches en ligne »<sup>(1)</sup>, et une migration technique du projet de solution de traitement de l'information légale (STILA).

\*

\* \*

---

(1) Au premier janvier 2014, la DILA a repris l'activité projets d'administration électronique du SGMAP avec le portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) (MSP), l'usine MDEL (Mes Démarches en Ligne) et ses sous-systèmes associés permettant de développer et de soumettre des démarches en ligne. Elle reprend également la PEC, Plateforme d'échange et de confiance, dont la vocation est l'échange de flux entre administrations.



### **CHAPITRE III : LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS**

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Avec l'institution du Défenseur des droits, et le rattachement de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dix autorités administratives et instances indépendantes relevaient, en 2015, du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

En PLF 2016, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) a ses crédits inscrits sur le programme 308.

#### **I. ASPECTS GÉNÉRAUX**

Les onze AAI sont la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), créé en 1983, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), reconnue par la loi en 1990, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui a été créée par la loi 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et qui a succédé à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), institué en 2007, et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée en 1978.

Il s'y ajoute, depuis 2012, le Défenseur des droits qui s'est substitué au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Depuis 2014, les dotations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) figurent également sur ce programme.

En PLF 2016, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), instituée par la loi n° 2011-852 du 10 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, et qualifiée d'autorité administrative indépendante par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, a ses crédits inscrits sur une nouvelle action 11 *Régulation de la distribution de la presse* du programme 308.

Bien que représentant une dotation budgétaire importante, avec 37,8 millions d'euros de crédits de paiement sur les 102,8 millions du programme, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont présentés dans le cadre du rapport spécial de M. Jean-Marie Beffara relatif à la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* a été créé, à la demande du Parlement, afin de tenir compte de la spécificité budgétaire des AAI que leur confère leur statut et d'affirmer leur autonomie financière, tout en respectant les principes de la loi organique relative aux lois de finances.

Compte tenu de l'indépendance des autorités administratives concernées, l'élaboration de la stratégie de performance d'ensemble du programme procède d'un dialogue constructif avec les services du responsable du programme, le Secrétaire général du Gouvernement.

Les dotations du programme 308 sont en forte augmentation de nouveau en 2016 et devraient représenter 102,8 millions d'euros à comparer à 98,3 millions d'euros en LFI 2015 (+ 4,6 %). Indépendamment de l'effet budgétaire de l'incorporation de l'ARDP qu'il convient de relativiser (503 000 euros), l'augmentation des dotations intéresse un nombre limité d'organismes.

L'augmentation des crédits est très significative une nouvelle fois pour la CNIL (+ 3,2 %), avec une majoration de 6 emplois dont 3 au titre de 2015 alors que les moyens de fonctionnement diminuent.

Le CGLPL bénéficie également d'une augmentation de ses crédits de 7,4 % après une augmentation de 7,6 % de 2014 sur 2015. Alors que les crédits de fonctionnement sont stables, les dépenses de personnel sont portées de 3,8 millions en LFI 2015 à 4,1 millions. L'augmentation continue des crédits de rémunérations du CGLPL est d'autant plus paradoxale que, comme l'a déjà souligné le Rapporteur spécial, leur taux de consommation est faible, quoique en amélioration. Le taux de consommation des crédits de titre 2 du CGLPL s'est élevé à 76,2 % en 2009, 79,4% en 2010, 77,1% en 2011, 81,7% en 2012, 95,9% en 2013 et 89,6 % en 2014, soit, en 2014, 3,1 millions d'euros dépensés pour 3,5 millions ouverts en loi de finances initiale.

Les moyens de la HATVP sont en très forte augmentation et sont prévus à 4 millions au lieu de 3,6 millions en 2015 (+ 10,9 %).

Les crédits du Défenseur des droits augmentent de 4,2 %.

Enfin, les dotations de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) augmentent très fortement au regard de celles ouvertes en LFI 2015 à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Elles sont portées à 2 220 529 euros au lieu de 581 696 euros pour la CNCIS en PLF 2015. 9 ETPT sont créés (à comparer à un plafond de 6 ETPT pour la CNCIS en 2015), le plafond d'emplois étant porté à 15 ETPT. Les crédits de personnel sont portés de 470 965 euros pour la CNCIS en PLF 2015 à 1 827 643 euros pour la CNCTR en PLF 2016.

Les dotations des *Autres autorités indépendantes* diminuent fortement du fait de la réduction de moitié des moyens de fonctionnement du Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Le Rapporteur spécial a souhaité insister cette année sur le Défenseur des droits, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'Autorité de régulation de la distribution de presse (ARDP).

## II. LE DÉFENSEUR DES DROITS

Inspiré des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, le Défenseur des droits a été créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui lui a donné un fondement constitutionnel à l'article 71-1 de la Constitution. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, a succédé, le 1<sup>er</sup> mai 2011, au Médiateur de la République, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), au Défenseur des enfants et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Le Défenseur des droits est assisté de trois adjoints désignés, sur sa proposition, par le Premier ministre. L'un est préposé à la défense et à la promotion des droits de l'enfant, le deuxième est chargé de la déontologie de la sécurité, le troisième de la lutte contre les discriminations. Il s'appuie sur trois collègues qu'il préside et dont ses adjoints sont vice-présidents. Il s'y ajoute le délégué général à la médiation avec les services publics.

### A. UNE IMPULSION SIGNIFICATIVE

L'activité du Défenseur des droits, depuis juillet 2014 et la nomination de M. Jacques Toubon, a été marquée par la croissance de la part consacrée aux propositions de réformes et à l'accompagnement des réformes.

Le pouvoir de **proposition de réforme** du Défenseur des droits est consacré à l'article 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Sur ce fondement, le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives et réglementaires qui lui apparaissent utiles, ce notamment afin de remédier aux problèmes posés par le fonctionnement des services publics, afin de mettre fin à des situations d'iniquité, mais également afin de lutter contre les discriminations, de défendre les droits de l'enfant et veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Le pouvoir de réforme relève des compétences propres du Défenseur des droits, qui ne peut donc être délégué à ses adjoints.

Matériellement, les propositions de réforme soutenues par le Défenseur des droits procèdent :

– des demandes de réforme dont le Défenseur est saisi par des particuliers ou des parlementaires ;

– des pratiques ou lacunes juridiques observées par les délégués ;

– de l’auto-saisine du Défenseur, celle-ci étant essentiellement alimentée par les groupes de travail ou comités d’entente consultatifs mis en place auprès de l’institution, le département de la promotion de l’égalité et de l’accès aux droits, ou l’analyse des réclamations traitées par les services d’instruction.

En 2014, 23 nouvelles propositions de réformes ont ainsi été proposées par le Défenseur des droits, 11 recommandations ayant été satisfaites.

Pour l’année 2015, 9 propositions de réformes ont déjà été transmises à l’attention des pouvoirs publics à la fin août.

**L’accompagnement des réformes** donne lieu à de multiples auditions du Défenseur des droits devant le Parlement. En effet, le Défenseur des droits a été auditionné à 11 reprises en 2013 et 16 fois en 2014. Pour le seul premier semestre 2015, 19 auditions sont déjà intervenues dans des domaines très divers.

Il y a lieu de rappeler que la création du Défenseur des droits par le législateur est allée de pair avec le déploiement de **l’action de promotion des droits et de l’égalité**, déjà menée au sein de l’ex-HALDE et de l’ex-Défenseure des enfants, à l’ensemble des quatre missions de l’institution.

Cette action préventive qui s’inscrit en amont de la résolution des litiges a été placée par la loi organique relative au Défenseur des droits sur le même plan que la protection individuelle (article 34 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits).

Dès son installation, M. Jacques Toubon a indiqué souhaiter le renforcement de la promotion des droits et de l’égalité en lui associant la communication institutionnelle, la recherche et la documentation ainsi que le service international, afin de contribuer plus avant à l’accès aux droits de ceux de nos concitoyens qui sont en situation de renoncement.

Le nouveau département de la promotion de l’égalité et de l’accès aux droits (DPEAD) regroupe les agents du précédent département de la promotion, ainsi que ceux chargés de la communication, de la documentation, des études, des affaires internationales et des partenariats. Le DPEAD, qui réunit une trentaine d’agents, est ainsi désormais rationalisé en trois unités fonctionnelles regroupant :

– l'Unité Relations Institutionnelles et Réformes, qui est en charge d'animer la politique partenariale, de définir et de conduire la politique internationale de l'Institution, de coordonner les propositions de réformes législatives et réglementaires ;

– l'Unité Accès aux droits, qui est en charge d'animer les réflexions permettant de construire les actions de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. Cette unité s'articule autour de projets thématiques tels que l'emploi, le logement, la santé ou l'éducation et des projets transversaux (discrimination, enfance, égalité territoriale) ;

– l'Unité Information-communication-documentation, qui regroupe les missions de communication, formation et de documentation du Défenseur.

## **B. L'AUDITION DU DÉFENSEUR DES DROITS**

Le Rapporteur spécial a auditionné M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. Cet entretien a permis d'aborder des sujets aussi variés que la situation budgétaire en 2015 et 2016, la perspective de diminution des structures de direction, l'activité des délégués territoriaux et la nature des propositions de réformes.

### **1. Un budget contraint**

Les tensions budgétaires constatées en gestion 2015 portent surtout sur la masse salariale, compte tenu du fait d'un calibrage contraint en LFI 2015 qui explique, notamment, que le plafond d'emplois n'est pas atteint. Le Défenseur des droits a justifié les coûts élevés de ses collaborateurs par la nécessité de recruter des personnels hautement qualifiés. Il considère que ses collaborateurs assurent un travail de très grande valeur et que leurs émoluments ne sont pas disproportionnés. À la demande de la Cour des comptes, le Défenseur des droits procède à la diminution du nombre de collaborateurs mis à sa disposition et des contractuels. Selon les précisions du directeur général, les agents du Défenseur provenant de structures extérieures ne bénéficient d'aucune majoration de traitement par rapport à leurs rémunérations totales d'origine.

Le Défenseur des droits bénéficiera en PLF 2016 d'une proposition de rebasage de masse salariale de 500 000 euros avec le maintien du plafond d'ETPT.

Le déménagement sur le site de Fontenoy au second semestre 2016 devrait se traduire initialement par des charges supplémentaires du fait de la remise en état des locaux actuellement occupés et du coût du transfert. La mutualisation des moyens ne devrait pas être significative avant 2017 et l'arrivée sur le site Ségur-Fontenoy des services du Premier ministre. C'est donc à cet horizon que des économies sur les loyers et par la mutualisation des moyens pourraient être constatées.

## 2. La diminution des structures de direction : un chantier à venir

La Cour des comptes avait préconisé dans son rapport adressé en septembre 2014 à la commission des finances de « *simplifier l'organigramme et réduire le nombre de cadres dirigeants*. La Cour avait indiqué que, « *malgré une taille relativement restreinte (environ 230 agents), l'institution comprend aujourd'hui, à côté du Défenseur lui-même, six responsables employés à temps plein et ayant le rang et les émoluments de directeur d'administration centrale, auxquels s'ajoutent sept responsables de département classés A +, sans compter l'ancien directeur de cabinet. Le cumul des exigences posées par la loi et du parti pris en matière d'organisation conduit ainsi à une équipe de direction surdimensionnée, même en prenant en compte le fait que la nouvelle organisation devait intégrer, au moins dans un premier temps, des cadres de direction issus des AAI supprimées.* »

Ce point de vue a été réitéré par le président de la 4<sup>ème</sup> chambre M. Jean-Philippe Vachia, lors de son audition du 19 novembre 2014 par la commission des finances : « *La Cour estime que le rôle et le fonctionnement des adjoints et des collègues, qui sont certes définis par la loi organique, devraient faire l'objet d'une réflexion. De même, le secrétaire général et le directeur général des services ont parfaitement rempli leurs tâches au cours de la période de mise en place de l'institution, mais la Cour, soucieuse du bon emploi des deniers publics, juge qu'il sera sans doute possible de faire un effort dans le domaine de l'encadrement administratif supérieur lorsque l'autorité aura atteint son rythme de croisière.* »

Le Défenseur des droits a précisé que les six responsables évoqués par la Cour sont les trois adjoints, le délégué général à la médiation avec les services publics, et les deux plus hauts responsables administratifs, le secrétaire général et le directeur général.

Il a indiqué que la remise en cause des fonctions des trois adjoints suppose une modification de la loi organique. Il a considéré que le système « dyarchique » associant le secrétaire général au directeur général fonctionne bien et n'a pas lieu d'être modifié.

Pour le reste, il a précisé qu'une réorganisation en cours des services, pour le pôle Production et instruction comme pour les fonctions support, devrait aboutir à la suppression de deux emplois de directeur. Par ailleurs, la fusion des organismes préexistant dans les structures du Défenseur des droits a déjà permis une diminution significative des effectifs des fonctions support. Le Défenseur a également supprimé la fonction de directeur de cabinet.



### **3. Le rôle irremplaçable des délégués territoriaux**

Les délégués territoriaux constituent un réseau de proximité en extension puisque leur effectif va de nouveau atteindre 400 délégués en octobre 2015 pour être porté à 500 délégués fin 2016, selon les prévisions du Défenseur des droits. L'élargissement qualitatif de leurs activités est également en cours avec la mise en place d'un délégué référent pour le handicap dans chaque département, de spécialistes de la déontologie de la sécurité et d'un conseiller territorial dans chacune des plus grandes régions (à Lille, Marseille, Lyon) pour la politique de la Ville, des conventions devant être signées avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La Cour des comptes préconisait d'améliorer les tableaux de bord de suivi de l'activité des délégués. Le Défenseur des droits a mis en place un dispositif de suivi informatique pour l'ensemble des délégués territoriaux.

Enfin, M. Toubon a rappelé que les délégués territoriaux sont des bénévoles qui perçoivent seulement 370 euros par mois pour leurs défraiements : leur rapport coût/utilité est incomparable.

### **4. Quelles propositions de réformes ?**

Le Rapporteur spécial a demandé des précisions sur la nature des propositions de réformes et sur plusieurs d'entre elles qui avaient suscité sa perplexité.

En particulier, le Défenseur des droits préconise l'alignement des législations du régime général, du régime agricole et du régime social des indépendants dans le cadre de l'article L. 173-1-2 du code de la sécurité sociale relatif au calcul unique des pensions. Pourquoi se limiter à ces seuls régimes et ne pas harmoniser l'ensemble des régimes particuliers avec le régime général ?

Est-il opportun de suggérer la valorisation de la carrière des agents affectés à l'accueil du public ?

Faut-il promouvoir la simplification des règles de calcul de la taxe d'habitation et de la taxe foncière bâtie, s'agissant des personnes percevant des minima sociaux, alors que ceux-ci sont généralement dégrevés s'ils en formulent la demande ?

Le Défenseur des droits a reconnu que ses propositions étaient extrêmement variées, de natures diverses, législative ou réglementaire, et pouvaient éventuellement être qualifiées « *d'inventaire à la Prévert* », selon une formule devenue classique, mais cette situation s'explique parce qu'elles reflètent par nature la très grande variété de son activité et des préoccupations des auteurs de réclamations.

Ses propositions de réforme procèdent de trois sources : les réclamations, les situations attentatoires aux droits de l'Homme (exemple : le refus d'inhumier une petite fille Rom opposé par un maire), les demandes d'avis du Gouvernement et du Parlement qui lui sont adressées. Le Défenseur considère que sa fonction de proposition est des plus utiles car elle peut permettre de résoudre globalement un problème concret, quand il est donné suite à ses propositions, et ainsi, permettre de désengorger partiellement la masse des réclamations.

La perspective en la matière est d'améliorer les stratégies d'intervention et de veiller à la viabilité juridique et pratique des critères retenus par les textes. Est-il opportun de supprimer le mot « race » dans les lois, comme il a été procédé par une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 16 mai 2013 ? Est-il judicieux de retenir le critère de revenu pour qualifier les discriminations en matière de logement ? On peut être réservé sur ces deux initiatives.

Sur le premier point, le Défenseur des droits Dominique Baudis avait été sollicité en urgence par la commission des lois de l'Assemblée nationale afin d'émettre un avis sur la proposition de loi tendant à la suppression du mot « race » de notre législation. Son avis n° 13-05, très motivé, exprimait en conclusion la conviction que *« cette proposition de loi apparaît, en l'état du projet transmis au Défenseur des droits, porteuse d'incertitudes. On précise qu'elle devra prévoir, en outre, des dispositions transitoires qui ne paraissent pas avoir été envisagées afin de sécuriser les contentieux en cours. »*

*« Elle appelle des travaux complémentaires et la réalisation d'une étude d'impact qui examinerait l'incidence des différentes options envisagées. Une saisine du Conseil d'État, dans les conditions prévues par l'article 39 de la Constitution, serait tout à fait opportune. »*

*« Le Défenseur des droits insiste pour que toutes les garanties soient prises afin que l'enjeu terminologique qui fonde cette proposition de loi ne fragilise pas les mécanismes juridiques de protection des victimes d'actes de racisme. »*

Si le Défenseur des droits n'a pas de relations organiques avec le Conseil constitutionnel, il intervient pour autant dans les débats qui animent les hautes juridictions internationales et nationales.

En définitive, le Défenseur des droits a défendu avec vigueur son rôle dans la promotion des réformes.

### **C. ACTIVITÉ ET BUDGET**

En 2014, l'institution a reçu plus de 100 000 demandes d'intervention ou de conseil dont 73 463 dossiers de saisines représentant près de 85 000 réclamants. 71 624 dossiers ont été traités. Près de 80 % des règlements amiables engagés par l'institution ont abouti favorablement et, sur 78 dépôts d'observations effectués devant les juridictions, 72 % ont été favorablement accueillis.

Les crédits attribués à l'institution depuis sa création enregistrent une certaine stabilité et se répartissent à part quasi égale entre rémunération et fonctionnement. De manière récurrente, la majeure partie des dépenses de fonctionnement (plus de 36 % du titre 3) est consacrée aux baux et charges liées à l'immobilier. Cette répartition de la dépense sera modifiée par le déménagement sur le site Fontenoy à la mi-2016.

Les effectifs budgétaires du Défenseur des droits ont été globalement stables ces dernières années (209 ETP réalisés au 30 juin 2014, 221 réalisés au 31 décembre 2014 et 222 réalisés au 30 juin 2015) comme les dépenses de personnel de titre 2 de 15,6 millions en 2012, de 15,3 millions en 2013, de 14,8 millions en 2014). Les dépenses de fonctionnement et d'intervention ont été de 13,4 millions en 2012, de 12,2 millions en 2013 et de 11,8 millions en 2014.

Aux 235 effectifs physiques pérennes de l'Institution s'ajoutent :

– une trentaine de stagiaires à l'année affectés chaque semestre dans les pôles ;

– 13 salariés (de droit privé) qui sont des prestataires présents au quotidien dans les locaux (1 accueil, 6 courrier, 4 plateforme téléphonique, 1 moyens généraux, 1 DRT-JADE) ;

– une vingtaine de délégués thématiques (bénévoles apportant une contribution ponctuelle) ;

– une quinzaine de collaborateurs non permanents (vacataires) ;

– environ 400 délégués territoriaux (bénévoles).

La dotation 2015 de titre 2 est de 15,7 millions et celle hors titre 2 de 13,3 millions.

Les crédits prévus en 2016 pour le Défenseur des droits s'élèvent à 30,3 millions d'euros (+ 4,2 %) ; la progression est sensiblement comparable pour les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement. Le plafond d'emplois est augmenté d'un ETPT en 2016.

### **III. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été créée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique afin de garantir l'exemplarité et la probité des responsables publics.

Son président, nommé par le Président de la République après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, est M. Jean-Louis Nadal.

Les huit autres membres du collège sont désignés, à parité, respectivement :

- par l’assemblée générale du Conseil d’État ;
- par l’assemblée générale de la Cour de cassation ;
- par la chambre du conseil de la Cour des comptes ;
- par le président de l’Assemblée nationale (après avis favorable de la Commission des lois) ;
- et par le président du Sénat (après avis favorable de la commission des lois).

Le Rapporteur spécial s’était abstenu l’an dernier de porter une attention particulière à la HATVP, compte tenu de son installation récente. Elle s’est déplacée cette année au siège de la HATVP afin d’y rencontrer le Président Nadal et d’échanger avec lui sur le champ très vaste des missions, de l’organisation et des moyens de la HATVP.

L’entretien a donc porté sur les missions et l’activité de la HATVP, sur ses moyens budgétaires, ses dépenses immobilières, ses effectifs, le contrôle de gestion.

Le Président Nadal a expliqué notamment que, compte tenu des faibles moyens de la Commission pour la transparence financière de la vie publique qui a précédé la HATVP, il avait fallu construire une structure performante pratiquement avec des moyens entièrement nouveaux.

Nonobstant l’augmentation de ses effectifs, de 14,8 emplois au 30 juin 2014, de 20 emplois en 2014 et de 30 emplois en juillet 2015, la HATVP n’est pas en mesure de contrôler la totalité des dossiers de sa compétence. Selon les indications recueillies, 20 000 déclarations ont été déposées en 2014 et environ 1 000 déclarations ont été contrôlées pour un flux entrant annuel de 3 000 à 4 000.

La HATVP a fait le choix de contrôler en priorité le flux entrant.

L’attention du Rapporteur spécial a été attirée sur les collaborateurs de la HATVP, compte tenu du peu d’information disponible, aucun organigramme n’étant publié sur le site Internet de l’institution ni disponible.

Le Président Jean-Louis Nadal a affirmé fortement que ses collaborateurs faisaient l’objet d’une sélection très attentive selon les trois critères suivants : un sens de l’État extrêmement élevé, une déontologie irréprochable et des compétences très pointues. Il a cependant indiqué que le recrutement du personnel de la HATVP était de la compétence du Secrétaire général et qu’il ne s’impliquait pratiquement pas dans cette tâche.

Le Rapporteur spécial observe que le secrétaire général de la HATVP, M. Guillaume Valette-Valla, a été, de mai 2012 à janvier 2014, conseiller pour les affaires institutionnelles et législatives de M. Alain Vidalies, ministre chargé des relations avec le Parlement, immédiatement avant sa nomination à la HATVP en janvier 2014.

Elle constate également que Mme Élodie Cuerq, chargée de mission pour les relations institutionnelles et la presse de la HATVP, était, précédemment à sa nomination en janvier 2014, également conseillère au cabinet de M. Alain Vidalies, ministre chargé des relations avec le Parlement et précédemment assistante parlementaire de M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur (PS) de la Manche.

Elle observe enfin que Mme Justine Prouff, collaboratrice contractuelle de la HATVP d'octobre 2014 à juin 2015, selon les indications données au Rapporteur spécial lors de cet entretien, est présentée sur le blog de M. Alain Anziani, sénateur (PS) de la Gironde, comme sa collaboratrice parlementaire au Sénat à Paris, et sur le site Viadeo comme collaboratrice parlementaire au Sénat depuis février 2013.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'inviter le Président Jean-Louis Nadal à veiller de façon plus attentive au recrutement des collaborateurs de la HATVP sur plusieurs points : premièrement, s'y impliquer personnellement, ensuite vérifier attentivement que les trois conditions requises qu'il a mentionnées (sens de l'État, déontologie, compétences) sont effectivement remplies.

Le Président Nadal doit enfin veiller qu'à ces conditions élémentaires s'ajoutent d'une part l'exigence de neutralité politique que chacun peut attendre d'agents d'une institution chargée justement de contrôler les responsables politiques et administratifs, d'autre part la prévention des conflits d'intérêts.

Il est donc invité à prendre rapidement les mesures de gestion nécessaires pour que ses collaborateurs répondent effectivement à l'ensemble de ces critères.

Les crédits de la HATVP sont prévus une nouvelle fois en très forte augmentation en 2016 : de 2,8 millions d'euros en LFI 2014 (1,6 million consommés) et de 3,6 millions en LFI 2015, ils seraient portés à plus de 4 millions en PLF 2016 (+ 10,9 %).

Ce sont les dépenses de personnel de titre 2 qui progressent le plus, les moyens de fonctionnement hors immobilier étant stabilisés. La HATVP bénéficierait ainsi de la création de 6 ETPT en 2016.

#### **IV. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE (ARDP)**

Le programme 308 connaît en PLF 2016 un nouveau rattachement d'une autorité administrative indépendante : l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a introduit plusieurs modifications dans la composition et les attributions de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse : le collège de l'ARDP, qui comportait jusqu'ici trois membres, est élargi à un quatrième membre, nommé à raison de sa compétence sur les questions économiques et industrielles et désigné par l'Autorité de la concurrence.

Les attributions de l'ARDP sont renforcées : l'Autorité a désormais la faculté de demander au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) d'inscrire une question à son ordre du jour (article 18-12-1 de la loi du 2 avril 1947 modifiée, dite « loi Bichet ») ainsi que, le cas échéant, de réformer ses décisions (article 18-13 de la même loi) ; elle est, par ailleurs, chargée d'homologuer les barèmes des sociétés coopératives de messageries de presse (article 12 de la même loi). À ce titre, l'ARDP bénéficiera d'un avis motivé du président du CSMP. Si les barèmes proposés ne devaient pas respecter les principes de solidarité coopérative ou de préservation des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse, l'Autorité pourrait refuser de les homologuer. La société coopérative concernée disposerait alors d'un délai d'un mois pour ajuster sa proposition. À défaut, l'Autorité déterminera elle-même les barèmes applicables.

Depuis sa création par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, le financement de l'ARDP était à la charge des sociétés coopératives de messageries de presse (Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse), le montant mis à leur charge étant calculé au prorata de leur chiffre d'affaires presse de l'année précédente.

Le II de l'article 7 de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 prévoit désormais un financement de l'ARDP par l'État, cette modification entrant en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Après arbitrage du cabinet du Premier ministre, s'agissant d'un domaine qui touche *de facto* à la liberté de la presse, le choix a été fait de rattacher l'ARDP, autorité administrative indépendante en charge de la régulation de la distribution de la presse, au programme 308 *Protection des droits et libertés*.

Le budget de 2014 de l'ARDP a été marqué en exécution par un dépassement de dépenses de 21 000 euros au regard des prévisions. Les 142 000 euros de dépenses constatées portent essentiellement sur les indemnités des membres, du secrétaire général et des rapporteurs (68 000 euros) puisque l'ARDP ne dispose pas de personnel permanent, sur les prestations extérieures de conseil juridique et de cabinet comptable (71 000 euros), très supérieures aux prévisions.

L'ARDP ne dispose pas, à ce jour, de locaux propres, le CSMP mettant à sa disposition gratuitement, dans le cadre d'une convention, une salle de réunion de façon ponctuelle. Elle n'assume la charge d'aucun frais fixe (électricité, gaz, téléphone).

Le déficit constaté sur l'exercice 2014, de 21 000 euros, a été absorbé par les excédents budgétaires constatés sur les exercices précédents (44 000 euros en 2012, 24 000 euros en 2013).

Le budget prévisionnel pour 2015 de l'ARDP, de 141 000 euros, est très comparable à celui de 2014 (73 000 euros d'indemnités, 59 000 euros de prestations extérieures).

Le budget prévisionnel de 2016 est en très forte augmentation. En premier lieu, l'élargissement du collège à un quatrième membre entraîne une charge budgétaire supplémentaire de 18 000 euros brut par an, compte tenu des indemnités mensuelles versées aux membres. Par ailleurs, l'ARDP devra désormais financer un emploi de secrétaire à temps partiel, jusqu'ici pris en charge par le CSMP, soit environ 36 000 euros, charges sociales incluses. Enfin, les nouvelles missions confiées à l'Autorité (notamment, pouvoir de réformer les décisions du CSMP, qui supposera une expertise préalable) pourront, en l'absence de services propres, conduire l'Autorité à recourir plus fréquemment à des rapporteurs. Les indemnités des membres et collaborateurs de l'ARDP sont ainsi évaluées à 150 000 euros.

L'ARDP était, jusqu'à présent, gracieusement hébergée par le CSMP, qui mettait à disposition ses locaux et prend en charge ses frais de fonctionnement divers (téléphone, électricité, assurance...). Les débats parlementaires ont insisté sur la nécessité de mettre fin à cette situation et de doter l'Autorité, expressément qualifiée d'autorité administrative indépendante aux termes de la loi, de locaux et de moyens de fonctionnement propres. L'Autorité pourra, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, bénéficier d'une salle de réunion ponctuelle au sein des locaux des services du Premier ministre. Cette mise à disposition gracieuse n'engendrera pas de frais pour l'Autorité.

Pour assurer sa nouvelle mission d'homologation des barèmes des messageries, l'Autorité, qui ne dispose pas des compétences techniques et des moyens humains propres nécessaires à l'accomplissement de cette mission, n'ayant en particulier pas de services ni de personnel en son sein, pourra être amenée à faire appel à un cabinet d'audit afin d'expertiser la proposition tarifaire des messageries et d'assurer l'indépendance du processus d'homologation vis-à-vis du CSMP et de son président. On peut estimer qu'une expertise d'un cabinet d'audit, dans un délai contraint d'un mois, sur un sujet particulièrement technique et complexe, pourrait être facturée à hauteur de 240 000 euros à l'Autorité. Cette dépense n'a pas vocation à être renouvelée systématiquement chaque année, mais sera probablement inévitable pour la première campagne d'homologation.

Enfin, en prévision de contentieux relatifs aux décisions de l'ARDP, dont certains sont pendants devant la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation et auront un impact budgétaire sur l'exercice 2016, les honoraires de conseil juridique sont évalués à 100 000 euros.

Au total, le budget prévisionnel de l'ARDP en 2016 s'établit à 503 000 euros dont 150 000 euros de dépenses de rémunérations et 353 000 euros de moyens de fonctionnement.



## **CHAPITRE IV : LE PROGRAMME 401 *TRANSITION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE***

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* a été augmentée en 2014 d'un programme 401 (nouveau) *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique*, doté de 150 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Dans le RAP 2014, les deux indicateurs de performance du programme ne sont pas renseignés. Au plan budgétaire, le programme 401 a fait l'objet de 24 millions d'euros d'annulations en AE et CP par la LFR du 29 décembre 2014. 126 millions ont donc été effectivement versés à la Caisse des dépôts et consignations en décembre 2014 puis le programme 401 a été supprimé en LFI 2015. Aucune explication n'avait été donnée dans le RAP 2014 sur l'emploi de ces crédits.

Aucun document disponible, ni le fascicule jaune annexé au PLF 2015 (page 145 du rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir) qui se réfère d'ailleurs au montant originel de 150 millions, ni le RAP 2014, ni la communication du commissaire général à l'investissement, M. Louis Schweitzer, à la commission des finances, du 20 mai 2015, ne comportent d'information sérieuse sur l'utilisation des 126 millions d'euros disponibles sur le programme 401. Ce dernier document semble cependant indiquer qu'un seul projet a été sélectionné, que 17 millions avaient été engagés au premier trimestre 2015 pour 39 millions de cofinancement et qu'aucun décaissement n'est intervenu.

Le Rapporteur spécial a donc demandé, devant un tel défaut d'information du Parlement, qu'il soit fait un point précis de l'emploi des 126 millions de crédits versés à la Caisse des dépôts et consignations, que les dossiers des projets sélectionnés soient transmis, que la nature des cofinancements et l'effet de levier attendu des projets en cause soient précisés. Elle a souhaité également connaître le degré d'implication du SGMAP dans la gestion et le suivi de ce dossier.

Elle a obtenu en réponse les éléments d'information suivants.

C'est dans le cadre du programme d'investissements d'avenir qu'un programme 401 *Transition numérique et modernisation de l'action publique* a été créé, avec pour objectif de soutenir et accélérer la réalisation de projets qui transforment, simplifient en profondeur les modalités de l'action publique et rendent plus facile la vie des entreprises, des particuliers et des agents publics.

Les financements prévus ont vocation à soutenir les dépenses d'investissement d'opérateurs publics, lesquels sont appelés à soumissionner par le biais d'appels à projet. La première vague d'appels à projets a été lancée le 30 décembre 2014.

Début mars 2015, une procédure de gré à gré a été conclue pour un programme d'archivage numérique VITAM (valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire) qui associe le ministère de la culture et de la communication, le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères et les services du Premier ministre. Ce programme, qui bénéficie d'une dotation à hauteur de 16,5 millions sur les fonds du programme d'investissements d'avenir, doit permettre de créer un outil destiné à prendre en charge les archives électroniques de l'État et de ses opérateurs. Par l'utilisation de technologies « open source », la solution ainsi créée pourra être déployée dans d'autres ministères. 12 millions ont été décaissés au deuxième trimestre 2015 et 4,5 millions doivent être versés en 2017.

Par ailleurs, à l'issue du processus de sélection de la vague 1 lancée en décembre 2014, 42 projets ont été retenus par le comité de pilotage du 11 juin 2015, pour un montant global de 7,2 millions alloués au titre du PIA : 12 projets « Dites-le-nous une fois entreprises », 9 projets « Futurs Publics » et 21 projets « open data ». Deux projets font l'objet chacun d'un financement supérieur à 500 millions d'euros : le projet DLNUF associations de simplification et réduction des démarches administratives des associations et le projet MIQUADO-IDEE de mise en qualité des données d'identité des entreprises.

Le Premier ministre, par la décision n° 2015-TN-02 du 28 juillet 2015, a également autorisé le financement du projet « Industrialisation de la déclaration sociale nominative » (DSN) au titre du PIA à hauteur de 5,7 millions.

La vague 2 du PIA a été lancée au printemps 2015, avec la publication au JO du 18 juin 2015 de l'arrêté relatif à l'approbation des cahiers de charges de trois nouveaux appels à projets : « Dites-le-nous une fois pour les particuliers », « Identité numérique et relation usager : pour la fourniture de services publics numériques enrichis nécessitant une identification fiabilisée de l'utilisateur » et « Solutions et infrastructures partagées ». À l'issue des consultations prévues en octobre, les comités d'experts devront se tenir en novembre pour chacun de ces projets, avant la réunion du comité de pilotage en décembre pour décision de financement ou soumission des projets à l'approbation du Premier ministre avec avis du Commissariat général à l'investissement (CGI).

Compte tenu de l'avancée du programme, le calendrier constaté et prévisionnel des décaissements est le suivant : 12 millions d'euros ont été décaissés au deuxième trimestre 2015, 7,2 millions doivent être décaissés au troisième trimestre 2015, 5,7 millions au quatrième trimestre. Les décaissements prévus sont de 46,8 millions en 2016 et 54,3 millions en 2017.

Le financement apporté par le fonds est un cofinancement. Le principe repose sur un partage à parts égales entre le financement via le fonds et l'autofinancement par l'entité porteuse du projet et ses partenaires. Les dépenses éligibles sont précisées dans les conventions signées avec chaque lauréat, tout comme les indicateurs d'impact qui permettent de mesurer l'effet de levier attendu.

Conformément à la convention du 12 décembre 2014 entre l'État et la CDC, la gouvernance stratégique du programme est assurée par le Commissaire général à l'investissement (CGI). Ce dernier est plus particulièrement chargé de la mise en œuvre du programme, de sa coordination interministérielle ainsi que de son évaluation, tandis que la gestion administrative et financière du fonds est confiée à la CDC.

En tant qu'expert technique, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est chargé d'assurer la cohérence et la bonne marche du processus. Il s'assure de la tenue régulière de réunions d'avancement des projets, permettant de vérifier le bon avancement des projets et de mesurer l'atteinte des objectifs fixés. Il fournit à la CDC toutes les informations utiles sur les projets sélectionnés et instruit conjointement avec elle les demandes de décaissements intermédiaires et de décaissement final transmises par chaque partenaire du projet.

Le Rapporteur spécial observe que les crédits du programme sont dédiés effectivement à la modernisation de l'action publique, ce qui s'analyse comme un investissement d'avenir, mais dans le domaine administratif. Il aurait été aussi simple, et conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, d'assurer directement le financement des projets en cause dans le cadre du budget général de l'État.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 21 heures <sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics et Direction de l'action du Gouvernement ; et le budget annexe Publications officielles et information administrative.*

*La commission examine l'amendement II-239 du Gouvernement.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial.** J'ai demandé des explications sur cet amendement relatif à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui majore de 750 000 euros les 1 827 643 euros de crédits correspondant à quinze équivalents temps plein travaillés déjà inscrits dans le projet de loi de finances. Il m'a été indiqué que le décret relatif à cette nouvelle autorité administrative indépendante n'ayant été publié qu'à la fin du mois dernier, il n'avait pas été possible de prévoir les rémunérations de son président et de trois de ses membres, qui se consacreront à temps plein à ces fonctions.

J'aurai l'occasion d'étudier de façon plus approfondie les contours de cette autorité, qui ne me paraissent pas suffisamment définis, mais à ce stade, j'émetts un avis réservé, voire défavorable, à cet amendement. En effet, de telles dispositions auraient certainement pu être intégrées à temps au projet de loi de finances.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Enfin, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, **modifiés**, et du budget annexe Publications officielles et information administrative.*

\*  
\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/)



**ANNEXE : AUDITIONS EFFECTUÉES  
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Secrétariat général du Gouvernement : M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement et M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) ;

– Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : M. Jean-Louis Nadal, président, M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général, Mme Elodie Cuerq, chargée de mission pour les relations institutionnelles et la presse, et Mme Kamila Smail, responsable des affaires générales de la HATVP ;

– Défenseur des droits : M. Jacques Toubon, M. Richard Senghor secrétaire général, M. Luc Machard, directeur général des services, et Mme France de Saint-Martin attachée parlementaire.

\*

\* \*