



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure 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
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	9
I. LES ADMINISTRATIONS CIVILES	10
A. LES BUDGETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS	10
1. Les cabinets ministériels : une transparence qui peine à s'établir	10
2. Les vols ETEC : un déficit de sincérité budgétaire.....	13
B. LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS	14
1. Des crédits de soutien en augmentation pour 2017	14
2. Les surcoûts relatifs à l'implantation sur le site Ségur-Fontenoy.....	16
a. Les surcoûts temporaires liés à l'implantation	17
b. Les perspectives de gestion immobilière des surfaces libérées.....	19
C. LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	21
1. Le secrétariat général du Gouvernement	21
2. Le secrétariat général des affaires européennes.....	22
3. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique	22
a. Les mesures de transformation et de simplification de l'action publique.....	23
b. La modernisation des systèmes d'information de l'État.....	24
D. UNE MOSAÏQUE D'ENTITÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	24
1. La mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).....	25
2. L'Ordre de la Légion d'honneur	26
3. L'Ordre de la Libération	26
4. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et organismes associés.....	26
5. Le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).....	28

II. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE	29
A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	29
1. Le SGDSN : une priorité de la mission	29
2. Le renforcement des moyens de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.....	31
3. L'adossement du Groupement interministériel de contrôle au SGDSN	31
4. La contraction des subventions aux écoles de formation de sécurité et de défense.....	31
B. LES FONDS SPÉCIAUX	32
III. LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	33
A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	34
B. LES EFFECTIFS D'ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	36
CHAPITRE II : LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	39
I. UN PROGRAMME CONSACRÉ AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	39
A. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES RATTACHÉES AU PROGRAMME 308	39
B. UNE INÉGALE RÉPARTITION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE	40
C. DEUX PROPOSITIONS DE LOI EN COURS DE DISCUSSION	41
II. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE	42
III. LES RÉGULATEURS DES DONNÉES PERSONNELLES	45
A. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS	45
1. L'extension du champ des missions	45
2. Des efforts budgétaires malgré une activité en forte hausse.....	47
B. LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.....	48
IV. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ ...	50
V. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	51

CHAPITRE III : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	53
I. LA DILA POURSUIT SA MODERNISATION	53
II. LE MAINTIEN DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE GRÂCE À DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES	54
A. DES RECETTES EN CONSTANTE DIMINUTION	54
B. DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES.....	56
1. Les dépenses de personnel	57
a. Les plans de départ volontaires	57
b. La recherche d'une solution pérenne pour la caisse de pensions	59
2. Les autres mesures d'économie	60
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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 2016, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* rassemble trois programmes composés d'entités très hétérogènes qui ne partagent que leur rattachement au périmètre budgétaire des services du Premier ministre :

– le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, qu'il est proposé de doter de 703 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 707 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2017, fédère les fonctions d'état-major, de prospective et de coordination, permettant de soutenir le Premier ministre dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement ;

– le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, doté de 813 millions en AE et 666 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2017, connaît une extension notable de son périmètre, et prend désormais en charge les moyens des directions régionales placées sous l'autorité du préfet et non plus seulement les directions départementales interministérielles (DDI) ;

– le programme 308 *Protection des droits et libertés* regroupe les 101 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros de CP programmés au profit d'autorités administratives indépendantes et assimilées, parmi lesquelles le Défenseur des droits, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou encore la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui a remplacé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 2015.

Les crédits de la mission s'élèveraient ainsi en 2017 à près de 1,5 milliard d'euros en CP, en augmentation notable de 24,5 % par rapport à l'exécution 2015 et de 9,16 % par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016. La discipline budgétaire de ce Gouvernement sur cette mission semble avoir fait son temps.

Il s'y ajoute les crédits de la direction de l'information légale et administrative (DILA), inscrits sur le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, dont les recettes doivent financer des besoins estimés à 187 millions en AE et 177 millions d'euros en CP.

CHIFFRES CLÉS

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2017 au titre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'élèvent à près de **1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement**.

Les crédits de paiement demandés sont donc en **augmentation de 9,16 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2016.

L'augmentation des crédits de paiement s'explique notamment par :

– les surcoûts liés à **l'implantation de nombreux services du Premier ministre et autorités administratives indépendantes sur le site Ségur-Fontenoy**, à laquelle le budget 2017 consacre 26,4 millions d'euros en AE et 36,1 millions d'euros en CP ;

– l'augmentation continue des **moyens alloués à la coordination de la sécurité et de la défense**, qui s'élèvent à 345 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 9,5 % par rapport à 2016 ;

– les crédits des services déconcentrés du programme 333 en augmentation de 15 % en AE et de 18 % en CP par rapport à la loi de finances initiale 2016, en raison du **transfert des directions régionales sous l'autorité du préfet de région** ;

– la dotation à la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique** qui augmente pour couvrir les nouvelles missions confiées par le législateur et un éventuel déménagement en 2017.

CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Les crédits affectés aux services du Premier ministre et aux fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien qui lui sont rattachées, sont répartis au sein du programme 129 Coordination du travail gouvernemental pour les administrations centrales et du programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées pour les services en région.

Le tableau suivant retrace les autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) des différentes actions du programme 129.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 SUR LE PROGRAMME 129 COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 1 : <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	88 852 570	88 789 410	- 0,07	88 917 073	88 853 913	- 0,07
Action 2 : <i>Coordination de la sécurité et de la défense</i>	327 315 118	350 000 399	+ 6,93	315 288 667	345 403 904	+ 9,55
Action 3 : <i>Coordination de la politique européenne</i>	16 615 890	16 600 175	- 0,09	16 615 890	16 600 175	- 0,09
Action 10 : <i>Soutien</i>	90 917 875	115 542 468	+ 27,08	94 915 013	126 117 806	+ 32,87
Action 11 : <i>Stratégie et prospective</i>	29 070 853	26 124 053	- 10,14	29 070 853	26 124 053	- 10,14
Action 13 : <i>Ordre de la Légion d'honneur</i>	27 173 843	27 170 043	- 0,01	27 173 843	27 170 043	- 0,01
Action 14 : <i>Ordre de la Libération</i>	1 356 713	1 332 499	- 1,78	1 356 713	1 332 499	- 1,78
Action 15 : <i>Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives</i>	18 906 611	17 838 430	- 5,65	18 906 611	17 838 430	- 5,65
Action 16 : <i>Modernisation de l'action publique</i>	60 714 504	59 740 653	- 1,60	59 848 710	57 848 710	- 3,34
Total	660 923 977	703 138 130	+ 6,39	652 093 373	707 289 533	+ 8,46

Source : commission des finances.

Cette partie analyse également les crédits du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 2017, dont les AE et CP sont récapitulés dans le tableau ci-après.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2017 SUR
LE PROGRAMME 333 MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 1 : <i>Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles</i>	84 888 485	162 292 862	+ 91,18	84 888 485	162 292 862	+ 91,18
Action 2 : <i>Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées</i>	469 270 411	473 161 623	+ 0,83	329 953 090	326 844 302	- 0,94
Action 3 : <i>Emplois déconcentrés des services du Premier ministre</i>	176 366 581	177 558 404	+ 0,68	176 366 581	177 558 404	+ 0,68
Total	730 525 477	813 012 889	+ 8,64	591 208 156	666 695 568	+ 9,16

La progression des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, de plus de 9 % par rapport aux crédits ouverts en 2016, s'explique essentiellement par les éléments suivants :

– la masse salariale progresse de 20 millions d'euros majoritairement sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (+ 18 millions d'euros). Cette évolution résulte notamment du transfert des effectifs du Groupement interministériel de contrôle sur le budget du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (+ 60 ETPT et 4,5 millions d'euros de masse salariale) ainsi que de la poursuite de la montée en puissance de ce service et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Au total, la masse salariale inscrite sur l'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme 129 progresse de 14 millions d'euros ;

– un transfert de 81 millions d'euros en AE et CP depuis différents ministères afin de regrouper sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations* les moyens de fonctionnement des administrations régionales. Il ne s'agit donc pas là d'une réelle augmentation des dépenses de la mission mais d'une variation de son périmètre.

I. LES ADMINISTRATIONS CIVILES

A. LES BUDGETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHÉS

1. Les cabinets ministériels : une transparence qui peine à s'établir

L'action 1 du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* comprend les crédits de personnel des différents cabinets rattachés au Premier ministre.

Les dotations ouvertes en loi de finances ne sont pas individualisées par cabinets. Le tableau suivant retrace les prévisions et consommations réelles de ces crédits pour les cabinets relevant de ce programme depuis 2012.

**CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS DEPUIS 2012
POUR LES CABINETS MINISTÉRIELS DONT LE SOUTIEN RELÈVE DU PROGRAMME 129**

	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits prévus en LFI	24 855 351	24 184 069	24 621 607	24 317 354	26 605 794
Consommation	22 072 016	24 731 578	25 625 384	25 184 052	26 941 935

Source : services du Premier ministre.

On observe une trajectoire à la hausse de ces crédits depuis le début de la législature.

Lors de l'exercice 2014, la consommation des crédits a été supérieure à la prévision en raison du changement de Gouvernement et du versement d'indemnités de sujétions particulières et de retour à l'emploi pour le personnel.

En 2016 encore, la consommation des crédits dépasse l'enveloppe initialement prévue. Cette dépense s'explique par la prise en charge en cours de gestion de deux nouveaux secrétariats d'État, créés lors du remaniement ministériel du 11 février 2016 (secrétariat d'État à l'égalité réelle et secrétariat d'État à l'aide aux victimes).

Il faut rappeler que le secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'égalité réelle, innovation de février 2016, a été supprimé quelques mois plus tard, en août 2016, et fut donc l'un des plus éphémères de la V^e République.

Les crédits consommés en 2016 comprennent donc les crédits des dépenses de personnel des cabinets ministériels du Premier ministre, du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, de la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes depuis le 11 février 2016, et de la secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle entre le 11 février et le 31 août 2016.

Les effectifs du cabinet du Premier ministre s'élevaient au 1^{er} août 2016 à 493 personnes, dont 67 au cabinet et 426 en charge des fonctions support. Ces effectifs sont en augmentation : au 1^{er} août 2015, on dénombrait 488 personnes au cabinet dont 59 membres du cabinet et 429 personnels en charge des fonctions support. La masse salariale inscrite sur le programme 129, qui ne prend en charge que la moitié des effectifs, est estimée pour 2016 à 18,3 millions d'euros. Sur les 493 membres du cabinet et fonctions support du Premier ministre, 253 sont mis à disposition.

Les effectifs du cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement s'élèvent, au 1^{er} août 2016, à 39, dont 10 au cabinet et 29 en charge des fonctions support. Au 1^{er} août 2015, ils étaient 42, dont 32 chargés des fonctions support. La masse salariale sur les crédits du programme 129 est estimée à 2,2 millions d'euros.

Au cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, on dénombre 34 personnes au 1^{er} août 2016, dont 10 au cabinet et 24 en charge des fonctions support, en augmentation de 3 personnes par rapport à l'année précédente.

Le secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes comprend 33 personnes (10 au cabinet, 23 chargés des fonctions support). Celui chargé de l'égalité réelle employait 28 personnes (7 au cabinet et 19 aux fonctions support).

Il y a donc lieu de s'interroger sur le coût réel des remaniements successifs. La création d'un ministère ou d'un secrétariat d'État entraîne des frais d'emménagement, des dépenses de matériel et d'équipement, l'embauche de personnel, etc. Sa suppression conduit au versement d'indemnités de retour à l'emploi. Ces modifications répétées de l'organigramme gouvernemental ont donc un coût pour le contribuable qui ne semble pas évalué.

Pour 2017, les prévisions de consommation des crédits de rémunération en personnel s'élèvent à 29,1 millions d'euros, en augmentation de 9,4 % par rapport aux 26,6 millions prévus pour 2016 et de 31 % par rapport à la consommation en 2012.

À ces dépenses de personnel s'ajoutent des crédits de fonctionnement d'un montant de 2,3 millions d'euros en AE et CP pour 2017 afin de couvrir les « dépenses d'intendance du Premier ministre : produits alimentaires, prestations hôtelières et produits vestimentaires ». L'action 1 comprend également 7,2 millions d'euros au titre des subventions accordées par le Premier ministre à des fondations et associations.

Le Rapporteur spécial souhaite donc insister une nouvelle fois sur la nécessité d'une plus grande transparence des dépenses des cabinets ministériels.

Des améliorations ont été apportées au sein du fascicule jaune annexé au projet de loi de finances relatif aux *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*. Désormais, les rémunérations effectivement versées par les services du Premier ministre aux contractuels et les indemnités de sujétion particulière sont connues, retracées et calculées *pro rata temporis*. On regrette cependant que cette annexe soit si tardivement portée à la connaissance de la représentation nationale.

On constate par ailleurs que les rémunérations des conseillers mis à disposition demeurent opaques. Elles 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 et ne tiennent donc pas compte de l'évolution de carrière du conseiller dans son administration d'origine.

La dotation du programme 129 intègre également les rémunérations des personnels affectés auprès des anciens Premiers ministres et Présidents de la République : elles se sont élevées à 2,11 millions en 2015.

Le décret n° 2016-1302 du 4 octobre 2016 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République vient d'instaurer une dégressivité des moyens accordés aux anciens présidents de la République, en prévoyant une réduction du nombre de collaborateurs au-delà de la cinquième année suivant leur départ de l'Élysée. Pour les anciens présidents investis avant le 15 mai 2012, en l'occurrence MM. Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, ce délai de cinq années court à compter de la date d'entrée en vigueur du décret. Les économies réalisées n'interviendront donc que dans cinq ans.

2. Les vols ETEC : un déficit de sincérité budgétaire

L'escadron de transport, d'entraînement et de calibration (ETEC) est une unité de l'armée de l'air française ayant notamment pour mission d'assurer, pour des raisons de sécurité, les déplacements aériens du Premier ministre.

Jusqu'en 2010, le remboursement des déplacements financés par le ministère de la défense n'était pas à la charge des services du Premier ministre. C'est à la demande des rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale que, depuis le 1^{er} janvier 2010, les vols à bord des appareils de l'ETEC sont facturés aux autorités prescriptrices.

Désormais, le ministère de la défense supporte dans un premier temps les dépenses liées aux déplacements du Premier ministre, puis les factures aux services du Premier ministre via le logiciel Chorus, après certification du service fait par le cabinet militaire du Premier ministre.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des services du Premier ministre a formulé en 2015 des réserves sur l'absence de budgétisation du remboursement des vols ETEC au ministère de la défense. Les mêmes réserves ont été formulées en 2016, le CBCM soulignant lors de l'avis rendu sur le programme 129, l'absence de soutenabilité du BOP *Soutien* sans recours à un dégel partiel de la réserve de précaution pour le financement des vols ETEC.

Dans les réponses au questionnaire du Rapporteur spécial, la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre précise que « *les déplacements du Premier ministre étant tributaires pour une grande part de l'actualité politique et le recours aux vols ETEC n'étant pas systématique, les*

prévisions de dépenses pour l'exercice 2017 ne peuvent être définies à ce jour. Toutefois le montant moyen de ces dépenses avoisine les 4 millions d'euros par an. »

Le total des dépenses de vols ETEC imputés sur l'exercice 2015 s'élève à 3,8 millions d'euros selon le rapport annuel de performance. Au 1^{er} août 2016, le montant des dépenses constatées pour 2016 s'élève déjà à 2,1 millions d'euros.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, une demande de dégel de la réserve de précaution sera nécessaire pour permettre le remboursement des vols ETEC au ministère de la défense en 2016.

Aussi, le Rapporteur spécial s'étonne de voir que les vols ETEC ne sont pas une fois cités dans le projet annuel de performance du programme 129, alors que le montant qui leur est alloué est loin d'être négligeable et que cette dépense est récurrente.

B. LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

Le Rapporteur spécial a rencontré MM. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, et Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, le mercredi 12 octobre, dans les locaux du secrétariat général du Gouvernement au 57 rue de Varenne.

1. Des crédits de soutien en augmentation pour 2017

La direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre est en charge des fonctions supports d'une trentaine d'entités en administration centrale et de près de 260 en administration déconcentrée. Les moyens à sa disposition sont retracés à l'action 10 *Soutien* du programme 129.

La DSAF met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines, est responsable de la gestion des effectifs, des emplois, des recrutements et des affectations, ainsi que de l'animation et de la coordination des relations avec les organisations représentatives du personnel. Ainsi, 2 millions d'euros seront consacrés en 2017 aux formations du personnel et à l'organisation de concours de recrutement, 600 000 euros à l'action sociale, 200 000 euros à la politique du handicap.

La direction propose et met en œuvre la politique de diffusion des technologies de l'information et de la communication, gère les moyens informatiques et de télécommunication et assure la sécurité des systèmes d'information. 8,6 millions d'euros en AE et 8,2 millions en CP sont alloués aux dépenses de téléphonie, à l'entretien et l'achat de matériel informatique.

La DSAF gère également l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'équipement et assure la conduite des opérations immobilières. Elle assure la gestion de dix-neuf immeubles, dont les frais sont évalués à 5,7 millions d'euros en AE et 5,9 en CP en 2017 (nettoyage, gardiennage, entretien, etc.) et les loyers à 15,9 millions d'euros en AE et 19 millions en CP. Ce sont pour la plupart des immeubles domaniaux : sur les 19 millions d'euros de loyers, 13,9 millions sont des loyers budgétaires. L'hôtel de Matignon, résidence du Premier ministre, ne fait pas l'objet d'un loyer.

Le plafond d'emplois est porté à 545 ETPT, contre 499 en 2016, pour une masse salariale estimée à 40,3 millions d'euros. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, cette augmentation de 46 ETPT s'explique par :

– un transfert entrant de + 7 ETPT depuis le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* afin d'assurer la gestion des services départementaux des systèmes d'information et de communication ;

– un transfert entrant de + 7 ETPT depuis le programme 308 *Protection des droits et libertés* au titre de la mutualisation des fonctions support dans le cadre du regroupement des services du Premier ministre et de plusieurs autorités administratives indépendantes sur le site de Ségur-Fontenoy ;

– la prise en charge de + 4 ETPT au titre des mutualisations dans le cadre du regroupement des services du Premier Ministre et de plusieurs autorités administratives indépendantes sur le site de Ségur-Fontenoy, en provenance des autres structures du programme 129 ;

– un transfert sortant de – 1 ETPT à destination du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre de la création de la direction des achats de l'État ;

– des « corrections techniques » de 29 ETPT, correspondant au recrutement d'apprentis.

L'action *Soutien* est dotée pour 2017 de 115 millions d'euros en AE et 126 millions d'euros en CP, à comparer aux 91 et 95 millions d'euros ouverts en AE et CP pour 2016 (+ 27 % en AE et + 32,8 % en CP).

Cette augmentation de 24 millions d'euros en AE et 31 millions en CP s'explique en grande partie par des surcoûts liés à l'installation du « centre de Gouvernement » sur le site Ségur-Fontenoy (+ 12,2 millions d'euros en AE et + 21,8 millions en CP), aux travaux de rénovation prévus dans le schéma directeur immobilier (+ 2,5 millions d'euros en AE) et par l'augmentation des dépenses de personnel (+ 2,7 millions d'euros en AE et CP).

Si l'on soustrait ces dépenses, on note néanmoins une augmentation inexplicquée de 6,5 millions d'euros en AE et en CP. Ces dépenses supplémentaires sont réparties dans divers postes de dépenses de l'action 10. Ainsi, 1 million d'euros de « dépenses automobiles » apparaissent dans les frais de fonctionnement courant ; les frais de gardiennage et d'accueil sont réputés coûter 1 million d'euros de plus en 2017 qu'en 2016 (1,5 million d'euros en PLF pour 2016 et 2,5 millions pour 2017) ; les dépenses informatiques et bureautiques passent de 1,2 million en 2016 à 2,6 millions en 2017, et près d'1 million d'euros supplémentaire est prévu pour l'acquisition de licences et le développement d'applications métiers.

Ces augmentations de dépenses laissent à penser que la direction des services administratifs et financiers auprès du Premier ministre gonfle certaines dépenses pour se préserver une marge de manœuvre en gestion, afin de financer des dépenses non budgétées telles que les vols ETEC.

2. Les surcoûts relatifs à l'implantation sur le site Ségur-Fontenoy

L'opération Ségur-Fontenoy, pilotée par la DSAF du Premier ministre, consiste à regrouper dans un même ensemble immobilier, situé au 20, avenue de Ségur et 3, place de Fontenoy, des services et autorités administratives indépendantes rattachés au Premier ministre. Ce projet a pour but de rationaliser le parc immobilier en réduisant le nombre d'implantations de ces entités, localisées actuellement sur 15 sites différents, et de mutualiser des services et fonctions support.

a. Les surcoûts temporaires liés à l'implantation

L'opération Ségur-Fontenoy

Après une phase d'études, de sondages destructifs, de curages et de désamiantage, les travaux de restructuration de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy ont démarré le 22 janvier 2015. La première phase de cette restructuration vient de s'achever avec la livraison, le 30 juin dernier, du bâtiment Fontenoy. Il a permis l'installation au mois d'octobre 2016 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et du Défenseur des droits, conformément au calendrier prévisionnel.

La livraison du bâtiment Ségur offrant 1 800 postes de travail reste planifiée au 31 août 2017.

Le contrat liant l'État à la SOVAFIM, chargée de l'opération de restructuration du bâtiment, 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.

Des autorisations d'engagement, d'un montant de 370 millions d'euros correspondant à 12 ans de loyer, avaient déjà été inscrites dans le PLF pour 2013.

Il est prévu d'y accueillir dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy 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 : outre la CNIL et 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 (CNCDDH).

Il s'y ajouterait les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) et deux cabinets ministériels.

Le budget 2017 prévoit de consacrer 26,4 millions d'euros en AE et 36,1 millions d'euros en CP à ce projet, imputés sur l'action 10 *Soutien du programme 129*. L'écart entre les AE et les CP correspond au montant des loyers qui augmentent de 9,2 millions d'euros en CP en raison de l'occupation totale du bâtiment Fontenoy sur une année complète et du bâtiment Ségur sur un quadrimestre.

Ces dotations sont bien supérieures à celles ouvertes en LFI pour 2016 qui s'élevaient à 14,5 millions d'euros en AE et en CP. **L'augmentation correspond à des coûts de transition au titre du déménagement des services et de l'aménagement des nouveaux locaux.**

Les coûts de transition liés à l'opération Ségur Fontenoy comprennent les « coûts projet », les loyers de Ségur-Fontenoy, liés à la double occupation dans l'attente de la libération des sites restitués, et les travaux modificatifs apportés au projet initial :

– les « coûts projets » comprennent des dépenses exceptionnelles, notamment une augmentation des coûts de projets informatique (+ 6 millions d'euros en AE et + 3,2 millions en CP) et de la mise en place de la restauration, le mobilier, l'engagement des marchés concernant les fluides et au gardiennage (+ 4 millions en AE et + 7 millions en CP) ;

– à ceci s'ajoutent les doubles loyers dans l'attente des restitutions des sites libérés. 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 ;

– des aménagements faits à la demande de l'administration qui n'avaient pas été prévus dans le projet initial (11,47 millions d'euros en AE et CP) résultent tout d'abord des contraintes de sûreté et de l'évolution des besoins en matière de systèmes d'information des entités rejoignant le site.

Il convient de souligner que le projet Ségur-Fontenoy implique également des dépenses relatives au fonctionnement courant des locaux, qui ont donc vocation à se perpétuer dans les années à venir. Ces dépenses regroupent les dépenses de loyers (14,3 millions d'euros en CP demandés pour 2017) et les autres charges immobilières relatives au paiement des taxes sur les bureaux (200 000 euros en AE et CP). De même, ces dépenses comprennent des dépenses récurrentes liées au gardiennage et à l'accueil (2,8 millions en AE et 1,7 million en CP), aux fluides (4,8 millions en AE et 1,1 million en CP) et à la maintenance des bâtiments (3 millions en AE et 2,4 millions en CP).

Ce regroupement doit être une source d'économie à long terme, grâce à la diminution de la dépense de loyers d'une part et à la mutualisation des fonctions support d'autre part, permettant une diminution des effectifs d'une quarantaine de personnes. Cette mutualisation pourrait aussi être l'occasion d'enrichir la carrière des personnels affectés au service du Premier ministre par une mobilité accrue entre les différentes entités.

Selon le DSAF, le bilan de l'opération Ségur-Fontenoy est proche de l'équilibre. En effet, la hausse des coûts de 4,5 % par rapport au budget initial s'explique en partie par l'augmentation de 3 % des effectifs voués à s'installer sur le site et aux dépenses informatiques. Compte tenu du prix au mètre carré dans le 7^e arrondissement de Paris, des efforts spécifiques sont menés afin de limiter la dépense. Ainsi, une norme de 10 m² par personne a été imposée aux services, en dessous de la norme imposée par France Domaine (12 m²).

Il paraît souhaitable au Rapporteur spécial que ce souci de mutualisation se poursuive dans l'occupation des locaux. À titre d'exemple, le partage de salles de réunion entre plusieurs entités permettrait de rationaliser l'occupation des surfaces.

Pour conclure sur ce point, le Rapporteur spécial partage le point de vue du secrétaire général du Gouvernement qui a salué ce « grand projet d'État » initié par le précédent Gouvernement, le qualifiant d'« administrativement responsable et économiquement mesuré ».

b. Les perspectives de gestion immobilière des surfaces libérées

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

	Services occupants	Surfaces SUB (en m²)
35 rue saint Dominique	Multiservices	6 214
19 rue de Constantine	SIG	1 365
2 bis cité Martignac	DSAF	463
18 rue de Martignac	CGSP	2 739
113 rue de Grenelle	CGSP	2 595
29 quai Voltaire	DILA	5 600
64 allée de Bercy	SGMAP	3 832
TOTAL		22 808

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. Certains sites sont en cours de cession, tels que le 35 rue Saint Dominique, le 19 rue de Constantine, ou la cité Martignac. Les restitutions des immeubles domaniaux sont prévues à l'échéance du 31 décembre 2017.

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 schéma pluriannuel de stratégie immobilière prévoit la restitution de plusieurs baux contractés dans le secteur privé :

Baux	Gestion	Surfaces SUB (en m²)
18 Vaneau	DSAF	3 118
1 Manutention	DSAF	871
23 Constantine	DSAF	[parkings]
39 Quai André Citroën	DSAF	172
39 Quai André Citroën	DILA	2 047
5 Pleyel – Saint-Denis	CGET	7 166
3 Stade de France – Saint-Denis	OFDT	1 049
TOTAL		15 978

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 :

Baux	Gestion	Surfaces SUB (en m²)
11 Saint Georges	DDD	3 105
7 Saint Florentin	DDD	3 349
8 Vivienne	CNIL	3 113
12 Vivienne	CNIL	400
TOTAL		9 967

Source : direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

Au total, les surfaces libérées s'élèveraient à 25 945 m².

Parallèlement, les implantations qu'il est prévu de conserver et dont la gestion technique immobilière est assurée par la DSAF font l'objet d'un schéma directeur de travaux d'entretien lourd. L'axe prioritaire est la poursuite de la rénovation des façades et toitures qui le nécessitent, notamment sur les hôtels ministériels classés. Cependant, le plan Vigipirate a conduit à renforcer l'axe d'amélioration des conditions de sûreté des sites, avec le renouvellement ou l'installation de nouveaux dispositifs anti-intrusion et de contrôle d'accès. La programmation des opérations de mise aux normes techniques, d'hygiène, de sécurité et d'accessibilité se poursuit.

Pour 2017, des crédits (4,2 millions d'euros en AE et 3,2 millions en CP) sont prévus dans le schéma directeur immobilier pour des travaux de restauration à l'hôtel de Cassini, à l'hôtel Montalivet, à l'hôtel de Maignon et rue de Bellechasse. Il est proposé qu'une partie des produits des cessions énumérées précédemment soit allouée à ces travaux.

C. LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

1. Le secrétariat général du Gouvernement

Le secrétariat général du Gouvernement assiste le Premier ministre dans l'organisation et la coordination du travail gouvernemental. Il veille à la programmation de l'activité normative, à sa qualité et à sa cohérence. À ce titre, il est chargé de prévenir les risques de retard dans l'adoption des décrets nécessaires à l'application des lois.

Dans le projet annuel de performance, le taux d'application des lois est considéré comme l'un des indicateurs de performance 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'année dernière, le Rapporteur spécial a fait part de ses inquiétudes relatives à la dégradation du taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature. En effet, cet indicateur était passé de 85,48 % en 2012 à 81,57 % en 2013 et a chuté à 59,4 % en 2014.

C'est avec satisfaction que le Rapporteur spécial constate la nette amélioration de cet indicateur, porté à 87 % en réalisation 2015. Pour ce faire, le rapport annuel de performance pour 2015 précisait que les étapes de la préparation des décrets ont fait l'objet d'adaptations ou de simplifications afin de diminuer le délai de publication.

Outre l'adoption de mesures d'application des lois, l'année 2017 sera marquée par les échéances électorales de mai et juin. Il appartient au SGG d'apporter au Gouvernement issu des élections toute l'assistance nécessaire pour assurer la continuité de l'État et la mise en œuvre de son programme.

Le projet de loi de finances prévoit en 2017 des crédits de 18,6 millions d'euros pour le secrétariat général du Gouvernement, dont 11,5 millions d'euros de dépenses de personnel pour la rémunération de 118 ETPT.

2. Le secrétariat général des affaires européennes

Dans le cadre de sa mission de coordination interministérielle sur les questions européennes, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) contribue à l'élaboration des positions de la France sur les principaux dossiers traités par l'Union européenne et par l'OCDE.

Le SGAE, organisé en secteurs recouvrant les principales politiques de l'Union européenne, est chargé de préparer les instructions pour les négociateurs français en coordination avec l'ensemble des ministères concernés.

Le SGAE reste ainsi fortement mobilisé sur le volet de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation (mise en œuvre du « *Passager Name record* », armes à feu, financement du terrorisme), sur la création d'un corps européen de garde-côtes et de garde-frontières européens, de même que sur la question de la pression migratoire et de la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres européens (relocalisations, réinstallations, Accord UE-Turquie, aspects budgétaires et financiers de la crise migratoire).

Le secrétariat général des affaires européennes a également une mission d'impulsion et de coordination en matière de transposition des directives européennes en droit interne.

Le taux de déficit de transposition était en 2013 de 0,4 %, de 0,6 % en 2014 et de 0,7 % en 2015, taux inférieur au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen, même si les résultats se dégradent tendanciellement.

Le projet de loi de finances prévoit en 2017 des crédits de 16,6 millions d'euros pour le secrétariat général des affaires européennes, dont 11 millions d'euros de dépenses de personnel pour la rémunération de 137 ETPT.

Le plafond d'emplois ne reflète cependant pas la totalité du personnel du SGAE, dans la mesure où celui-ci dispose de 35 mises à disposition gratuites, dont le coût pour les ministères et organismes contributeurs est évalué à 3,3 millions d'euros.

3. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

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. Il a été profondément remanié par le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 qui crée en son sein 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).

Les crédits ouverts pour le SGMAP, inscrits à l'action 16 *Modernisation de l'action publique* du programme 129, sont en légère diminution. Ils s'élèvent à 57,8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2017 (- 2 millions d'euros par rapport à 2016).

37,6 millions d'euros sont alloués aux dépenses de fonctionnement hors titre 2 et 20 millions d'euros en titre 2, comme en 2016, pour un plafond d'emplois de 220 ETPT. Il est à noter que 58 % des emplois du SGMAP sont pourvus par des contractuels.

a. Les mesures de transformation et de simplification de l'action publique

La direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) est chargée de coordonner les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers. Elle assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation, et en évalue la réalisation. Elle participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics. Elle est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques.

À la fin juillet 2016, sur les 82 évaluations de politiques publiques (EPP) décidées par le Gouvernement en 2012, 79 ont été lancées, 68 ont été menées à leur terme et 72 % d'entre elles connaissent des suites.

Le service « appui aux transformations » accompagne les administrations dans toutes les phases clés des actions et projets ministériels ou interministériels de transformation et de simplification. Les crédits de fonctionnement (hors titre 2) de l'appui à la transformation s'élèvent à 12,3 millions d'euros en AE et 12,2 millions d'euros en CP, soit près du tiers des dépenses de fonctionnement du SGMAP, hors dépenses de personnel. À titre d'exemple, le SGMAP a accompagné le ministère des affaires sanitaires et sociales pour la mise en programme du plan de généralisation du tiers payant.

La mission « simplification » du SGMAP coordonne et accompagne, de la détection à la mise en œuvre, les ministères dans leurs programmes de simplification.

Ainsi, le programme de simplification pour les entreprises compte en août 2016 quelques 410 mesures. Les travaux ont été engagés sur plus de 85 % des mesures, dont 21 % sont en phase de généralisation ou font l'objet d'un texte qui a été publié ; et 57 % sont déjà effectives pour les entreprises françaises.

Les mesures de simplification concernent également les particuliers. Sur les 211 mesures adoptées à destination des citoyens, 51 % sont effectives. À titre d'exemple, ces mesures comprennent la dématérialisation de la demande d'aide au logement pour les étudiants ou du paiement en ligne des timbres fiscaux.

b. La modernisation des systèmes d'information de l'État

La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) est devenue une véritable direction des systèmes d'information stratégique de l'État, dont dépend le service à compétence nationale « réseau interministériel de l'État » (RIE).

Le RIE, créé en mai 2011, est le réseau unifié et sécurisé de l'État. Ce réseau remplace progressivement l'ensemble des sites ministériels des administrations centrales et déconcentrées représentant près de 17 000 sites au démarrage du projet. Fin juillet 2016, il est déployé sur plus de 11 500 sites en métropole et dans les DOM COM.

Les crédits de ce service à compétence nationale (9,9 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP) doivent permettre d'assurer la poursuite du déploiement et le fonctionnement du réseau interministériel de l'État.

Par ailleurs, la DINSIC assure le pilotage du projet interministériel VITAM (« valeurs immatérielles transmises aux archives pour mémoire ») dédié à la production d'une solution logicielle pour l'archivage numérique des administrations. Ce projet a bénéficié par voie de fonds de concours d'un financement dans le cadre du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA 2) *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique* à hauteur de 16,5 millions d'euros dont 12 millions versés en 2015 et 4,5 millions attendus en 2017.

Enfin, la mission Etalab, créée en 2011, est chargée de soutenir l'ouverture et le partage des données publiques à travers la plateforme data.gouv.fr, conformément au principe général de réutilisation libre, facile et gratuite des données publiques. Elle coordonne la représentation française au sein du Partenariat pour un gouvernement ouvert, dont la France assurera la présidence d'octobre 2016 à octobre 2017. En 2016, les crédits du SGMAP ont contribué au financement à hauteur de 3,6 millions d'euros du sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert, qui se tiendra du 7 au 9 décembre 2016 à Paris.

L'un des indicateurs du programme 129 évalue l'ouverture et la diffusion des données publiques : la cible de 40 000 ressources en *open data* initialement fixée pour 2017 a été très largement dépassée car plus de 96 000 jeux de données ont déjà été mis à disposition. On compte plus de 14 000 contributeurs actifs sur le site data.gouv.fr.

D. UNE MOSAÏQUE D'ENTITÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

De nombreuses entités sont rattachées budgétairement au programme 129, sans qu'elles soient nécessairement en lien direct avec la « coordination du travail gouvernemental ».

Certaines sont individualisées au sein d'une action budgétaire, telles que l'Ordre de la Légion d'honneur (action 13), l'Ordre de la Libération (action 14), la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (action 15) ou le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (au centre de l'action 11 *Stratégie et prospective*), quand d'autres ne bénéficient que d'une sous-action, tel que le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (au sein de l'action 1).

1. La mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

La MILDECA est chargée d'impulser et de coordonner les actions des ministères compétents en matière de lutte contre les drogues. Il s'agit de mettre en cohérence les objectifs de lutte contre les trafics avec les problématiques de prévention, de soin et de réduction des risques.

Pour cela, la MILDECA s'appuie sur deux groupements d'intérêt public, qu'elle finance en quasi-totalité : l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et le Centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD), situé en Martinique.

Les crédits alloués à la MILDECA, retracés à l'action 15 du programme 129, s'élèvent à 17,8 millions d'euros pour 2017, en diminution de 5,6 % par rapport aux crédits ouverts en 2016. Un montant de 8,6 millions a ainsi été réparti entre les chefs de projet MILDECA en région en 2016 et 8,5 millions sont prévus en 2017.

22 ETPT sont demandés, soit le même plafond d'emplois autorisé qu'en LFI pour 2016. La masse salariale prévue est de 2,34 millions d'euros en PLF pour 2017, identique à celle de 2016.

Par ailleurs, le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre de procédures pénales diligentées du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants abonde le fond de concours « Stupéfiants » géré par la MILDECA. Celle-ci les redistribue aux ministères régaliens impliqués dans la politique de lutte contre la drogue selon la clé de répartition actée en réunion interministérielle du 15 février 2007 (35 % pour la police, 25 % pour la gendarmerie, 20 % pour la justice, 10 % pour les douanes et 10 % pour les actions de prévention de la MILDECA) afin de servir au financement de projets, ceux-ci étant soumis au préalable à une étape de validation par la Présidente de la MILDECA.

En 2015, les rattachements de produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants se sont élevés à 14,1 millions d'euros. À ce stade de gestion, 4,7 millions d'euros ont été versés sur le fond de concours qui sera ouvert en gestion 2017. Par extrapolation, la MILDECA estime le montant du fond de concours 2017 à 11 millions d'euros, mais celui-ci pourra être moindre ou supérieur selon les procédures jugées et le montant des confiscations prononcées, par nature imprévisibles.

2. L'Ordre de la Légion d'honneur

La dotation de 27,1 millions d'euros pour 2017 à l'Ordre de la Légion d'honneur, personne morale de droit public *sui generis*, retracée à l'action 13 du programme *Coordination du travail gouvernemental*, est sensiblement identique à celle ouverte en LFI pour 2016. Elle se compose d'une subvention pour charges de service public de 24,5 millions d'euros à laquelle s'ajoutent 2,6 millions d'euros dotation en fonds propres.

Cette action recouvre la gestion des ordres nationaux (Légion d'honneur et Ordre national du Mérite) et de la Médaille militaire, du musée national de la Légion d'honneur et des ordres de chevalerie (site de Solferino), et des maisons d'éducation de la Légion d'honneur (sites de Saint-Denis et de Saint-Germain-en-Laye).

Dans le cadre du PLF pour 2017, 405 ETPT sous plafond sont prévus contre 406 en LFI pour 2016. 6 autres emplois en fonction au sein de la Grande chancellerie de la Légion d'honneur sont rémunérés par d'autres programmes (ministère de la défense). Les dépenses de personnel représentent dans le compte financier 2016 plus de 21 millions d'euros.

En complément de la dotation sur fonds propres de l'État, le Grand Chancelier a engagé depuis plusieurs années une politique de recours à des mécènes et/ou donateurs afin de compléter le financement de l'entretien et de la rénovation des bâtiments de l'Ordre de la Légion d'honneur.

3. L'Ordre de la Libération

Cette action regroupe les crédits en faveur du budget de l'Ordre de la Libération, géré par le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » depuis le décret n° 2012-1253 du 14 novembre 2012. Il a remplacé le Conseil de l'Ordre de la Libération en tant qu'organe dirigeant de l'Ordre de la Libération créé par le général de Gaulle le 16 novembre 1940.

L'Ordre de la Libération bénéficie de 1,3 million d'euros en PLF pour 2017, comme en LFI 2016. 14 ETPT sous plafond sont prévus, soit le même nombre qu'en LFI 2016.

4. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et organismes associés

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), créé en avril 2013, s'est substitué au Centre d'analyse stratégique (CAS). Il est désormais connu sous son nom d'usage « France stratégie ».

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.

Il a pour missions essentielles d'évaluer les politiques publiques, et de formuler des propositions au Gouvernement.

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 26,1 millions d'euros en 2017 en diminution par rapport aux 29 millions d'euros ouverts en LFI pour 2016.

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*. Le projet annuel de performance ne précise pas la répartition des crédits entre les différents organismes. Une estimation des dépenses peut être déduite de la consommation des crédits en 2015.

Ces organismes sont les suivants :

– Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), organisme public créé en 1978, étudie en particulier les questions monétaires et financières mondiales et le commerce international. Le CEPII a consommé 3,1 millions d'euros en 2015.

– 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 916 464 euros en 2015.

– 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 instance d'analyse et de proposition en matière de retraites. La dépense 2015 était de 1,3 million d'euros.

– Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), créé en 2005, avec pour missions de formuler un diagnostic sur les causes du chômage, d'établir un bilan du marché du travail et des perspectives pour l'emploi, d'évaluer les dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation, et de formuler des propositions. Les crédits du COE ont diminué au cours de cette législature, de 591 990 euros en 2012, à 472 112 euros en 2015, malgré la situation du marché du travail.

– 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. 317 371 euros ont été consacrés au HCF en 2015.

– 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. Le HCAAM a consommé 577 293 euros en 2015.

– 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. 440 161 euros ont été consommés par le HCFiPS en 2015.

Le Conseil national de l’industrie est quant à lui rattaché budgétairement aux ministères financiers.

Trois organismes de prospective bénéficient de subventions versées par le CGSP : il s’agit de l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES), de l’Institut français des relations internationales (IFRI) et de l’Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

Les crédits d’intervention au titre 6 de l’action 11 correspondent aux subventions qui leur sont versées. Ces subventions ont considérablement diminué l’année dernière, passant de 6,5 millions d’euros en 2015 à 4,3 millions en 2016, et se stabilisent à 4,2 millions pour 2017. Il est à noter que ces trois organismes font l’objet régulièrement d’abondements lors de la discussion budgétaire, au titre de la réserve parlementaire.

5. Le comité d’indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

Afin de faciliter le processus d’indemnisation et de faire bénéficier les personnes ayant participé aux essais et les populations locales d’un régime identique, la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français a créé un droit à réparation intégrale des préjudices pour les personnes souffrant d’une maladie radio-induite résultant des essais.

Le demandeur doit attester qu’il est atteint d’une maladie figurant sur une liste fixée par décret et qu’il a résidé ou séjourné soit au Sahara algérien à des dates et zones spécifiques définies par décret en Conseil d’État, soit en Polynésie française, entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998.

Il revient ensuite au comité d'indemnisation, devenu autorité administrative indépendante (AAI) depuis mars 2015 de se prononcer par une décision motivée sur les suites qu'il convient de donner aux demandes.

Depuis sa création, le CIVEN a reçu 1 071 demandes d'indemnisation, dont 112 nouvelles demandes pour l'année 2015.

Le budget du CIVEN relève de l'action 1 du programme 129. Il bénéficie de 5,5 millions d'euros pour 2017, destinés essentiellement à des dépenses d'intervention. La dotation rémunère aussi 7 ETPT (540 518 euros).

II. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense* est dotée de 345 millions d'euros en crédits de paiement et 350 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 2017. **L'action recouvre donc à elle seule la moitié des crédits attribués aux services centraux sous l'autorité du Premier ministre.**

Cette action rémunère 1 113 emplois sous plafond, soit 138 de plus qu'en 2016. Les dépenses de personnel s'élèvent à 84,5 millions d'euros, contre 70 millions en 2016.

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

1. Le SGDSN : une priorité de la mission

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) assure la coordination interministérielle de la sécurité et de la défense au profit du Premier ministre et du Président de la République. Il assure le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale dans toutes ses formations, préside les instances et travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité nationale et participe à l'analyse des crises internationales pouvant affecter notre environnement de sécurité.

Le secrétariat général est organisé autour de deux directions d'administration centrale (protection et sécurité de l'État, et affaires internationales, stratégiques et technologiques), d'un service à compétence nationale (l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information) et d'un service d'administration générale. Il dispose également pour remplir ses missions d'une unité militaire, le centre de transmissions gouvernemental (CTG) et assure le soutien administratif, financier et logistique du groupement interministériel de contrôle (GIC).

Pour la direction de la protection et de la sécurité de l'État, le contexte dramatique de l'année 2015, marqué par la vague d'attentats terroristes sur le territoire, s'est traduit en 2016 par des adaptations successives des plans de sécurité et de défense, à l'initiative du SGDSN, notamment le plan Vigipirate. 11 guides de bonnes pratiques ont été conçus par le SGDSN et réalisés conjointement avec le service d'information du Gouvernement et les ministères. Ces documents visent à renforcer la protection de certains bâtiments, établissements ou sites sensibles. Ils ont été largement diffusés pendant l'année 2016 vers les établissements scolaires, les centres commerciaux, les musées, les salles de spectacle, et à l'usage des maires.

Des exercices majeurs ont été organisés en 2016. En mars, l'exercice « Crue de Seine » a permis d'entraîner la cellule interministérielle de crise et les ministères à réagir à une submersion partielle de Paris et à déménager une partie des ministères vers des lieux de repli préparés. L'exercice « Secnucl6 », joué en septembre, a permis de tester un scénario de catastrophe industrielle dans le domaine nucléaire. Un troisième grand exercice devait être organisé d'ici la fin de l'année 2016, avec pour thème une attaque informatique majeure.

La direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques (AIST) suit les conflits et les crises internationales susceptibles d'affecter les intérêts français, en particulier ceux dans lesquels nos forces sont engagées. Elle produit également une évaluation mensuelle de la menace terroriste. Depuis 2013, la direction AIST coordonne les activités du groupe interministériel de prévention et de lutte contre la dissémination des armements conventionnels. Elle assure également une veille scientifique et technique permanente dans les domaines nucléaire, radiologique, biologique et chimique, explosifs (NRBCE), missilier et spatial.

Au sein du programme 129 Coordination du travail gouvernemental, les crédits prévus au bénéfice du SGDSN en 2017 s'élèvent à 282,1 millions d'euros d'AE et 277,6 millions d'euros de CP, dont 84,5 millions d'euros en titre 2.

Le budget 2017 intègre notamment trois éléments de conjoncture :

– la poursuite du plan de renforcement des moyens de l'ANSSI, qui devrait disposer de 547 ETP à la fin 2017, la rapprochant ainsi des effectifs de son équivalent allemand (600 ETP) ;

– l'adossement administratif et financier du groupement interministériel de contrôle (GIC) au SGDSN, concomitant du renforcement des moyens de cette entité pour satisfaire aux dispositions d'application de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ;

– la contraction des subventions pour charges de service public des opérateurs, représentant une économie globale d'un million d'euros en 2017, soit un effort de réduction des subventions de 6,9 % par rapport à 2016.

2. Le renforcement des moyens de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

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).

Celle-ci est chargée 24 heures sur 24 de prévenir et de réagir aux attaques contre les infrastructures critiques. La neutralisation des réseaux de TV5 Monde en avril 2015 témoigne du haut niveau de la menace qui pèse sur les systèmes d'information des acteurs publics et privés.

Rattachée au SGDSN, 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.

Forte de 110 collaborateurs à sa création, l'ANSSI devrait à la fin de l'année 2016 en compter 547. Le projet annuel de performance ne précise pas la part de la dotation du SGDSN affectée à l'ANSSI.

3. L'adossement du Groupement interministériel de contrôle au SGDSN

Créé par décret n° 2002-497 du 12 avril 2002, le groupement interministériel de contrôle (GIC) est un service du Premier ministre chargé des interceptions de sécurité. Le GIC fait l'objet d'un rattachement progressif au SGDSN en vertu de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. En matière budgétaire, il est désormais une unité opérationnelle du budget opérationnel de programme du SGDSN.

En raison de ce rattachement, le programme fait l'objet pour 2017 d'un transfert entrant en provenance du programme 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense* de 60 ETPT et 4,5 millions d'euros.

Les crédits du groupement interministériel de contrôle s'élèvent à 27,5 millions d'euros en AE et en CP pour 2017.

4. La contraction des subventions aux écoles de formation de sécurité et de défense

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.

Les subventions pour charge de service public de ces deux opérateurs sous la tutelle du SGDSN s'élèvent à 13,8 millions d'euros. Les subventions ont été diminuées de 5 % pour les crédits hors titre 2.

L'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) est un établissement public administratif chargé d'aider les cadres de la Nation à se forger une perception de la défense, à développer une sensibilité à ses enjeux et à acquérir une culture de défense. La subvention pour charges de service public de l'institut pour l'année 2017 est prévue à 7,6 millions d'euros.

L'INHESJ a pour mission d'intervenir dans les domaines de la formation, des études, de la recherche, de la veille et de l'analyse stratégique en matière de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale et économique ainsi que dans ceux intéressant la justice et les questions juridiques. La subvention à l'INHESJ doit s'élever en 2017 à 6,2 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial avait observé en début de législature que l'IHEDN et l'INHESJ, institutions dont l'intérêt n'est pas contesté, représentent un coût important alors que ces deux instances interviennent conjointement sur la sécurité intérieure et la défense nationale.

Dans ce contexte, elle avait proposé de procéder à la fusion des deux instituts, leurs actuels auditeurs respectifs ayant tout intérêt à réfléchir à des problématiques communes de défense et de sécurité nationale. Cette fusion pourrait générer des économies sur les fonctions support et également sur l'encadrement, sans qu'il soit porté atteinte à la diversité ni à la qualité des formations.

Plutôt qu'une fusion, le SGDSN s'est engagé dans un programme de mutualisation des fonctions de soutien. Elle se concrétise notamment par la création d'une agence comptable unique (IHEDN/INHESJ).

Le Rapporteur spécial se félicite que sa suggestion ait été suivie d'effet, au moins partiellement, et que les subventions aux deux instituts aient diminué depuis 2015. Elle renouvelle son interrogation sur l'intérêt d'une nouvelle étape qui pourrait aboutir à la fusion des deux instituts en une structure commune.

B. LES FONDS SPÉCIAUX

Depuis la loi de finances pour 2002, les fonds spéciaux inscrits au budget des services du Premier ministre sont consacrés exclusivement à des actions en matière de sécurité intérieure et extérieure de l'État.

Les crédits destinés aux fonds spéciaux s'exécutent en gestion sur le budget opérationnel de programme *Soutien* et sont inscrits sur l'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense*.

Ils sont essentiellement destinés à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), mais aussi à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), 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), 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. En exécution 2015, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 54,5 millions par trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles (12,25 millions), deux décrets de transfert destinés à la DGSE (34 millions) et la mobilisation de la réserve de précaution.

Ainsi la consommation des crédits de fonds spéciaux s'est-elle élevée à 104,4 millions d'euros en 2015, supérieure aux 73,7 millions d'euros de 2014, aux 68,8 millions d'euros consommés en 2013 et aux 68,3 millions de 2012.

Le contexte sécuritaire, marqué par les attentats terroristes de janvier et novembre 2015, explique largement ce renforcement de moyens. La délégation parlementaire aux renseignements constatait dans son rapport annuel publié en février 2016 que, contrairement aux budgets octroyés aux services de renseignement qui « *ont connu une progression appréciable et conforme à la reconnaissance de la fonction stratégique assumée ainsi qu'à la hausse de leur activité* », les fonds spéciaux « *n'ont pas bénéficié d'une revalorisation alors même qu'ils financent la partie la plus sensible de l'activité de ces administrations* »⁽¹⁾.

Les crédits programmés initialement en 2016 s'élèvent à 59 millions d'euros, abondés par un décret de transfert de 8 millions d'euros en juillet 2016. **La prévision de consommation des crédits s'élève donc à 67 millions d'euros, une somme comparable aux 67,9 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2017. Le Rapporteur spécial approuve cette augmentation nécessaire de la dotation des fonds spéciaux.**

III. LES MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, consacré à l'administration territoriale de l'État, regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI) et les crédits immobiliers de l'occupant des services déconcentrés de l'État inclus dans le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), hors outre-mer.

(1) Rapport n° 3524 de Mme Patricia Adam et M. Jean-Pierre Raffarin relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, publié le 25 février 2016.

Ce programme porte également, depuis le 1^{er} janvier 2013, les emplois déconcentrés des services du Premier ministre.

Suite à 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, l'administration territoriale de l'État s'engage sur la voie d'une mutualisation des fonctions support. Pour 2017, ce programme prend en charge des moyens de fonctionnement de certaines administrations régionales et non plus des seules DDI.

Les crédits du programme 333 sont entièrement déversés en exécution vers les programmes portant des politiques publiques des ministères concernés, à l'exception de la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales et de leurs collaborateurs.

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

L'action 1 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.

En 2016, les moyens de fonctionnement des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) et des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale d'Île-de-France et de Corse (DRJSCS), ont été intégrés au programme 333.

En 2017, le périmètre du programme s'étend aux autres directions régionales du périmètre de la RéATE, à savoir aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), aux directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), ainsi que pour l'Île-de-France à la direction régionale et inter-départementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE), à la direction régionale et inter-départementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA), à la direction régionale et inter-départementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL), et à la direction régionale et inter-départementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAFA).

En outre, cette extension intègre également les crédits de fonctionnement courant des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) ainsi que des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE).

Le périmètre géographique ne comprend pas l'outre-mer, à l'exception de la Martinique, faisant l'objet d'une expérimentation pour 2017.

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.

À périmètre constant, les crédits alloués à l'action 1 *Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles*, avec 80,89 millions en AE et CP, les crédits de fonctionnement courant alloués aux directions départementales interministérielles baissent de 4,7 % par rapport à la LFI 2016.

À périmètre courant cependant, l'extension du périmètre de l'action entraîne une hausse de 91,2 % des crédits par rapport à la LFI 2016 : ils s'élèvent à 162,3 millions d'euros en AE et CP.

L'action 2 du programme permet de mutualiser les dépenses consacrées aux charges immobilières de l'État occupant (hors outre-mer). Pour 2017, le périmètre de cette action est inchangé. 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 préfectures (et leurs sous-préfectures) de métropole.

Les crédits de paiement alloués aux paiements des loyers, tant budgétaires qu'externes, sont maintenus en valeur au niveau de la LFI 2016. Les loyers budgétaires s'élèvent à 133,70 millions d'euros de CP et les loyers externes à 86,57 millions de CP.

Les crédits de paiement destinés aux loyers externes sont en diminution de 9,3 % entre la LFI 2013 et la LFI 2016, passant ainsi de 95,4 millions d'euros à 86,5 millions d'euros. Sur cette ressource, 62,7 millions d'euros ont été engagés au 10 août 2016, et 50,5 millions d'euros ont été payés. Le PLF pour 2017 affiche toutefois des ressources identiques à la LFI 2016.

Aux dépenses récurrentes s'ajoutent 128,2 millions d'euros d'engagements pour les trois projets immobiliers suivants :

– 64 millions d'euros pour le regroupement de services de l'État à Ajaccio sur le site d'Aspretto (Corse) ;

– 27,2 millions d’euros pour le regroupement de services à Besançon sur le site du quartier Viotte (Grand Est) ;

– 37 millions d’euros pour le regroupement de services d’Amiens (Hauts-de-France – projet encore en phase d’étude).

Les autres dépenses immobilières de l’action 2 s’élèvent à 106,8 millions d’euros de CP, soit une baisse de 2,6 % par rapport à la LFI pour 2016. Ces dépenses sont majoritairement contraintes notamment par les charges immobilières, fluides ou impôts et taxes. Des économies sont cependant prévues avec la fin du déploiement de marchés interministériels de fournitures de fluides (électricité et gaz).

B. LES EFFECTIFS D’ADMINISTRATION TERRITORIALE

Les crédits de titre 2 du programme 333 votés en LFI pour 2016 s’élèvent à 176,37 millions d’euros en AE et en CP. La prévision d’exécution des crédits de titre 2 au 31 décembre 2016 s’élève à 176,86 millions d’euros.

Les crédits de titre 2 demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 s’élèvent à 177,56 millions d’euros en AE et en CP. Ils sont regroupés à l’action 3 du programme 333.

Le plafond d’emplois demandé en 2017 pour le programme est de 1 979 ETPT, contre 1 976 ETPT en 2016 (+ 3 ETPT).

Cette évolution s’explique, par un schéma d’emplois impactant le plafond à hauteur de – 8 ETPT d’une part, et par un solde des transferts à hauteur de + 11 ETPT.

En effet, 64 ETPT sont transférés au programme 333. Ces transferts s’expliquent d’une part par la mise en œuvre de la nouvelle politique des achats de l’État et d’autre part par le transfert de 33 emplois des missions régionales portés jusqu’ici par le programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l’État*.

Deux autres facteurs pèsent sur les crédits de l’action 3 : une hausse de 664 045 euros au titre de la variation du point d’indice de la fonction publique et un glissement vieillesse-technicité (GVT) solde estimé à 399 061 euros.

Le montant de la contribution employeur au compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions* est de 50,2 millions d’euros au titre des personnels civils (taux de cotisation de 74,6 %) et de près de 464 000 euros au titre des personnels militaires (taux de cotisation de 126,07 %), soit un total de 50,7 millions d’euros.

Concernant la gestion du programme, le Rapporteur spécial relaie les inquiétudes de la Cour des comptes. En effet, le programme 333 nécessite, chaque année, le dégel d’une partie conséquente de la réserve de précaution pour assurer la soutenabilité de la programmation dès le début de la gestion.

La Cour des comptes souligne dans sa note sur l'exécution budgétaire 2015 que « *la pratique récurrente consistant à pratiquer un surgel sur le programme 129 afin de compenser le dégel sur le programme 333, revient, dans les faits à annihiler la réserve de précaution du programme 333. En effet, le programme 129 n'est pas en mesure de supporter ce surgel qui est inexorablement annulé à chaque exercice* ».

*

* *

CHAPITRE II : 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 les rattachements de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), onze autorités administratives et instances indépendantes relèvent désormais du programme 308 *Protection des droits et libertés*.

Le Rapporteur spécial a souhaité insister cette année sur la Haute autorité chargée de la transparence de la vie publique (HATVP), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), dont elle a rencontré les responsables.

I. UN PROGRAMME CONSACRÉ AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

A. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES RATTACHÉES AU PROGRAMME 308

Il existe aujourd'hui plus de quarante AAI, qui forment une mosaïque aux contours flous et régissent des pans entiers des politiques publiques, dans des secteurs très divers.

Le programme *Protection des droits et libertés* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* est le seul programme du projet de loi de finances regroupant un nombre substantiel de ces autorités, les autres étant disséminées entre différents programmes.

Les onze AAI rattachées au programme 308 sont la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créées 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 le Défenseur des droits, mis en place en 2012.

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

Depuis la loi de finances pour 2016, l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), créée en 2011, a ses crédits inscrits sur une nouvelle action 11 *Régulation de la distribution de la presse* du programme 308.

Ainsi, l’évolution de la structure du programme 308 reflète bien le dynamisme de création de ces autorités administratives.

B. UNE INÉGALE RÉPARTITION DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE

La plupart de ces autorités indépendantes dispose de leur propre action budgétaire, ce qui permet d’individualiser et de suivre l’évolution des crédits. Cependant l’action 6 *Autres autorités indépendantes* regroupe les crédits de la CADA, du CCNE et du CNC DH, et l’action 7 *Sécurité et protection des libertés* regroupe ceux de la CNCTR et de la CCSDN.

Bien que représentant une dotation budgétaire importante, avec 37,6 millions d’euros de crédits de paiement sur les 95,5 millions du programme, les crédits du Conseil supérieur de l’audiovisuel sont présentés dans le cadre du rapport spécial relatif à la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

Le Défenseur des droits, l’Autorité de régulation de la presse, la CNIL et dans une moindre mesure le Contrôleur général des lieux de privation de libertés voient leurs crédits diminuer, tandis que ceux de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique augmentent de plus de 50 %.

Il a été signalé au Rapporteur spécial qu’en raison d’une erreur matérielle, l’action 7 devrait voir ses crédits augmenter par le Gouvernement au cours de la discussion budgétaire. L’apparente diminution des crédits de 15 % ne serait donc pas à prendre en considération.

Le tableau suivant retrace les autorisations d’engagement et crédits de paiement demandés pour 2017.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉES POUR 2017
SUR LE PROGRAMME 308 PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)	LFI 2016	PLF 2017	variation (en %)
Action 2 : <i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	17 460 865	17 559 221	+ 0,56	19 358 641	17 392 830	- 10,15
Action 3 : <i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	37 348 137	37 680 909	+ 0,89	37 348 137	37 680 909	+ 0,89
Action 5 : <i>Contrôleur général des lieux de privation des libertés</i>	5 171 965	5 120 622	- 0,99	5 251 735	5 200 472	- 0,98
Action 6 : <i>Autres autorités administratives indépendantes</i>	3 084 290	3 235 578	+ 4,91	3 084 290	3 235 578	+ 4,91
Action 7 : <i>Sécurité et protection des libertés</i>	3 180 581	2 687 151	- 15,51	3 180 581	2 687 151	- 15,51
Action 9 : <i>Défenseur des droits</i>	26 425 722	22 654 864	- 14,27	30 121 467	22 654 864	- 24,79
Action 10 : <i>Haute autorité pour la transparence de la vie publique</i>	4 002 725	11 875 048	+ 196,67	4 002 725	6 367 948	+ 59,09
Action 11 : <i>Régulation de la distribution de la presse</i>	498 860	271 417	- 45,59	498 860	271 417	- 45,59
Total	97 173 145	101 084 810	+ 0,56	102 846 436	95 491 169	- 7,15

Source : commission des finances.

En 2015, le rapport sénatorial fait au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes ⁽¹⁾ dénonçait « *le dynamisme des dépenses des autorités administratives indépendantes (+ 2 % par an entre 2010 et 2014)* », toutes AAI confondues. Cette augmentation des dépenses s'explique notamment par l'élargissement de leurs missions, mais la commission d'enquête observe également que « *la création d'une autorité administrative indépendante ne conduit généralement pas à une suppression de postes dans les ministères concernés* ».

Les prévisions pour 2017 marquent cependant un infléchissement par rapport à cette trajectoire haussière, dans la mesure où les crédits de la mission diminuent de 7 %.

C. DEUX PROPOSITIONS DE LOI EN COURS DE DISCUSSION

Deux propositions de loi en cours de discussion visent à encadrer la création des AAI et à mettre en place un statut commun et un contrôle par la représentation nationale.

(1) Rapport n° 126 du 18 octobre 2015, Présidente : Mme Marie-Hélène des Esgaulx – Rapporteur : M. Jacques Mézard.

La question du statut se pose pour plusieurs AAI de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. La proposition de loi déposée au Sénat proposait ainsi la perte de la qualité d'autorité administrative indépendante pour cinq entités rattachées à cette mission. Il s'agit de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), rattachés au programme 308, et du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), rattaché au programme 129. Cette liste, modifiée au cours des lectures, prête naturellement à débat.

Enfin, le Rapporteur spécial partage la préoccupation de la Commission d'enquête sénatoriale, déjà exprimée dans les rapports spéciaux précédents, concernant le manque de contrôle du Parlement sur ces autorités.

Rappelons que 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.

Ces autorités ne procèdent pas du suffrage universel, ce contrôle par la représentation nationale est donc la condition *sine qua non* de leur légitimité démocratique. Ce contrôle est d'autant plus important que certaines autorités disposent d'un pouvoir normatif considérable, en tant que régulateurs sectoriels, et d'un pouvoir parajudicieux à travers la possibilité d'adresser des sanctions. Leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif doit donc être étroitement surveillée.

II. 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. Elle a trois missions principales : le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, le conseil des responsables publics sur les questions déontologiques et la publication de certaines déclarations.

Le Rapporteur spécial s'est déplacé au siège de la HATVP, le mardi 18 octobre 2016, afin d'y rencontrer son Président, M. Jean-Louis Nadal, et d'échanger avec lui sur les missions, l'organisation et les moyens de la Haute autorité.

Les missions de la HATVP devraient se renforcer considérablement en 2017 :

– la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires étend les obligations déclaratives à environ 4 000 nouveaux déclarants. Elles concernent certaines catégories de fonctionnaires (de niveau sous-directeur ou ayant exercé des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient), les membres de cabinet des autorités territoriales de plus de 20 000 habitants ainsi que les magistrats administratifs et financiers, dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel ;

– le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique prévoit de créer un répertoire numérique des représentants d'intérêts, géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dont l'entrée en vigueur serait prévue pour le 1^{er} juillet 2017. Ce dispositif obligerait les représentants d'intérêts à s'enregistrer et à communiquer toute activité de représentation d'intérêts à échéance régulière ;

– ce même projet de loi instaure un contrôle du pantouflage des hauts fonctionnaires.

Par ailleurs, une charge de travail conséquente est attendue pour 2017 compte tenu des élections présidentielles, législatives et sénatoriales, soit plus de 7 000 déclarations de patrimoine et d'intérêts, en tenant compte à la fois des déclarations de départ et des nouveaux entrants.

Le Président de la Haute autorité tient à souligner qu'il ne faut pas non plus négliger l'activité de conseil et d'avis de la Haute autorité, aussi bien pour les déclarants que pour les institutions souhaitant renforcer leurs règles déontologiques. Elle peut aussi être saisie de demandes ponctuelles telles que le rapport sur les clubs parlementaires présenté au Président de l'Assemblée nationale.

L'augmentation de cette charge de travail s'accompagne d'une modernisation des méthodes de travail. La télé déclaration est obligatoire depuis le 15 octobre à travers l'application ADEL, dont la sécurité a été assurée par le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité auprès du Premier ministre. Cette dématérialisation devrait entraîner un gain de temps considérable pour les services de la Haute autorité.

Par ailleurs, il a été précisé lors de l'audition que la Haute autorité distingue trois niveaux de contrôle :

– un contrôle systématique des déclarations de patrimoine et d'intérêt des membres du Gouvernement et des parlementaires, en début et fin d'exercice, tel que prévu par la loi, ainsi que des conflits d'intérêts pour tous les déclarants ;

– un contrôle prioritaire pour les déclarations sur lesquelles on remarque des variations anormales de patrimoine ;

– un contrôle aléatoire, enfin, pour les autres déclarations : en 2016, la Haute autorité a notamment contrôlé les membres des autorités administratives indépendantes et prévoit en 2017 de porter son attention sur les cabinets ministériels et les hauts fonctionnaires.

Les crédits de la HATVP sont donc prévus une nouvelle fois en très forte hausse : de 2,8 millions d’euros en CP en LFI pour 2014 (1,6 million consommés) 3,6 millions en LFI 2015, 4 millions en LFI pour 2016, ils seraient portés à près de 6,4 millions en PLF pour 2017.

Les AE de la HATVP s’élèveront à 11,8 millions d’euros en PLF pour 2017, à comparer aux 4 millions d’euros ouverts en 2016.

Ce sont les dépenses de personnel de titre 2 qui progressent le plus, les moyens de fonctionnement hors immobilier étant stabilisés. Dans le cadre du PLF pour 2017, la prévision de la masse salariale est de 4,2 millions d’euros contre 2,9 en LFI 2016. Le montant a été ajusté par rapport au PLF pour 2016 afin de prendre en compte l’augmentation de 16 ETPT (10 créations de postes et 6 corrections techniques). Les effectifs de la HATVP augmentent chaque année, de 20 emplois en 2014, à 50 prévus en PLF pour 2017.

Ces effectifs comprennent une forte proportion de fonctionnaires de catégorie A +, 16 contractuels, essentiellement dans les métiers informatiques, ainsi que plusieurs détachements de l’administration fiscale ou des douanes, pour le pôle contrôle.

La montée en charge de la HATVP semble vouée à se poursuivre dans les années à venir. Il a en effet été précisé au Rapporteur spécial dans les réponses au questionnaire budgétaire que *« l’évolution substantielle des missions de la Haute autorité ainsi qu’un besoin estimé d’effectifs supplémentaires a des répercussions sur l’implantation immobilière de la Haute autorité. Il semble donc nécessaire d’envisager une nouvelle implantation pour 2017 avec une surface utile pouvant accueillir au moins 72 postes de travail »*.

La Haute autorité siège actuellement au 98-102 rue de Richelieu, dans les anciens locaux, désormais rénovés, de la Commission pour la transparence de la vie publique, pris à bail par le Conseil d’État. Cette emprise a pour contrepartie le remboursement des coûts d’occupation auprès du Conseil d’État à hauteur de 567 179 euros (loyers et charges y compris les frais d’accueil, de sécurité et les prestations de nettoyage) sur la base d’une convention d’utilisation des locaux. Les locaux actuels de la Haute Autorité sont d’une surface de 802 m² dont 560 m² de surface utile nette pour 46 postes de travail (34 agents, 24 rapporteurs, 7 membres, stagiaires et apprenti), soit un ratio de 12,2 m² par agent.

La Haute autorité recherche donc, avec l'appui de France Domaine et des services du Premier ministre, un nouveau site d'implantation. Ces recherches prennent en compte deux contraintes majeures : un système de sécurité renforcé et des locaux présentant des caractéristiques techniques particulières permettant l'accueil d'une trentaine d'armoires fortes (nécessité d'une charge au sol d'au moins 500 kg pour chacune des armoires).

Lors de l'audition du Président de la Haute autorité, l'estimation des besoins a été rectifiée à hauteur de 65 postes de travail (et non plus 72), comprenant deux postes pour les stagiaires et des postes pour les membres du collège, afin qu'ils puissent consulter les dossiers avant les réunions de collège.

Étant donné que les recherches ne sont pas concrétisées à ce jour et que le bail du Conseil d'État court jusqu'en 2020, il semble au Rapporteur spécial que la Haute autorité peut envisager de rester pour une période plus longue dans les locaux du 98-102 rue de Richelieu.

Or, 6,6 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP sont venus abonder la dotation de la HATVP afin de lui permettre de signer un bail pour de nouveaux locaux. Le Rapporteur spécial considère donc que cette enveloppe n'est pas justifiée.

III. LES RÉGULATEURS DES DONNÉES PERSONNELLES

A. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été créée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Présidée depuis septembre 2011 par Mme Isabelle Falque-Pierrotin, avec qui le Rapporteur spécial s'est entretenu, elle est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen, sans porter atteinte ni aux droits de l'Homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques.

1. L'extension du champ des missions

L'activité de la CNIL peut, schématiquement, être répartie en trois phases :

– en amont des traitements de données à caractère personnel (fichiers, sites, etc.), la CNIL a une mission d'information, de collecte des déclarations des traitements de données courants, et d'autorisation des traitements sensibles et des transferts de données personnelles en dehors de l'Union européenne ;

– la CNIL a également pour mission d'apporter des conseils aux responsables de traitements de données pour leur permettre de faire face à leurs obligations, et aux particuliers pour l'exercice de leurs droits ;

– enfin, en aval, la CNIL est compétente pour traiter des plaintes des personnes concernées dans l'exercice de leurs droits, mener des contrôles sur place, sur pièces, en ligne et prononcer, le cas échéant, mises en demeure et sanctions. Elle est également compétente en termes de « droit d'accès indirect », c'est-à-dire pour vérifier, au nom et pour le compte des personnes concernées, les mentions les concernant inscrites dans les fichiers de sécurité publics ou fiscaux, notamment.

Compte tenu de l'accroissement du nombre de traitements de données à caractère personnel à l'ère numérique, l'ensemble de ces missions induit une très forte croissance de l'activité.

4 800 plaintes avaient été déposées en 2010, 5 800 en 2014, 7 950 en 2015. Les plaintes portent surtout sur le droit à l'oubli, au déréférencement, sur le secteur du travail, sur les fichiers bancaires. Dans 90 % des cas, les plaignants obtiennent satisfaction après simple intervention de la CNIL. L'activité purement répressive est faible, de l'ordre de 15 sanctions par an.

La CNIL est aussi de plus en plus saisie par des particuliers soucieux de la collecte et du traitement de leurs données personnelles par des tiers. Elle reçoit ainsi plus d'une centaine d'appels par jour, et entre 500 et 1 000 consultations de la base « questions/réponses » en ligne sur son site.

Le souci d'amélioration du service rendu s'est traduit par le lancement, en mars 2015, d'une nouvelle version du télé service de « plainte en ligne » sur www.cnil.fr. Cette version offre au grand public un meilleur accompagnement, évitant ainsi des saisines infondées tout en orientant mieux les usagers dans leurs démarches. Ce service de « plainte en ligne » est désormais utilisé par les deux tiers des usagers qui saisissent la CNIL. Le principal motif de saisine reste l'opposition à figurer dans un fichier (notamment sur internet), tous secteurs d'activité confondus.

L'intérêt croissant attaché au respect de la protection des données personnelles se traduit également par une forte croissance du nombre de « correspondants informatique et libertés » dans les entreprises ou administrations, relais de la CNIL pour diffuser la réglementation et les bonnes pratiques. Le nombre de CILs est passé de 12 953 en 2013, 16 500 en 2015 et déjà 17 500 mi-2016. Le règlement européen 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 4 mai 2016, et applicable en mai 2018, devrait se traduire par un renforcement substantiel de leur nombre, puisque le « délégué à la protection des données », successeur du CIL, sera obligatoire dans les administrations et de nombreuses entreprises.

Par ailleurs, la CNIL s'est vue progressivement dotée de nouveaux modes d'intervention et de nouvelles missions par le législateur.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation permet à la CNIL d'effectuer des contrôles en ligne et de constater à distance des manquements à la loi « informatique et libertés ». Cet outil a permis à l'autorité de renforcer son contrôle en matière de cyber sécurité et sur des acteurs importants, tels que Google ou Facebook. En 2015, 510 contrôles ont été menés, dont 155 en ligne.

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme prévoit la possibilité pour le ministre de l'intérieur d'ordonner le blocage administratif des sites internet dont le contenu présente un caractère pédopornographique ou fait l'apologie du terrorisme, après une demande de retrait adressée à l'éditeur du site ou à l'hébergeur restée insatisfaite. Les services de la CNIL concourent au contrôle de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Cette nouvelle mission, effective depuis mars 2015, s'est traduite par la sollicitation croissante du magistrat et des services chargés de ce contrôle, notamment à la suite des attentats de novembre 2015 puis de l'été 2016.

Enfin, le projet de loi pour une République numérique renforce et élargit les compétences de l'AAI. Elle anticipe ainsi le règlement européen.

Parmi les nouvelles missions confiées à la CNIL figurent :

– l'homologation de méthodologies d'anonymisation des données personnelles, destinée à permettre l'ouverture en *open data* de jeux de données plus nombreux, dans le respect des droits des personnes ;

– la promotion de technologies respectueuses de la vie privée, et notamment des techniques de chiffrement ;

– la conduite d'une réflexion sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par l'évolution des technologies numériques.

La loi prévoit également une saisine systématique de la CNIL sur tout projet de loi et de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel, et la certification de la conformité des processus d'anonymisation des données personnelles en vue de leur mise en ligne et de leur réutilisation – cette anonymisation doit prémunir les personnes concernées des risques de réidentification.

Enfin, le pouvoir de sanction de la CNIL est considérablement renforcé : le plafond maximal des sanctions pécuniaires passe de 150 000 euros à 3 millions d'euros.

2. Des efforts budgétaires malgré une activité en forte hausse

Le montant total des dépenses de la CNIL connaît une légère hausse pour 2017 du fait de l'augmentation de 3 ETPT du plafond d'emplois porté à 198 ETPT, en conséquence de la très forte croissance de son activité. Les dépenses de personnel sont évaluées à près de 14,2 millions d'euros pour 2017.

Dans le cadre du projet de la mutualisation des fonctions supports dans l'ensemble immobilier Fontenoy-Séguir, 4 ETPT et 202 342 euros de crédits de titre 2 (hors CAS) seront transférés en 2017, de la CNIL vers la Direction des services administratifs et financiers des services du Premier Ministre.

Il est à noter que 94 % des emplois à la CNIL sont pourvus par des contractuels. Cette très forte proportion est liée à la recherche de profils très spécialisés, pour lesquels il n'existe pas de filière organisée au sein de la fonction publique.

La CNIL s'est engagée, en dépit de l'augmentation du nombre de ses personnels, dans une politique d'économies très importante sur son budget de fonctionnement à partir de 2012, et ce, alors même que les dépenses fixes (loyers, fluides, etc.) représentent la moitié de son budget de fonctionnement.

Hors dépenses de personnel, les crédits de fonctionnement s'élèvent à 3,4 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP.

L'exercice 2017 marque la première année de la gestion administrative et financière dans le cadre de la mutualisation immobilière Fontenoy-Séguir. La CNIL a donc résilié ses baux du 8 et 12, rue Vivienne à Paris (75002) afin d'emménager sur le site Fontenoy au début du mois d'octobre 2016.

En conséquence, dans le PLF pour 2017, les crédits de la CNIL ont été diminués de 0,1 million d'euros en AE et de 2,1 millions d'euros en CP au titre des dépenses immobilières qu'elle n'aura plus à supporter.

B. LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante et consultative chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs. Elle a été créée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Son rôle est principalement de rendre des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations. Sa saisine est obligatoire avant tout recours contentieux. Elle conseille les administrations sur le caractère communicable de document et peut être consultée par le gouvernement ou proposer des modifications sur des textes législatifs ou réglementaires. Elle informe également le public sur le droit d'accès.

Le Rapporteur spécial a rencontré le Président de la CADA, M. Dandelot, en préparation de ce rapport, qui a insisté sur l'extension des compétences de la CADA, à partir de 2005, au droit de la réutilisation des données. La CADA est devenue une AAI et a reçu un pouvoir de sanction en cas de réutilisation de données publiques sans licence. Toutefois, 80 % de l'activité porte toujours sur ses consultations en matière de communication de documents administratifs.

On constate depuis deux ans une augmentation substantielle du nombre de saisines alors que les moyens de la CADA, qui reposent principalement sur le secrétariat général, sont contraints. En 2015, 5 591 avis ont été rendus par le collège, 297 conseils ont été émis et 1 404 dossiers ont été classés comme « dossiers non instruits ». Le rythme a été comparable au premier semestre de 2016.

Le délai d'un mois de traitement prévu par la loi n'est pas tenu, le délai moyen étant de 58 jours en 2015 et de 56,9 jours au premier semestre 2016. Il est vrai que la CADA est tributaire de la diligence des administrations correspondantes qui ne respectent pas toujours le délai de dix jours qui leur est imparti pour répondre à ses demandes.

La CADA regrette toutefois que son activité ne soit appréciée qu'à travers une logique de plus grande productivité des agents dans le traitement des dossiers, en référence à l'indicateur de performance du PAP évaluant le nombre de saisines traitées par an et par agent. La CADA vise avant tout un nombre d'affaires par agent compatible avec la qualité de service attendue par les usagers.

Le projet de loi République numérique prévoit que, pour un certain nombre de décisions évidentes, correspondant à environ un tiers des avis, il pourra être décidé par ordonnance du président sans réunir le collège. Il s'agirait des demandes correspondant aux autorisations individuelles d'urbanisme, à des listes d'agents publics demandées par les syndicats, aux comptes rendus de conseils municipaux, aux dossiers individuels de fonctionnaires. Cette réforme devrait réduire significativement les délais.

Le budget rémunère à titre principal 13 ETPT. Un ETPT supplémentaire est prévu pour 2017, portant les dépenses de personnel à près de 1,2 million d'euros sur 1,4 million d'euros de crédits dédiés à la CADA. Les moyens de fonctionnement sont pris en charge par la DSAF des services du Premier ministre.

Les crédits hors titre 2 de la CADA s'élèvent à 255 951 euros en AE et CP et recouvrent intégralement des dépenses de fonctionnement. La dépense principale consiste au financement de la maintenance du site internet de la CADA et la refonte totale de l'application informatique SALSAS. En effet, en 2015, le site a connu de nombreuses difficultés, dont un arrêt de service de deux mois, pour des raisons de sécurité informatique.

Le projet de loi pour une République numérique envisageait un rapprochement entre la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la CNIL. Si la fusion, un temps évoqué, n'aura pas lieu, des liens institutionnels sont créés : le président de la CADA pourra siéger au sein de la CNIL, et vice-versa. Les deux institutions pourront également se réunir dans un collège unique dès lors qu'un sujet d'intérêt commun le justifie.

Ce rapprochement devrait être favorisé par l’emménagement des deux institutions sur le site Ségur-Fontenoy. L’installation de la CADA sur le site est, en effet, prévue pour novembre 2017.

IV. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Institué par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut accéder à l’ensemble des locaux des lieux d’enfermement, qu’il s’agisse d’établissements pénitentiaires, d’établissements de santé mentale, de centres de rétention administrative, de centres éducatifs fermés ou de locaux de garde à vue. L’année 2017 marquera les dix ans de sa création.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante chargée de « *s’assurer que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés et de contrôler les conditions de leur prise en charge* ». À l’issue des visites, le contrôleur doit adresser un rapport au ministre de tutelle du lieu contrôlé. Plus particulièrement axé sur l’état, l’organisation et le fonctionnement des établissements concernés, le rapport appelle une réponse systématique et sous délais du ministère.

Le Rapporteur spécial s’est rendu le 13 juillet 2016 dans les locaux du CGLPL, quai de la Loire, pour y rencontrer Mme Hazan, nommée Contrôleur général par décret du Président de la République le 17 juillet 2014 pour un mandat de six ans.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a connu, depuis sa création en 2008, une évolution rapide des effectifs, passant de 15 en 2008 à 31 en 2015, puis 33 en 2016. Pendant cette période, le nombre des courriers qu’il a traités est passé de 1 300 en 2009 à un peu plus de 4 000 en 2016, émanant essentiellement des détenus. Les contrôleurs ont visité 160 établissements en 2015, soit davantage que la cible du projet annuel de performance (150). Au 15 juin 2016, ce sont 88 lieux de privation de liberté qui ont déjà été contrôlés.

L’implantation des locaux du CGLPL dans le 19^e arrondissement avait été décidée par le premier CGLPL, Jean-Marie Delarue, eu égard à son caractère symbolique et pratique, un quartier populaire et proche des gares. Afin d’accompagner la croissance des effectifs (+ 5 ETPT entre 2014 et 2016), un nouveau bail a été conclu en 2015, élargissant le site d’implantation. Le CGLPL a choisi de maintenir son implantation dans le 19^e arrondissement de Paris, où les loyers sont meilleur marché. En 2016, le loyer et les charges atteignent un montant de 382 000 euros, soit 100 000 euros de plus qu’en 2015, sans ressource budgétaire supplémentaire.

En 2017, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté stabilise ses effectifs à 33 ETPT, pour une masse salariale de 4 millions d'euros. En outre, 350 000 euros permettent la rémunération de collaborateurs extérieurs (au nombre de 25 au 1^{er} août 2016) pour leur participation aux missions de contrôle et à la vie de l'institution.

Le CGLPL participe à l'effort de réduction des dépenses. Le PLF pour 2017 lui alloue 5,2 millions d'euros en CP, en diminution de 50 000 euros par rapport à la LFI 2016, malgré la croissance des charges constatée.

V. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a succédé, en octobre 2015, à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), pour le contrôle externe de légalité de l'activité des services de renseignement.

Depuis la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la CNCTR bénéficie de compétences et de prérogatives nettement élargies par rapport à cette dernière.

La loi du 24 juillet 2015 a défini en particulier un régime applicable à un ensemble élargi de techniques de renseignement, tel que l'accès administratif aux données de connexion ainsi qu'à des données de localisation, la captation de paroles prononcées à titre privé, la captation d'images dans un lieu privé, ou encore la captation et le recueil de données informatiques.

Pour concilier le respect de l'État de droit et les besoins des services de renseignement, la CNCTR est saisie en amont des demandes tendant à la mise en œuvre des techniques de renseignement et transmet son avis au Premier ministre, à qui il revient de statuer.

La CNCTR effectue également des contrôles a posteriori de la mise en œuvre des autorisations. Elle peut effectuer des contrôles sur pièces et sur place et dispose d'un accès permanent, complet et direct aux relevés de mise en œuvre, aux registres prévus par la loi, aux renseignements collectés ainsi qu'aux transcriptions et extractions effectuées par les services bénéficiaires.

Entre le 3 octobre 2015, date d'entrée en vigueur du décret du 1^{er} octobre 2015 relatif à la composition de la Commission, et le 4 septembre 2016, la CNCTR a rendu plus de 45 000 avis toutes techniques confondues.

La CNCTR se compose de neuf membres : quatre parlementaires (deux députés et deux sénateurs), quatre professionnels du droit (deux membres du Conseil d'État et deux magistrats de la Cour de cassation) et une personnalité qualifiée choisie en raison de sa connaissance en matière de communications électroniques.

Au 3 octobre 2016, le collège de la CNCTR s'appuyait sur une équipe de 16 agents, fonctionnaires titulaires ou contractuels. Les crédits alloués par la LFI pour 2016 s'élèvent à 2 965 922 euros, dont 2 577 643 euros pour les dépenses de personnel et 388 279 euros pour les autres dépenses de fonctionnement. Ces montants sont en nette progression par rapport à ceux alloués à la CNCIS.

La CNCTR a signalé au Rapporteur spécial que les crédits la concernant relevant du titre 2 dans le projet de loi de finances pour 2017 ont été calculés à partir d'une évaluation de la consommation de ces crédits à la fin de l'année 2016, sans tenir compte du fait qu'une partie des agents recrutés au cours de l'année 2016 devront être pris en charge en 2017 pour une année entière. L'évaluation ne prend pas davantage en compte l'augmentation d'au moins deux ETPT envisagée en 2017.

Le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre n'a pas souhaité modifier la dotation inscrite en projet de loi de finances pour 2017, considérant que, si des manques se font sentir en cours de gestion, ils pourraient être comblés au niveau du programme ou de la mission.

Le Rapporteur spécial est cependant favorable à une rectification de la dotation en titre 2 de la CNCTR lors de l'examen parlementaire, afin de ne pas porter atteinte au bon déroulement de ses missions.

*

* *

CHAPITRE III : LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe des publications officielles et de l'information administrative (BAPOIA) est rattaché aux services du Premier ministre et géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), née de la fusion de la direction de la Documentation française (DDF) et de la direction des Journaux officiels (DJO) au 1^{er} janvier 2010.

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* [...] »

La mission *Publications officielles et information administrative* est structurée en deux programmes budgétaires. Le programme 623 *Édition et diffusion* recouvre les activités de diffusion légale, d'édition et d'information administrative, le cœur de métier de la DILA. Le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* regroupe les moyens logistiques et humains.

I. LA DILA POURSUIT SA MODERNISATION

Les missions de la DILA sont de diffuser et de favoriser l'accès à l'information légale et administrative pour que les citoyens disposent des informations nécessaires à leurs démarches ainsi qu'à la connaissance de leurs droits et obligations.

Pour améliorer l'accès et l'offre de diffusion numérique en matière d'information légale et administrative (objectif 1 de la mission), la DILA développe et enrichit « Légifrance » et « service-public.fr ».

Sur Légifrance, sont publiés les textes législatifs et réglementaires, mais aussi les traités, les codes ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Au 1^{er} janvier 2016, la DILA a définitivement mis un terme à l'impression du *Journal officiel*, en application de la loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du *Journal officiel* de la République française. Le site Légifrance propose, outre le téléchargement du *Journal officiel* électronique authentifié, un sommaire complet, transmis par courriel.

En 2017, un projet de modernisation du site Légifrance doit en renforcer son accessibilité et son intelligibilité : aide à la navigation dans la nomenclature du droit, amélioration des fonctions de recherche et personnalisation par la création d'un compte utilisateur permettant la gestion d'alertes et de flux thématiques.

Le site « service-public.fr » simplifie l'accès à l'information administrative et comptabilise plus de 285 millions de visites en 2015. En 2015 et 2016, le site a été refondu pour être accessible sur supports mobiles (tablette et smartphone), et enrichi. L'évolution du site a entraîné la fermeture des sites « mon.service-public.fr », « votre compte association » et « votre compte pro » car les fonctionnalités offertes par ces sites ont été intégrées sur « service-public.fr ».

Un service interministériel « 39-39 Allô service public », service de renseignement administratif par téléphone, complète le service d'information du public. Ce service est organisé en deux niveaux de réponse : un niveau généraliste rassemblant l'intégralité des thématiques administratives et publiques et un niveau spécialisé : fiscalité, consommation, droit du travail, justice, intérieur, logement/urbanisme. Pour 2017, le coût de la prestation est estimé à 2,8 millions en AE et 2,6 en CP.

La DILA développe également les sites d'annonces légales, qui constituent la principale source de recettes du budget annexe.

Enfin, la DILA a engagé depuis 2015 un travail de refonte de la politique éditoriale de *La Documentation française*, pour tenir compte de l'essor du numérique. En conséquence des restrictions budgétaires, les prestations d'édition réalisées pour les administrations diminuent, incitant les administrations à publier moins ou uniquement sur support numérique. L'installation d'une presse numérique au sein de la DILA, dont l'intérêt est de pouvoir produire de petites séries à des prix compétitifs, et par là d'éviter les stocks ou les tirages trop importants, pourrait être une solution appréciable pour les administrations.

II. LE MAINTIEN DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE GRÂCE À DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES

A. DES RECETTES EN CONSTANTE DIMINUTION

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, 201,6 millions en 2013, 197,3 millions en 2014, et 195,8 millions en exécution 2015 et une prévision révisée de 185 millions d'euros pour 2016.

Le tableau ci-dessous retrace les recettes de la DILA depuis 2013.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Prévisions révisées 2016	PLF 2017
Recettes d'annonces	188,4	183,2	185,3	173,9	183,2
Associations	4,1	4,4	4,3	4,3	4,5
BOAMP	95,1	85,6	85,3	80	80,5
BALO	4,9	5,9	5,8	5	5,5
BODACC	84	87	89,6	84,5	92,5
JO	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
Recettes hors annonces	13,2	14	10,5	11,1	9,1
Ventes de publication	7,9	6,4	6,3	6	5
Prestation et travaux d'édition	2,9	4,1	2,5	3,1	3,3
Autres activités	2,4	3,5	1,6	2	0,8
Total des recettes	201,6	197,3	195,8	185	192,3

Sources : rapport annuel de performance pour 2015 et projet annuel de performance pour 2017.

Les ressources de la DILA sont constituées de recettes d'annonces (88,8 % des recettes totales en exécution 2015) et hors annonces, essentiellement des ventes de publications et abonnements.

Les recettes d'annonces proviennent des redevances perçues pour la publication d'annonces légales telles que celles des associations, des annonces des marchés publics (BOAMP), des annonces légales et obligatoires (BALO), des annonces civiles et commerciales (BODACC), et des annonces du Journal Officiel-Lois et Décrets (JOLD). **La prévision 2017 pour les recettes d'annonces légales s'élève à 183,2 millions d'euros.**

Les prévisions de recettes des annonces du Bulletin officiel d'annonces de marchés publics (BOAMP) pour 2017 sont revues à la baisse à hauteur de 80 millions d'euros (contre 88 millions d'euros au PLF pour 2016) afin de prendre en compte en 2017 la prévision d'exécution 2016 révisée en début d'année. Au 31 juillet 2016, le nombre d'annonces publiées est en baisse de 10 % par rapport à juillet 2015, après une chute ponctuelle en avril 2016 liée à la réforme des marchés publics. L'arrêt de publicité obligatoire pour les avis d'attribution des marchés en dessous des seuils européens contribue à la diminution des recettes.

Les recettes des annonces civiles et commerciales augmentent légèrement (92,5 millions d'euros) et celles des annonces légales et obligatoires (BALO) se maintiennent (estimées à 5,5 millions d'euros), tout comme celles des associations (4,5 millions d'euros).

La tarification des insertions d'annonce fait l'objet d'un arrêté du Premier ministre chaque année. La fixation de ces tarifs repose sur la nécessité de sécuriser le montant des recettes sur les deux principales sources de produits du budget de la DILA (BOAMP et BODACC) tout en restant cohérent avec l'environnement économique et concurrentiel. En effet, près de 800 journaux sont habilités à diffuser des annonces judiciaires et légales, dont le prix à la ligne, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la communication et de l'économie, est de 4,12 euros en 2016. Compte tenu de l'état de la concurrence, il n'est pas prévu d'augmenter ces tarifs.

Les recettes hors annonces sont constituées principalement des ventes de publications et des abonnements, des prestations et travaux d'édition et d'activités diverses.

Sous l'effet des restrictions budgétaires, la DILA a choisi de revoir son offre éditoriale de la *Documentation française* et de privilégier la publication sous format numérique. Les publications de la marque *Journaux officiels*, telles que les codes, les conventions collectifs et les guides de bonne pratique ont baissé de 29 % en volume en 2015 et de 27 % en chiffre d'affaires.

La dématérialisation intégrale du *Journal officiel* au 1^{er} janvier 2016, qui représentait 17 % de l'activité de l'imprimerie en 2015, risque de conduire à une diminution des recettes de l'imprimerie (1,1 million d'euros en 2015). Des investissements réalisés en 2016 (nouvelle presse numérique polychrome, outils de gestion de production assistée par ordinateur plus performant) doivent permettre de conquérir de nouveaux marchés, ce qui explique une prévision de recette en augmentation.

Ces recettes 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, 14 millions en 2014 et 10,5 millions en 2015. **Pour 2017, ces prévisions de recettes hors annonces s'élèvent à 9,1 millions d'euros.**

Les recettes attendues en 2017 sont de 192,3 millions d'euros. La baisse tendancielle des recettes conduit à s'interroger sur la viabilité du modèle économique de la DILA sur le long terme.

B. DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES

Malgré la tendance structurelle à la baisse des recettes, le budget annexe reste équilibré. En 2015, les crédits exécutés de la mission se montent à plus de 181 millions d'euros en AE et à près de 173 millions d'euros en CP pour des recettes de 195,7 millions d'euros.

1. Les dépenses de personnel

a. Les plans de départ volontaires

- À la DILA

La modernisation des outils de diffusion de l'information implique une adaptation des moyens humains de la DILA. Plusieurs dispositifs de cessation anticipée d'activité ont été mis en œuvre depuis 10 ans.

Au cours de la période 2007-2012, a été mis en œuvre un dispositif de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques des Journaux officiels (CAAPAT), basé sur le volontariat. Il s'adressait aux agents de droit privé placés sous les conventions collectives de la presse parisienne, âgés de plus de 55 ans. **Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2012, 130 agents ont adhéré au dispositif et sont partis à la retraite.** La dépense à la charge de la DILA pour financer ce dispositif décroît d'année en année (de 2,68 millions d'euros en 2014 à 0,695 en 2017).

Un nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) a été mis en place par le décret n° 2016-1143 du 24 août 2016. Il ouvre aux agents de droit privé placés sous le régime de la presse parisienne et nés avant 1964, la faculté de cesser leur activité sur la période 2016-2019. Les bénéficiaires percevront durant leur adhésion au dispositif - qui cessera au moment où ils bénéficieront d'une retraite à taux plein - d'un revenu de remplacement correspondant à 78 % de leur rémunération nette antérieure. **L'effectif potentiellement éligible au plan est de 135 agents.**

Sur le plan financier, l'ensemble de ce dispositif devrait permettre de réaliser des économies importantes, estimées à 11,4 millions d'euros sur la période 2016-2030. À court terme, le coût du CAVA est estimé à 1,52 million d'euros pour 2017.

Le tableau ci-dessous retrace les plafonds d'emplois de la DILA et les dépenses de personnel depuis 2013.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA DILA DEPUIS 2013

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Prévisions 2016	PLF 2017
Plafond d'emplois (en ETPT)	835	829	782	785	763
<i>Emplois réels</i>	735	744	731	-	-

Sources : rapports annuels de performance pour 2013, 2014 et 2015 et projets annuels de performance pour 2016 et 2017.

En exécution 2015, le plafond d'emplois de la DILA a enregistré une forte baisse passant de 829 en 2014 à 782 en 2015, du fait notamment d'une correction technique portant sur la suppression de 48 ETPT afin de mieux adapter l'effectif autorisé à la consommation réelle des emplois. L'effort se poursuit pour 2017 : le plafond d'emplois est fixé à 763 ETPT, soit 22 de moins qu'en 2016, en raison du non-remplacement de départs à la retraite.

Cependant, le plafond d'emplois reste bien supérieur à l'effectif réel de la DILA, évalué à 731 ETP en exécution 2015. Ni le rapport annuel de performance pour 2015, ni le projet annuel de performance pour 2017 ne donne d'explication sur cet écart.

Néanmoins, la DILA doit pouvoir maintenir une politique de recrutement lui permettant d'acquérir de nouvelles compétences dans les secteurs clés de l'information et du numérique.

Le tableau suivant retrace les prévisions de dépenses de personnel et leur consommation réelle depuis 2013.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisions de dépenses	77,68	79,37	74,77	75,19	73,90
Réalisation	71,70	72,80	72,09	-	-
Solde	- 5,98	- 6,57	- 2,68	-	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les dépenses de personnel de la DILA sont estimées à 73,9 millions d'euros pour 2017, à comparer aux 75,2 millions d'euros ouverts en 2016. Cette dotation est cependant supérieure à celle réellement consommée en 2015, de 72,1 millions d'euros, alors que le plafond d'emplois diminue. On observe en effet que la prévision de dépenses de personnel est régulièrement supérieure à la dépense effective, même si l'écart tend à se réduire.

- À la SACI-JO

La société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO) est l'imprimeur historique depuis le XIX^e siècle de la DILA. Les obligations réciproques entre les deux entités sont régies par une convention datant de 1945, actualisée en 1997 puis en 2007.

Sur la période 2005-2015, la mise en place d'un régime exceptionnel de cessation anticipée d'activité pour les personnels cadres techniques et ouvriers de la SACIJO (RECAPS) défini par décret du 2 septembre 2005, a bénéficié à 147 salariés.

Une convention, signée le 6 juillet 2011 entre la DILA, la SACI-JO et les représentants du syndicat des imprimeries parisiennes et les représentants de la section des photogreveurs, a comporté un plan de licenciement économique et d'assistance au reclassement de 23 agents en sureffectif (dispositif CRAMSIPS). Les personnes concernées reçoivent pendant trois ans un revenu de remplacement égal à 85 % du salaire brut, puis à 85 % du salaire net perçu antérieurement au licenciement (moyenne des 12 derniers mois).

Dans un contexte d'évolution des activités de la DILA marqué par l'arrêt de l'impression des Journaux officiels et le développement de produits numériques, le recours au sous-traitant SACI-JO est ajusté en conséquence. Ainsi, un nouveau plan de départ volontaire au sein de la SACI-JO a été signé en 2016 et va permettre de réduire de 65 ETPT les effectifs de la société sur l'ensemble de la période 2016-2020. Les modalités financières sont quasi identiques à celles développées supra dans le dispositif CRAMSIPS, à l'exception du revenu de remplacement qui s'établit à 80 % du salaire net perçu antérieurement au licenciement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA SACI-JO DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisions de dépenses	44,72	45,58	42,72	41,73	41,02
Réalisation	42,76	45,90	42,16	-	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les crédits relatifs à la sous-traitance à la SACI-JO sont estimés à près de 41 millions d'euros pour 2017, en légère diminution par rapport à la prévision 2016 (41,7 millions) et la réalisation 2015 (42,16 millions).

b. La recherche d'une solution pérenne pour la caisse de pensions

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'acquiesce pas de cotisation directe mais assure le versement d'une fraction des prestations et prend à sa charge la couverture des déficits.

Or, en 2015, le nombre de cotisants au régime commun s'élevait à 683 salariés et le nombre de pensionnés, pensions de réversion incluses à 1 506. Dès lors, la caisse de pensions connaît un déficit structurel qui trouve son origine dans un alourdissement tendanciel des charges lié au poids démographique croissant des retraités, combiné avec une forte diminution des ressources. La baisse tendancielle du nombre de cotisants est, en outre, accrue par les plans de départs volontaires et la diminution des recrutements.

Selon les estimations transmises au Rapporteur spécial, le déficit de la caisse des pensions et du régime des cadres est évalué à 8,3 millions d'euros pour 2016. Il est voué à se dégrader d'année en année, jusqu'à 9,5 millions d'euros en 2020 et 12,3 millions en 2030.

Au début des années 2000, une réflexion a été engagée sur une intégration du régime actuel dans les régimes de droit commun AGIRC et ARRCO, estimée à hauteur de 60 millions d'euros. Ce processus a dû être interrompu fin 2005 compte tenu de la mise en œuvre concomitante de plans de cessation anticipée d'activité à la fois à la SACI-JO (plan « RECAPPS ») et à la direction des Journaux officiels (« CAAPAT »). Ces plans ont en effet considérablement surenchéri le coût de l'adossement aux régimes AGIRC ARRCO compte tenu de l'extinction des recrutements et de la baisse corollaire du nombre de cotisants.

La mise en œuvre ultérieure des plans CRAMSIPS, 3M SACIJO pour la SACI-JO et CAVA pour la DILA (entre 2011 et 2020 selon les dispositifs) accentuera encore certainement le coût d'une éventuelle intégration. Mais, compte tenu des délais écoulés depuis les premiers chiffreages, leur actualisation et la vérification des hypothèses qui les sous-tendent s'avèrent aujourd'hui souhaitables.

Par ailleurs, une réflexion doit être engagée d'ici la fin de l'année 2016 sur les sujets de l'indexation des pensions et des cotisations des salariés.

2. Les autres mesures d'économie

La baisse des crédits hors titre 2 est assurée par la mise en œuvre de mesures d'économies nouvelles et la poursuite des efforts de rationalisation des dépenses.

La principale mesure propose une refonte du traitement des appels dans le cadre du service public de renseignement administratif. Le renseignement téléphonique des usagers sera remplacé par un traitement électronique des demandes d'informations sur le site service-public.fr. L'économie générée est de 2 millions d'euros en 2017.

La DILA poursuit également l'objectif de rationalisation de son parc immobilier. Elle s'est engagée dans un processus de regroupement de ses activités parisiennes sur deux sites à l'horizon fin 2017 – début 2018. À cette échéance, elle quittera les sites qu'elle occupe tour Mirabeau, dont elle est locataire depuis septembre 2013, et quai Voltaire, conduisant à la fermeture définitive de la librairie et du centre documentaire situés dans ses locaux. Une partie des effectifs seront installés dans le centre de gouvernement avec d'autres services au 20 avenue de Ségur. La DILA y sera locataire des surfaces occupées par ses services.

La DILA procédera au transfert de son *data center* auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale à Nogent-sur-Marne. Cette externalisation va permettre de réduire les coûts de maintenance et d'infrastructure électrique et de climatisation pour environ 900 000 euros.

Concernant la publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), la convention qui liait la DILA à l'Office spécial de publicité (OSP) est arrivée à son terme en février 2016 et c'est à présent la DILA qui assure la collecte, la facturation et le recouvrement des annonces publiées au BODACC. L'économie générée par cette internalisation est estimée à 3 millions d'euros.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2016 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative.

La commission examine l'amendement II-471 du Gouvernement.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à abonder les crédits de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, afin de lui permettre de pourvoir plus rapidement les emplois qui seront créés en 2017.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte l'amendement II-471.

*Malgré l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement **modifiés** et, sur l'avis favorable de la rapporteure spéciale, du budget annexe Publications officielles et information administrative.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

**ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Secrétariat général du Gouvernement

– M. Marc Guillaume, secrétaire général.

Services administratifs et financiers du premier ministre

– M. Serge Duval, directeur.

Haute autorité pour la transparence de la vie publique*

– M. Jean-Louis Nadal, Président ;

– Mme Élodie Cuerq, responsable du pôle relations institutionnelles et communication ;

– Mme Kamila Smail, responsable du pôle administratif et financier ;

– Mme Cécile Avignant, chargée de mission au pôle administratif et financier.

Commission nationale de l’informatique et des libertés* :

– Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Présidente ;

– M. Edouard Geffray, secrétaire général ;

– Mme Tiphanie Inglebert, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires.

Commission d’accès aux documents administratifs :

– M. Marc Dandelot, Président ;

– Mme Christelle Guichard, secrétaire générale ;

– Mme Adeline Hazan, contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

– M. André Ferragne, secrétaire général.

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l’Assemblée nationale, s’engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*