



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 15

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Rapporteur spécial : MME MARIE-CHRISTINE DALLOZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	9
I. ANALYSE BUDGÉTAIRE	9
A. SEULES DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ONT ÉTÉ ADOPTÉES POUR 2017	9
B. LE SAUPOUDRAGE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PROPOSÉ POUR 2018.....	9
1. Programme 421 : Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	10
2. Programme 422 : Valorisation de la recherche.....	12
3. Programme 423 : Accélération de la modernisation des entreprises	13
II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
A. L'INTÉGRATION DU PIA 3 AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT.....	14
1. Une gouvernance qui perd en lisibilité	14
2. Le choix de limiter le déficit public.....	16
B. LES CONTRAINTES DU SUIVI PARLEMENTAIRE DES PIA.....	17
1. Le temps long des investissements d'avenir.....	17
2. Des difficultés de contrôle parlementaire	20
DEUXIÈME PARTIE : DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	23
I. ANALYSE BUDGÉTAIRE	23
A. LE PROGRAMME 129 : COORDINATION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	23
1. Une mosaïque d'acteurs sous l'autorité du Premier ministre	23
2. Les dépenses par titre du programme	27
a. Un schéma d'emploi favorable.....	27
b. La rationalisation des dépenses de fonctionnement par le regroupement à Ségur-Fontenoy	28

B. LE PROGRAMME 333 : MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	30
1. La mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés	30
2. Les dépenses immobilières des administrations déconcentrées.....	32
3. Les emplois déconcentrés des services du Premier ministre	32
C. LE PROGRAMME 308 : PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS.....	33
1. Le Défenseur des droits	35
2. La CNIL et la CADA.....	36
3. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté.....	37
4. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique.....	37
5. Les autorités de sécurité et de protection des libertés.....	38
II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE	38
A. LES MISSIONS DU SGDSN.....	39
1. Les missions du SGDSN « historique ».....	39
2. L'extension du périmètre du SGDSN	40
3. Le rôle primordial de l'ANSSI	40
B. LE RENFORT DES EFFECTIFS DE L'ANSSI ET DU GIC.....	41
C. LE BUDGET DU SGDSN	43
TROISIÈME PARTIE : BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES	47
I. ANALYSE BUDGÉTAIRE	47
A. UNE ÉROSION PROGRESSIVE DES RECETTES	47
B. DES CONTRAINTES FORTES SUR LES DÉPENSES.....	49
II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	50
A. LA POURSUITE DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT.....	50
1. Les dépenses de personnel	50
2. L'arrêt de l'impression du Journal officiel	51
B. LA RATIONALISATION DE L'IMPLANTATION IMMOBILIÈRE EN 2018.....	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mission Investissements d'avenir

L'an dernier, seules des autorisations d'engagement ont été adoptées sur la mission *Investissements d'avenir*, à hauteur de 10 milliards d'euros. **Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de doter le troisième plan d'investissements d'avenir (PIA 3) de 1 079,5 millions de crédits de paiement.** 69 % de ces ouvertures de crédits doivent prendre la forme de prises de participation et n'impactent donc pas le solde public au sens de Maastricht.

Les 10 milliards d'euros prévus sur le PIA 3 sont intégrés au Grand plan d'investissement (GPI) de 57 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, ce qui nuit à la lisibilité de la gouvernance et de la stratégie d'investissement de l'État. Si le Commissariat général à l'investissement est maintenu dans ses fonctions de direction des fonds PIA, les autres crédits du GPI sont quant à eux inscrits aux budgets des différents ministères.

Le Rapporteur spécial regrette que les actions financées par ce PIA 3 ne soient pas suffisamment précisées au stade du projet de loi de finances et qu'une évaluation de l'impact des deux PIA précédents fasse défaut.

Mission Direction de l'action du Gouvernement

Les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'élèvent pour 2018 à 1,482 milliard d'euros en CP, soit 17 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI pour 2017.

La mutualisation des fonctions support et des dépenses de fonctionnement permise par le regroupement de nombreuses entités sur le site Ségur-Fontenoy n'atteint pas encore son plein effet en 2018.

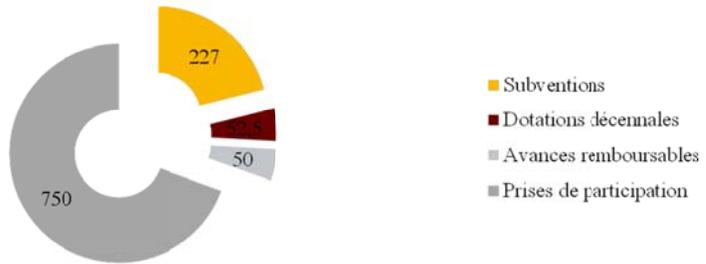
Sur le programme 129, le Rapporteur spécial salue **l'augmentation nécessaire des effectifs de l'ANSSI (+ 25 ETPT) et du GIC (+ 15 ETPT)** qui traduit leur caractère prioritaire dans un contexte d'augmentation des menaces.

DONNÉES CLÉS

MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

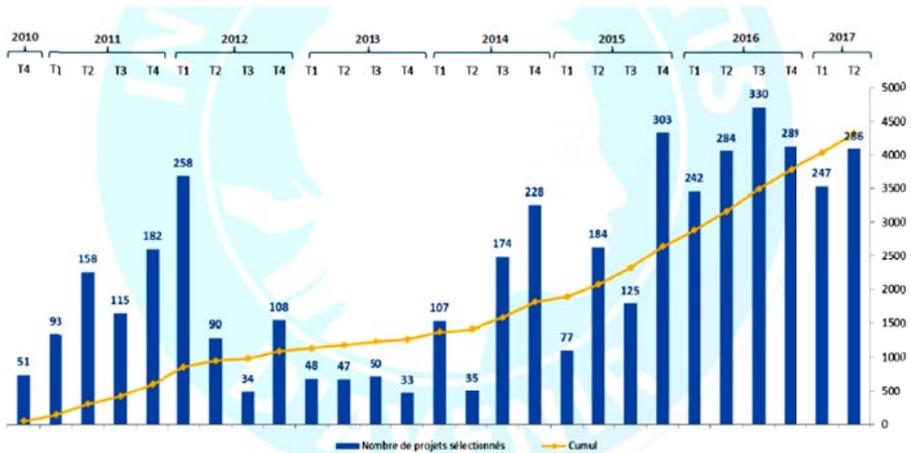
RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2018 PAR TYPES DE FINANCEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

PIA 1 ET 2 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROJETS SÉLECTIONNÉS HORS GUICHET DEPUIS 2010



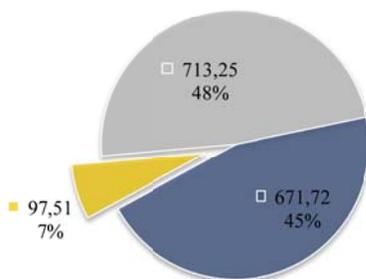
Source : Commissariat général à l'investissement, reporting trimestriel au Parlement (T2 2017).

MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMMES

(en millions d'euros)

■ Programme 129 ■ Programme 333 ■ Programme 308

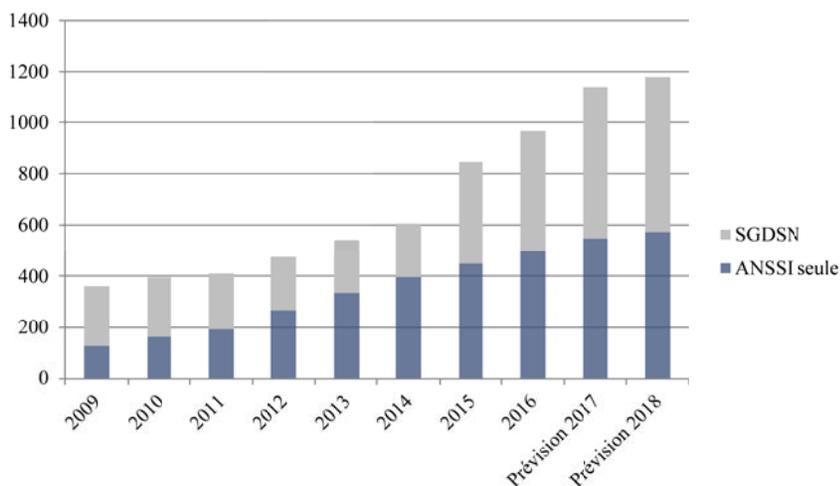


Source :
des finances,
documents

commission
d'après les
budgétaires

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SGDSN

(en effectifs réels jusqu'en 2016 puis en prévision d'ETP pour 2017 et 2018)



Source : commission des finances, d'après les données des réponses au questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

La mission *Investissements d'avenir* a été créée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017. Support budgétaire du troisième programme d'investissements d'avenir, la création de cette mission budgétaire dédiée devait répondre aux critiques récurrentes portées par le Parlement et la Cour des comptes sur la gestion extra-budgétaire de ces investissements.

I. ANALYSE BUDGÉTAIRE

A. SEULES DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ONT ÉTÉ ADOPTÉES POUR 2017

Astuce de présentation, le projet de loi de finances pour 2017 ne présentait que des autorisations d'engagement sur la mission *Investissements d'avenir*. Ces AE comprenaient cependant la totalité du champ des 10 milliards d'euros annoncés pour le PIA 3.

Pourtant, depuis l'adoption de la dernière loi de finances, l'Assemblée nationale s'est intégralement renouvelée et le Sénat par moitié. **Il peut paraître étonnant que les élus de la précédente majorité aient engagé les dépenses de l'État sur cinq ans à raison de 2 milliards d'euros d'investissements par an.** Un bel effet d'affichage en somme, et à moindre coût, puisque pas un euro n'a été dépensé en 2017 sur le PIA 3.

Les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances pour 2017 se présentaient sous trois programmes :

- programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, avec 2,9 milliards d'euros en AE ;
- programme 422 *Valorisation de la recherche*, avec 3 milliards d'euros en AE ;
- programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, avec 4,1 milliards d'euros en AE.

B. LE SAUPOUDRAGE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PROPOSÉ POUR 2018

Sur les 10 milliards d'euros engagés, le projet de loi de finances pour 2018 propose d'ouvrir 1 079,5 millions de crédits de paiement, bien en-deçà des 2 milliards annuels annoncés.

Le choix a été fait d'ouvrir une fraction des crédits de paiement sur l'ensemble des actions portées par le PIA 3, plutôt que de concentrer des crédits sur des actions prioritaires. Seules 3 actions sur les 21 portées par la mission *Investissements d'avenir* ne font pas l'objet de dotations pour 2018.

1. Programme 421 : Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'ouvrir 142,5 millions de crédits de paiement sur le programme *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*.

CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018 SUR LE PROGRAMME 421

Répartition en fonction du type de dépenses

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Subventions	Dotations décennales	Prise de participation	Total
Action 1 – Nouveaux cursus à université	-	12,5	-	12,5
Action 2 – Programmes prioritaires de recherche	20	-	-	20
Action 3 – Équipements structurants de recherche	-	-	-	0
Action 4 – Soutien des grandes universités de recherche	-	10	-	10
Action 5 – Constitution d'écoles universitaires de recherche	-	20	-	20
Action 6 - Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques	-	-	50	50
Action 7 – Territoires d'innovation pédagogique	20	10	-	30
Total	40	52,5	50	142,5

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2018.

Le principal opérateur de ce programme est l'Agence nationale de la recherche, à l'exception des deux dernières actions qui seront portées par la Caisse des dépôts et consignations.

En termes opérationnels, la gestion du PIA par des opérateurs a pour objectif de permettre une mise en œuvre rapide du programme avec des organismes existants et d'éviter, par conséquent, d'engager des coûts de fonctionnement supplémentaires par la création de nouvelles structures *ad hoc* en charge de la mise en œuvre des actions.

Selon le Commissariat général à l'investissement (CGI), les opérateurs ont été choisis pour leur expertise technique ou leur capacité à gérer les procédures administratives, juridiques, financières et comptables des actions qui leur sont confiées. À ce titre, ils participent à la rédaction des cahiers des charges des appels à projets, assurent le secrétariat des comités de pilotage, instruisent les projets soumis aux appels à projets, contractualisent avec les bénéficiaires sélectionnés et sont chargés du suivi opérationnel des projets.

Les modalités de financement de l'enseignement et de la recherche diffèrent dans le PIA 3 de celles des deux premiers PIA. En effet, sur les programmes précédents, des universités sélectionnées ont pu bénéficier de dotations non consommables. Ces dotations, qualifiées de « *fausse monnaie* » par

la Cour des comptes sont des fonds placés sur un compte au Trésor dont seuls les intérêts annuels sont versés aux universités d'excellence. **Ces intérêts constituent ainsi une rente perpétuelle pour les universités sélectionnées.**

En avril 2016, trois universités ont été définitivement confirmées dans le programme Initiative d'excellence (IDEX) : Aix Marseille, Bordeaux et Strasbourg. Ils bénéficieront de 25,6 millions d'euros par an à Aix-Marseille, 23,9 millions d'euros à Bordeaux et 25,6 millions pour Strasbourg. Les trois IDEX franciliens ont bénéficié d'une période probatoire de deux à quatre ans (Paris Sciences et Lettres, Sorbonne Universités et Paris-Saclay). Deux projets (Toulouse et Sorbonne Paris Cité) ont été stoppés.

Compte tenu des taux d'intérêts actuels, le PIA 3 ne comprend pas de dotations non consommables. Il met en place des dotations décennales – soit des subventions régulièrement versées sur 10 ans – qui visent à soutenir un nombre de projets limités des 18 Initiatives d'excellence (IDEX)⁽¹⁾ et Initiatives-science-innovation-territoires-économies (ISITE) financées par les deux premiers PIA (action 4).

Le projet annuel de performances nous apprend que les 12,5 millions d'euros de l'action 1 *Nouveaux cursus à l'université* doivent « *concerner des programmes de grande ampleur et permettre d'expérimenter des modèles de formation innovants qui tirent le meilleur parti des possibilités offertes par le système LMD en matière de modularisation des enseignements comme de gestion des rythmes et des modalités de certification* ». Dans la même logique, les 20 millions d'euros de l'action 2 *Programmes prioritaires de recherche* doivent « *permettre l'émergence, le ressourcement ou la transformation de projets d'excellence ou de thématiques prioritaires, nécessitant un déploiement dans la durée* », sans préciser le type de projets, les thématiques définies comme prioritaires ni la durée du financement.

Une action concrète émerge cependant, intitulée « *Make our planet great again* ». Elle vise à attirer des chercheurs internationaux dans les laboratoires français et financer des recherches liées aux changements climatiques.

(1) Les initiatives d'excellence réunissent, selon une logique de territoire, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche reconnus pour leur excellence scientifique et pédagogique.

2. Programme 422 : Valorisation de la recherche

227 millions d’euros de crédits de paiement sont prévus au programme 422 Valorisation de la recherche dans le projet de loi de finances pour 2018.

CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018 SUR LE PROGRAMME 422

Répartition en fonction du type de dépenses

(en millions d’euros)

Intitulé de l’action	Subventions	Prise de participation	Total
Action 1 – Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	10	-	10
Action 2 – Fonds national post-maturation « Frontier venture »	-	100	100
Action 3 – Démonstrateurs et territoires d’innovation de grande ambition	20	50	70
Action 4 – Nouveaux écosystèmes d’innovation	10	-	10
Action 5 – Accélération du développement des écosystèmes d’innovation performants	37	-	37
Total	77	150	227

Source : commission des finances, d’après le projet annuel de performances pour 2018.

Le principal opérateur de ce programme est la Caisse des dépôts et consignations bien que certaines actions soient portées en partenariat avec l’ADEME et l’ANR (actions 3 et 5) ou par l’ANR seule (action 4).

Les actions 1, 4 et 5 visent à poursuivre le financement des sociétés d’accélération du transfert de technologie (SATT) au-delà de 2020 selon la même logique que celle décrite précédemment sur le programme 421. Les deux premiers PIA ont permis d’accélérer le passage du laboratoire de recherche à la commercialisation, le PIA 3 entend assurer des financements aux structures créées lorsqu’elles portent un projet ambitieux.

L’action 2 doit permettre la création d’un fonds *Frontier Venture* afin de financer les phases de pré-amorçage des entreprises. Il s’agit de combler une défaillance de marché sur la phase de pré-industrialisation des projets issus de la recherche française.

Sur l’action 3, dont la convention a déjà été signée, les « territoires de grande ambition » (TIGA) doivent tirer les enseignements de l’action *Ville de demain* conduite lors du PIA 1. Elle finançait des objets innovants, mais ne prévoyait pas de démarche globale d’innovation territoriale. Selon la Caisse des dépôts et consignations, l’ambition de TIGA est précisément de développer une approche systémique, pas uniquement pour les grandes métropoles, mais aussi pour des territoires touristiques. Les réponses à l’appel à manifestation d’intérêt sont attendues pour fin septembre et l’appel à projet sera défini dans un an.

3. Programme 423 : Accélération de la modernisation des entreprises

Le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* est le plus fortement doté de la mission pour le projet de loi de finances pour 2018 puisqu'il bénéficie d'une prévision de 790 millions d'euros en crédits de paiement.

CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018 SUR LE PROGRAMME 423

Répartition en fonction du type de dépenses

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Subventions	Prise de participation	Avance remboursable	Total
Action 1 – Soutien à l'innovation collaborative	30	-	30	60
Action 2 – Accompagnement et transformation des filières	15	-	10	25
Action 3 – Industrie du futur	-	-	-	0
Action 4 – Adaptation et qualification de la main-d'œuvre	25	-	-	25
Action 5 – Concours d'innovation	40	-	10	50
Action 6 – Fonds national d'amorçage n° 2	-	250	-	250
Action 7 – Fonds à l'internationalisation des PME	-	100	-	100
Action 8 – Fonds de fonds « Multicap croissance » n° 2	-	200	-	200
Action 9 – Grands défis	-	-	-	0
Total	110	550	50	710

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances pour 2018.

Le principal opérateur de ce programme est Bpifrance, bien que certaines actions soient portées par la Caisse des dépôts et consignations (action 4, 7 et 9) ou en partenariat avec l'ADEME (action 5).

Ce programme vise à soutenir l'innovation au sein des entreprises et à accélérer leur croissance, afin de doter la France de PME et d'entreprises de taille intermédiaires (ETI) compétitives sur le marché international.

L'action 1 vise à accompagner des projets de recherche et développement constituant des innovations de rupture et affichant des perspectives « raisonnables » de commercialisation et de retour sur investissement. Ces crédits ont été affectés, sur décision du Premier ministre, à l'action *Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité*.

L'action 2 viendra, également sur décision du Premier ministre, abonder le fonds *Société de projets industriels*, créé en 2014.

Le fonds national d'amorçage, ayant bénéficié de 600 millions d'euros lors des programmes d'investissement précédents, finance des jeunes entreprises innovantes dès leurs premières levées de fonds. S'il avait pour but initial de combler une défaillance de marché et d'attirer, par effet de levier, des investisseurs privés, le projet annuel de performances conclut que « *ce segment*

d'investissement est encore trop fragile pour se passer d'un engagement public important sur les cinq ou six années à venir». L'action 6 finance donc un deuxième fonds d'amorçage pour « *permettre le changement d'échelle du capital innovation en France* » et distribuer de plus gros tickets.

Comme l'action 6, les actions 7 et 8 proposent des prises de participation de la Caisse des dépôts ou de Bpifrance dans des fonds pour l'internalisation des PME ou pour la croissance des entreprises. La dernière action assume de lever des gros tickets d'investissement de plus de 200 millions d'euros pour financer des entreprises innovantes.

D'après les chiffres du CGI sur les PIA 1 et 2, au 30 juin 2017, 11,3 milliards d'euros sont engagés en faveur des entreprises dont 7,5 milliards d'euros pour les TPE/PME/ETI. Cela représente 11 314 bénéficiaires dont 8 330 sont des entreprises, parmi lesquelles 7 271 TPE/PME/ETI.

Votre Rapporteur spécial partage la volonté de conduire une montée en gamme de l'offre de l'industrie française pour gagner en compétitivité et le choix de privilégier des prises de participation plutôt que des subventions.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. L'INTÉGRATION DU PIA 3 AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

Ce n'est qu'à la fin du mois de septembre 2017, deux jours avant la présentation du projet de loi de finances en conseil des ministres, que le Grand plan d'investissement 2018-2022 du Gouvernement a été dévoilé.

1. Une gouvernance qui perd en lisibilité

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018, « *le grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros sera mis en œuvre pour soutenir l'investissement dans la formation professionnelle, la transition écologique, l'agriculture, la santé ou encore la transformation de l'action publique par la diffusion du numérique* ». Comme l'affirme M. Jean Pisani-Ferry dans son rapport au Premier ministre ⁽¹⁾, le Grand plan d'investissement « *ne sera pas un PIA 4* » mais il reprend à son compte les 10 milliards d'euros prévus par le PIA 3.

Si Jean Pisani-Ferry affirme « *[qu'] un CGI rénové devra servir d'organe de pilotage commun à ces deux volets* », il précise que le grand plan d'investissement « *inscrira 47 milliards d'actions nouvelles dans les budgets des ministères, en les soumettant à une gouvernance spécifique* ».

(1) Rapport au Premier ministre de Jean Pisani-Ferry sur Le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017.

Ainsi, l'équipe de 35 personnes du CGI continuera de piloter le PIA 3 quand les ministères se verront confier les autres crédits du Grand plan d'investissement dans leurs champs de compétences. Selon le commissaire général à l'investissement, rencontré par votre Rapporteur spécial le 4 octobre dernier, « *les modalités précises d'organisation ne sont pas encore arrêtées* ».

Les crédits du Grand plan d'investissement ne font pas l'objet d'une mission à part dans le budget général de l'État. Contrairement aux crédits du PIA 3, ils sont intégrés aux programmes des ministères. L'objectif est de mettre fin « *au dualisme entre impulsion réformatrice et routine gestionnaire* » selon le rapport précité.

Un comité de pilotage présidé par le ministre et composé de personnalités qualifiées – représentants du CGI ou de la direction du budget – aura pour charge de contrôler l'affectation des fonds et d'évaluer l'efficacité de la dépense. Si le résultat n'est pas concluant, les crédits pourront être réaffectés à d'autres actions, voire à d'autres ministères. Les ministres devront ainsi rendre compte au Premier ministre sur les dépenses du Grand plan d'investissement. M. Louis Schweitzer évoque « *une gestion hybride* » entre le PIA et des crédits du ministère.

Cette gouvernance duale entre, d'un côté, le PIA 3 piloté par le CGI et, de l'autre, le GPI piloté par les ministères se justifie, selon M. Schweitzer par la nature des investissements et le rapport au risque. Les investissements qui seront financés par les 47 milliards du GPI ne sont pas exactement dans le même champ que celui du PIA. Les investissements d'avenir se concentrent sur les innovations et techniques expérimentales, généralement risquées, alors que le Grand plan d'investissement entend déployer plus largement des innovations déjà connues.

Cette hybridation perd cependant en lisibilité et comporte des risques de substitution budgétaire non négligeables. Déjà dans le cadre des deux premiers PIA, les ministères participent aux comités de pilotage institués pour chaque action du PIA, auxquels l'opérateur et le CGI assistent. Ils participent à la définition des appels à projets, proposent les cahiers des charges puis la sélection des projets au Premier ministre, qui décide sur avis du CGI. Les ministères peuvent donc être tentés de demander au CGI de leur libérer des enveloppes pour tel ou tel secteur, chacun cherchant un droit de tirage sur ces fonds. S'il semble qu'en règle générale, le CGI résiste, parfois la décision peut lui échapper et est *in fine* directement arbitrée par le Premier ministre.

Sur le fond, il est également regrettable que **les principaux acteurs de l'investissement public en France aient été insuffisamment associés à l'élaboration du Grand plan d'investissement.** Lors de l'entretien de votre Rapporteur avec les membres de la Caisse des dépôts le 19 septembre dernier, ils ne savaient pas quels projets d'investissement seraient retenus dans ce cadre. Selon votre Rapporteur spécial, cela **corrobore le sentiment d'urgence et d'impréparation du Gouvernement qui a pu être ressenti à l'annonce des réformes sur le budget 2018.**

2. Le choix de limiter le déficit public

Lors de son entretien avec votre Rapporteur spécial, M. Louis Schweitzer a souligné que le Gouvernement avait fait le choix de faire peser le moins possible les crédits du PIA sur le solde public, afin de respecter la règle des 3 % de nos engagements européens.

Les crédits du PIA se présentent sous des formes distinctes, qui ne sont en effet pas toutes prises en compte dans le solde public au sens de Maastricht. Ainsi, les prêts, les prises de participations et les dotations non consommables ne dégradent pas le solde public, contrairement aux subventions.

L'IMPACT DES PIA SUR LE SOLDE MAASTRICHTIEN ET LA DETTE PUBLIQUE

Nature de crédits	Impact sur le solde maastrichtien	Impact sur la dette
Subventions, avances remboursables et intérêts de dotations non consommables	Oui (au moment du décaissement vers les projets finaux)	Oui (au moment du décaissement vers les projets finaux)
Prêts et fonds propres	Non (opérations financières)	Oui (au moment de son décaissement vers les projets finaux)
Dotations non consommables	Non (hormis les intérêts produits et décaissés sur ces DNC)	Non (hormis les intérêts produits et décaissés sur ces DNC)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

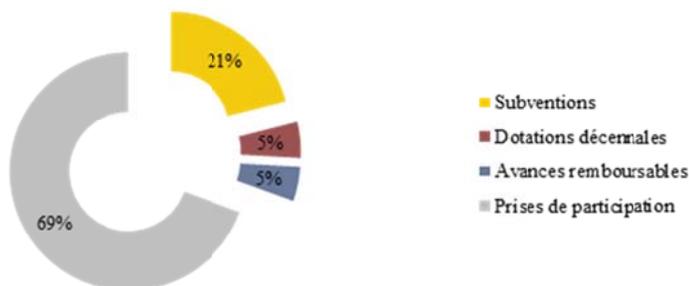
Par conséquent, **seuls 330 millions d'euros de crédits de paiement ayant un impact sur le solde public ont été inscrits au projet de loi de finances pour 2018**. Ils devraient être portés à 700 millions d'euros en 2019 et 1 milliard d'euros en 2020. Ce choix de restriction budgétaire n'est pas sans inconvénient pour le CGI qui devra contrôler les engagements en fonction des CP disponibles. L'arbitrage, rendu au mois de septembre, bouscule le programme initial.

Ce choix n'est pas nouveau. L'année de l'inscription des crédits des PIA 1 et 2 au budget de l'État, l'impact sur le déficit budgétaire de l'État est égal au montant des crédits ouverts en loi de finances. En revanche, l'impact sur le déficit public au sens de Maastricht est pratiquement nul puisqu'il n'y a pas, en règle générale⁽¹⁾, de dépenses effectives ni même d'engagements de dépenses pris dans le cadre du PIA mais seulement un versement des crédits aux opérateurs, donc un transfert de l'État vers d'autres entités publiques. Par conséquent si l'impact des investissements d'avenir sur le solde budgétaire de l'État a bien été total en 2010 (PIA 1) et en 2014 (PIA 2), il est en revanche progressif sur le déficit et la dette publics calculés selon les règles du système européen des comptes (SEC 2010) auquel se conforme la comptabilité nationale : cet impact est lissé dans le temps au rythme des versements effectifs des opérateurs aux porteurs de projet et est alors bien pris en compte dans les « contraintes maastrichtiennes ».

(1) À l'exception toutefois, en 2014, des crédits utilisés pour financer les opérations relatives aux investissements dans le domaine de la défense.

Ainsi, les prêts et prises de participations représentent 16 % des crédits correspondant aux PIA 1 et 2 et près de 30 % de l'enveloppe disponible pour financer les projets (dotations consommables et intérêts des DNC). Sur les 10 milliards d'euros du PIA 3, l'enveloppe de fonds propres représente 4 milliards d'euros.

RÉPARTITION DES CRÉDITS 2018 DU PIA 3 PAR TYPE DE FINANCEMENT



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

La mission *Investissements d'avenir* n'est pas comprise dans la norme de dépenses pilotables de l'État telle que définie au I de l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Elle est désormais incluse dans le périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) qui fait également l'objet d'une programmation dans le projet de loi précité.

B. LES CONTRAINTES DU SUIVI PARLEMENTAIRE DES PIA

1. Le temps long des investissements d'avenir

Le CGI adresse aux commissions des finances un bilan sur les financements des PIA chaque trimestre. Ce *reporting* ne concerne pour l'instant pas les crédits du PIA 3 bien qu'ils aient été engagés et, pour certains, contractualisés.

Ainsi, l'examen de la mission *Investissements d'avenir* doit être l'occasion d'évoquer les deux premiers PIA dont la prévision et l'exécution n'ont pas fait l'objet d'un suivi spécifique en loi de finances.

Pour mémoire, le **PIA 1, doté de 35 milliards d'euros, a été instauré par la première loi de finances rectificative pour 2010** ⁽¹⁾. Il traduisait le « Grand emprunt national » décrit par le rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, co-présidents de la commission chargée de mener une réflexion sur les

(1) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

investissements porteurs d'avenir⁽¹⁾. Comme l'écrivaient ces auteurs dans leur introduction, « *l'urgence justifi[ait] l'action* » en pleine crise économique et financière.

Ce premier plan a été suivi, en 2014⁽²⁾, par le lancement d'un deuxième PIA pour un montant de 12 milliards d'euros.

Ces programmes d'investissement d'avenir ne sont pas encore arrivés à échéance. Le tableau suivant en retrace la situation financière.

SITUATION FINANCIÈRE DES PIA 1 ET 2
Bilan des engagements et décaissements au 2^{ème} trimestre 2017

(en millions d'euros)

	Enveloppe^(*)	Engagement	Contractualisation	Décaissement	Co- financement
PIA 1 et 2	47 041	44 310	35 256	18 284	40 796

() L'enveloppe intègre les intérêts redéployés en 2012 pour abonder les actions Labex, Idex, Equipex et IHU en 2012 et les actions INEE, FNV et Instituts Convergences en 2016. Sans les intérêts, elle s'élève à 46,6 Md€*

Source : CGI, reporting trimestriel au Parlement (dernière version transmise, T2 2017).

Il convient de distinguer les différentes phases de mise en œuvre des PIA. L'engagement des crédits ne correspond pas à un engagement au sens budgétaire. C'est une décision du Premier ministre – ou déléguée au CGI – de verser un montant défini au bénéficiaire.

Les projets sont sélectionnés par des jurys internationaux dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche et par une expertise extérieure (consultants) dans les domaines économiques. Après cet examen, un comité de pilotage est réuni, présidé par le ministre compétent ou son représentant. Cependant, le comité valide essentiellement le choix des experts, on ne procède pas à une nouvelle instruction des dossiers à ce stade.

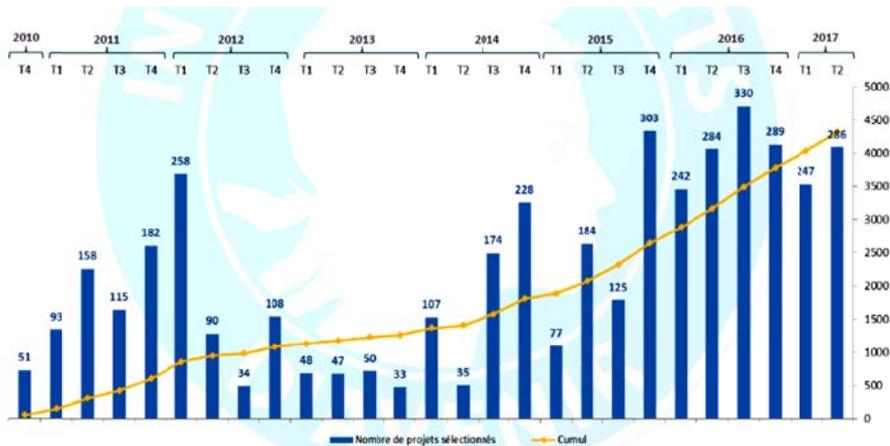
Depuis 2014, le CGI s'est investi sur le raccourcissement des délais, considérant que les procédures étaient trop longues et trop lourdes. Il a fixé pour objectif un délai de trois mois entre l'engagement et la contractualisation qui est en passe d'être atteint (environ 3 mois et demi).

Après la contractualisation, le décaissement au bénéficiaire final peut prendre du temps car le rythme de décaissement est généralement défini en fonction de l'avancement du projet.

(1) Rapport du 19 novembre 2009 au Président de la République, « Investir pour l'avenir, Priorités Stratégiques d'investissement et emprunt national ».

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROJETS SÉLECTIONNÉS HORS GUICHET DEPUIS 2010



Source : CGI, reporting trimestriel au Parlement (dernière version transmise, T2 2017).

Ainsi, sur les 47 milliards d'euros de crédits engagés, seuls 18,28 milliards ont été effectivement décaissés au profit des bénéficiaires finaux au cours des deux premiers PIA.

D'après le commissariat général à l'investissement, sur l'enveloppe des PIA 1 et 2, les 2,7 milliards d'euros qui ne sont pas encore engagés sont déjà fléchés. On arrive donc à la fin de l'enveloppe disponible sur ces PIA.

Si plus de 7 ans se sont écoulés depuis les premières dépenses d'investissements d'avenir, il apparaît encore trop tôt aux principaux acteurs pour évaluer l'effet des PIA sur l'économie française. D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial, « l'évaluation a posteriori de toutes les actions est encore prématurée et elle ne sera pertinente qu'une fois que l'impact des projets financés se manifesterait réellement ».

Ce temps long de l'investissement ne correspond pas au temps politique et contraint toute volonté de contrôle, sans évaluation de l'effet sur l'économie nationale.

En outre, ce temps long conduit le CGI à émettre des doutes sur la capacité des ministères à décaisser les 47 milliards d'euros du Grand plan d'investissement (hors PIA 3) sur 5 ans, lorsque l'on voit que « seuls » 18 milliards d'euros ont été décaissés par le CGI sur les deux premiers PIA depuis 2010. Le directeur de la mission PIA à la Caisse des dépôts l'a également souligné : le temps de cadrer les actions, de lancer les appels à projet et de retenir les meilleurs candidats nécessite du temps, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'investir en fonds propres. Les décaissements ne devraient vraisemblablement pas commencer avant le mois de mai 2018, à moins que l'on redéploie des crédits existants, comme dans le champ de la formation professionnelle.

2. Des difficultés de contrôle parlementaire

Les modalités de contrôle des PIA sont précisées à l'article 8 de la première loi de finances rectificative pour 2010 ⁽¹⁾, modifié par les lois de finances pour 2014 et 2017.

- *Des contractualisations sur des crédits non ouverts en loi de finances*

Pour chaque action financée par des crédits ouverts en PIA, les conditions de gestion et d'utilisation des fonds doivent faire l'objet d'une convention entre l'État et les organismes gestionnaires, publiée au Journal officiel. Ces conventions doivent être soumises pour avis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat qui « *peuvent adresser au Premier ministre toutes observations qui leur paraissent utiles* » aux termes de l'article 8 de la loi précitée. Sur le PIA 3, plusieurs conventions ont d'ores et déjà été signées.

Ces conventions doivent décrire :

– le rôle des opérateurs, en charge du suivi administratif et financier des ressources et des conventions de subvention conclues avec les porteurs de projets ainsi que le versement des subventions à leur profit ;

– la composition des comités de pilotage qui superviseront le processus de sélection des projets et le travail des comités d'experts. Ces comités de pilotage proposeront les décisions d'engagement qui seront transmises pour décision formelle du Premier ministre sur avis du Commissaire général à l'investissement.

Les conventions signées sur le PIA 3

- les conventions du 14 février 2017 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche sur les actions 1 et 5 du programme 421 ;
- la convention du 21 mars 2017 entre l'État et l'ANR sur l'action 4 du programme 422 ;
- les conventions du 7 avril 2017 entre l'État et BPI France sur les actions 2 et 5 du programme 423 et du 4 mai 2017 avec l'ADEME sur l'action 5 uniquement ;
- la convention du 10 mai 2017 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations sur l'action 3 du programme 422 ;
- la convention du 21 septembre 2017 entre l'État et l'ANR sur l'action 2 du programme 421.

Or, ces conventions détaillent les crédits prévisionnels qui seront versés aux porteurs de projets sur les années à venir, sans avoir l'assurance que le Parlement autorisera effectivement ces crédits de paiement à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances des années correspondantes.

(1) LOI n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le Premier ministre dispose de la possibilité de redéployer la répartition initiale des crédits entre les différentes actions en cours d'année. Aucun plafond n'est fixé à ces redéploiements – contrairement aux dispositions de la LOLF pour les crédits du budget général. Une simple information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat est prévue, ouvrant la possibilité « [d'] adresser au Premier ministre toutes observations qui leur paraissent utiles », selon l'expression précédemment consacrée.

À titre d'exemple, sur l'action 2 du programme 423 « Accompagnement et transformation des filières », les fonds propres de l'action, soit 500 millions d'euros dédiés à des prises de participation, abonderont, par décision du Premier ministre, le fonds de fonds SPI-Société de projets industriels créé par la convention du 27 novembre 2014 entre l'État et Bpifrance relative au PIA (action « Projets industriels d'avenir (PIAVE) »).

- *Une information très parcellaire*

L'article 8 de la loi de 2010 précitée prévoit également que le Gouvernement présente, en annexe au projet de loi de finances, un rapport décrivant les conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits ouverts. Un rapport doit également présenter les investissements prévus et en cours de réalisation, en justifiant le choix des projets et en présentant l'état d'avancement des investissements.

Ces deux rapports sont en réalité regroupés au sein d'un unique « **jaune** » budgétaire, non publié à l'heure où sont écrites ces lignes.

Un comité de surveillance des investissements d'avenir est chargé d'évaluer le programme d'investissement et de dresser un bilan annuel de son exécution. Il est actuellement présidé par MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean-Paul Huchon. En outre, quatre députés et quatre sénateurs sont membres de ce comité de surveillance ⁽¹⁾. **La composition du comité de surveillance n'a, à ce jour, pas été renouvelée depuis les échéances électorales.**

Un rapport sur les travaux du comité de surveillance doit être transmis chaque année au Parlement et au Premier ministre. **Votre Rapporteur spécial a demandé que ce bilan annuel lui soit communiqué : il lui a été répondu qu'il s'agissait du rapport annuel du CGI, téléchargeable sur le site internet, ce qui ne semble pas correspondre aux dispositions législatives.**

Si la présentation des investissements d'avenir au sein d'une mission dédiée du budget de l'État constitue un incontestable progrès, votre Rapporteur spécial regrette que le contenu des actions financées ne soit pas précisément expliqué. Si l'on compte 180 occurrences des mots « innovant » ou

(1) Les derniers membres étaient MM. Olivier Carré, Dominique Lefebvre et Mmes Christine Pires Beaune et Eva Sas

« innovation » sur les 73 pages du projet annuel de performances, peu de précisions indiquent à ce stade à quels types de projets les fonds sont destinés.

La Caisse des dépôts et consignations a fait savoir à votre Rapporteur spécial que des appels à manifestation d'intérêt précédaient généralement les appels à projet, permettant à l'opérateur de mieux circonscrire le champ de la dépense en fonction des projets proposés.

Si votre Rapporteur spécial peut comprendre cette logique pragmatique, elle ne souhaiterait toutefois pas que, derrière la *novlangue* du marketing, on ne précise rien pour financer un peu de tout. Elle rappelle sur ce point les conclusions similaires de la Cour des comptes ⁽¹⁾ et du rapport d'examen à mi-parcours des investissements d'avenir mené par France Stratégie ⁽²⁾ indiquant qu'une trop grande part des crédits des PIA est consacrée à des actions qui devraient être prises en charge par les ministères. Au total, selon l'appréciation du CGI, les opérations de substitution budgétaire représentent 6,8 milliards d'euros (enveloppes actuelles des actions), soit environ 14 % des PIA 1 et 2.

Si les actions financées par les PIA ne diffèrent pas des actions du budget général, rien ne justifie le maintien de règles budgétaires dérogatoires du droit commun.

Ces substitutions budgétaires ne sont pas conformes à l'esprit des investissements d'avenir tel que défini dans le rapport de MM. Alain Juppé et Michel Rocard. Le Premier ministre ayant été membre de cette commission « Investir pour l'avenir » dans le cadre de ses précédentes fonctions ⁽³⁾, il ne manquera certainement pas d'en préserver l'esprit afin que ces « investissements d'avenir » ne soient pas « *de nouvelles routes bien tracées pour aller toujours plus loin nulle part* » ⁽⁴⁾.

(1) Rapport public thématique de la Cour des comptes « Le programme d'investissements d'avenir- une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », décembre 2015.

(2) Rapport du comité d'examen à mi-parcours, présidé par M. Philippe Maystadt, mars 2016.

(3) M. Edouard Philippe était membre de la commission « Investir pour l'avenir » en tant que directeur des affaires publiques d'Areva.

(4) Romain Gary, dans *Les racines du ciel*.

DEUXIÈME PARTIE : DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe divers programmes rattachés au Premier ministre sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement : les services placés auprès du Premier ministre pour l'assister dans sa fonction de direction de l'action du Gouvernement (programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement*), des autorités administratives indépendantes et assimilées rattachées budgétairement (programme 308 *Protection des droits et libertés*) et les crédits de fonctionnement d'une partie des services déconcentrés de l'État (programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*).

Les crédits de la mission s'élèvent ainsi pour 2018 à près de 1,482 milliard d'euros en CP, soit 17 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI pour 2017.

L'exécution 2017 de cette mission a été marquée par le décret d'annulation du mois de juillet portant sur 49 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP. Selon le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, que votre Rapporteur spécial a rencontré, « *les services du Premier ministre doivent être exemplaires en matière d'effort budgétaire* ».

I. ANALYSE BUDGÉTAIRE

A. LE PROGRAMME 129 : COORDINATION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de doter le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de 685,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 713,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP), auxquels s'ajoutent 15 millions d'euros de fonds de concours également attendus pour 2018.

1. Une mosaïque d'acteurs sous l'autorité du Premier ministre

Ce programme 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 tableau suivant retrace les autorisations d'engagement et crédits de paiement par actions depuis 2016.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018
SUR LE PROGRAMME 129**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
Action 1 : <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	76,6	90,1	93,6	81,7	90,1	93,7
Action 2 : <i>Coordination de la sécurité et de la défense</i>	213,5	347,9	352,0	211,5	343,3	353,7
Action 3 : <i>Coordination de la politique européenne</i>	15,6	16,5	16,5	15,5	16,5	16,5
Action 10 : <i>Soutien</i>	116,9	114,7	100,1	111,7	125,3	126,5
Action 11 : <i>Stratégie et prospective</i>	24,7	28,1	23,0	24,9	28,1	23,0
Action 13 : <i>Ordre de la Légion d'honneur</i>	27,5	27,1	27,1	27,5	27,1	27,1
Action 14 : <i>Ordre de la Libération</i>	1,3	1,3	-	1,3	1,3	-
Action 15 : <i>Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives</i>	30,4	17,7	17,6	30,3	17,7	17,6
Action 16 : <i>Modernisation de l'action publique</i>	83,5	59,3	55,2	74,3	57,4	55,2
Total	590,2	702,8	685,1	578,7	707,0	713,2

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

Sur l'action 1, l'enveloppe prévue pour les 118 ETPT ⁽¹⁾ du **secrétariat général du Gouvernement** « sera fixée lors du dialogue de gestion qui aura lieu en décembre 2017 » d'après les réponses au questionnaire de votre Rapporteur spécial. En 2017, 11,4 millions lui étaient consacrés. Outre la responsabilité des programmes de cette mission, le SGG assure dans l'ombre un rôle central de coordination du travail gouvernemental (préparation de l'ordre du jour du Conseil des ministres et des réunions interministérielles) et de suivi des procédures législatives et réglementaires. Il entre dans ses attributions de prévenir les risques de retard dans l'adoption des décrets nécessaires à l'application des lois. Le taux d'application des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la XIVE législature atteint 91 % au 30 juin 2017, selon l'indicateur dédié du projet annuel de performances.

Le **service d'information du Gouvernement** bénéficie d'une prévision de dépense de 13,4 millions d'euros pour la mise en œuvre des campagnes de communication gouvernementale, la stratégie digitale et l'analyse de l'opinion et des médias, soit une diminution de près de 30 % par rapport à la prévision 2017.

L'action 1 regroupe également les crédits destinés à l'intendance du **cabinet du Premier ministre** et au versement des **subventions accordées par le Premier ministre à des fondations et associations**. La liste de ces subventions figure dans le « jaune » budgétaire consacré à l'effort financier de l'État en faveur des associations. 14,5 millions d'euros y étaient consacrés en 2017. Toutes ne sont

(1) Plafond d'emplois pour 2018.

pas à destination de « fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme ou du développement de la citoyenneté », contrairement aux objectifs affichés dans le projet annuel de performances.

L'un des BOP principaux, en termes budgétaires, est le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale dont la dotation est comprise à l'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense*. Dotée de 352 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 353,7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018, cette action comprend également la dotation des fonds spéciaux pour les actions en matière de sécurité intérieure et extérieure de l'État de 67 millions d'euros. **Cette action recouvre donc à elle seule la moitié des crédits attribués aux services centraux sous l'autorité du Premier ministre.** Votre rapporteur spécial y consacre un développement spécifique dans la seconde partie de l'examen de cette mission.

La dotation du **secrétariat général pour les affaires européennes**, qui fait l'objet de l'action 3, s'élève à 16,5 millions d'euros en CP pour 2018 ; elle est sensiblement identique à la dotation pour 2017. Outre son rôle de coordination interministérielle sur les questions européennes dans tous les domaines couverts par les traités de l'Union européenne (hors politique étrangère et de sécurité commune) et pour les activités de l'Organisation de coopération et de développement économique, le SGAE assure une mission d'impulsion et de coordination en matière de transposition des directives.

Sur l'action 13, 27,1 millions d'euros sont destinés à la **Grande chancellerie de la Légion d'honneur** qui bénéficie de la qualité d'opérateur de l'État. La seule dépense fiscale rattachée à ce programme concerne l'exonération de l'impôt sur le revenu du traitement attaché à la légion d'honneur et à la médaille militaire dont le coût est inférieur à 0,5 million d'euros et le nombre de bénéficiaires non déterminé.

Le décret n° 2017-538 du 13 avril 2017 relatif au Conseil national des communes « Compagnon de la Libération » a transféré la tutelle de l'Ordre de la Libération du ministère de la justice à celui de la Défense. Par conséquent, aucun crédit n'est inscrit à l'action 14 pour l'Ordre de la Libération en 2018.

Les crédits demandés pour l'action 11, *Stratégie et prospective*, subissent une importante diminution, passant de 28 millions d'euros en 2017 à 23 millions d'euros pour 2018, en raison notamment du transfert des dépenses immobilières sur l'action 10 dans le cadre du regroupement des services sur le site Ségur-Fontenoy. Ces crédits sont destinés à financer plusieurs organismes de réflexion et d'expertise, au premier rang desquels le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, couramment appelé « **France Stratégie** »⁽¹⁾.

(1) Cette action finance également le conseil d'analyse économique, le conseil d'orientation des retraites, le conseil d'orientation des retraites, le conseil d'orientation pour l'emploi, le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, le haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le haut conseil du financement de la protection sociale, le centre d'études prospectives et d'informations internationales et une subvention allouée à l'institut de recherches économiques et sociales.

Le financement de la **mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)**, inscrit à l'action 15, comprend 17,6 millions d'euros de crédits de paiement mais également 13 millions d'euros de fonds de concours car la MILDECA bénéficie du produit de la vente des biens des trafiquants. Ils sont redistribués aux ministères régaliens (intérieur, justice et finances) pour financer les projets en matière de lutte contre le trafic. La MILDECA poursuit la coordination d'actions expérimentales à fort enjeu, avec l'ouverture de deux salles de consommation à moindre risque à Strasbourg et à Paris, que ma collègue Véronique Louwagie a pu visiter dans le cadre de son rapport spécial *Santé*. La MILDECA travaille également, avec le tribunal de grande instance de Bobigny, sur un dispositif expérimental de lutte contre la récidive pénale des personnes souffrant de dépendance aux produits stupéfiants et/ou à l'alcool.

Sur l'action 16, 55,2 millions d'euros sont destinés à soutenir le **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**, chargé d'accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de l'État et de soutenir les administrations dans leurs projets de modernisation. L'un des principaux postes de dépense concerne le réseau interministériel de l'État (10,6 millions d'euros en AE et en CP pour 2018). Dans le cadre du PLF pour 2018, le plafond d'emplois demandé pour le SGMAP ne fait pas l'objet d'évolutions et s'établit à 220 ETPT. Le SGMAP a opéré un redéploiement des effectifs en son sein, avec une diminution de 10 emplois des effectifs de la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) qui permet l'accroissement des équipes de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) à hauteur de 10 emplois.

Le programme 129 comprend les dotations de multiples entités qui bénéficient d'un positionnement interministériel par leur rattachement au Premier ministre. Le format de ce rapport spécial ne permet pas d'examiner en détail les dotations allouées.

Parmi ces organismes, le **Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)** a pour mission d'instruire les demandes d'indemnisation des personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre les années 1960 et 1998. Les règles d'examen, initialement fixées par la loi du 5 janvier 2010⁽¹⁾, ont été modifiées en 2017⁽²⁾. Jusqu'alors, le CIVEN pouvait rejeter pour « risque négligeable » les demandes d'indemnisation pour lesquelles le taux de probabilité de lien entre la maladie du

(1) Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

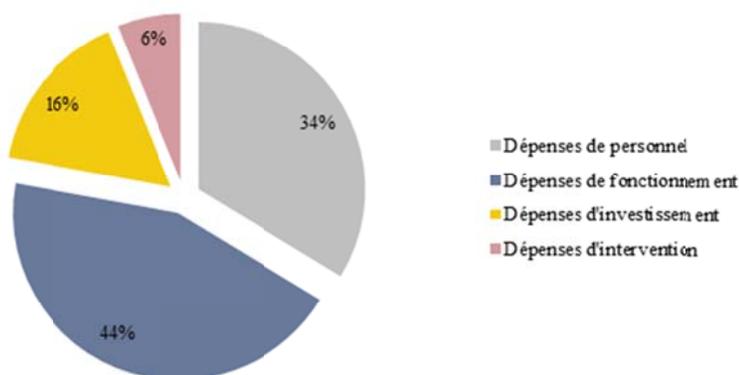
(2) Article 113 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

requérant ⁽¹⁾ et les rayonnements dus aux essais nucléaires était inférieur à 1 %. La loi de 2017, d'application immédiate, supprime cette possibilité et prévoit que les demandes précédemment rejetées par la CIVEN puissent faire l'objet d'un nouvel examen.

Par conséquent, la dotation prévue pour la CIVEN passe de 3,28 millions d'euros en 2017 à 8,89 millions d'euros pour 2018. La CIVEN estime cependant que près de 1 000 dossiers devraient faire l'objet d'un examen en 2018 – dont 763 dossiers rejetés pour risque négligeable. À raison d'une moyenne de 60 000 euros par an et par personne indemnisée, la CIVEN estime à 60 millions d'euros la dotation nécessaire pour y faire face. La DSAF précise dans les réponses au questionnaire budgétaire que la progression attendue est « *difficile à identifier précisément* », le budget devant « *être complété en gestion s'il apparaît que ce montant s'avère insuffisant* ».

2. Les dépenses par titre du programme

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

a. Un schéma d'emploi favorable

Pour 2018, le plafond d'emplois du programme 129 s'élève à 2 991 ETPT, en hausse de 129 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2017.

Cette évolution résulte :

– de l'impact sur 2018 des schémas d'emplois à hauteur de 55 ETPT incluant l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 (33 ETPT), ainsi que l'effet du schéma d'emplois 2018 (22 ETPT) ;

(1) Les maladies reconnues éligibles à l'indemnisation – lorsque le lien est prouvé – sont énumérées en annexe du décret n° 2014-1051 du 15 septembre 2014.

– d'une correction technique de 22 ETPT correspondant principalement à la nouvelle organisation gouvernementale depuis le 17 mai 2017 ;

– du solde des transferts entrants et sortants de + 52 ETPT.

Le schéma d'emploi de + 34 ETP pour 2018 est particulièrement favorable. Il permet l'ouverture de 25 ETP au titre du renforcement des moyens de l'ANSSI et de 15 ETP pour le Groupement interministériel de contrôle (GIC). 6 ETP sont supprimés au sein des services du Premier ministre, résultant des mutualisations permises par le regroupement sur Ségur-Fontenoy.

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs du programme 129 depuis 2012, en distinguant le plafond d'emplois et les effectifs réels.

	Consommation du plafond d'emplois réalisée en ETPT	Effectifs réels présents au 31 décembre
2012	2 646	2 689
2013	2 067	2 099
2014	2 151	2 221
2015	2 434	2 455
2016	2 587	2 592
2017*	2 770	2 796
2018*	2 991	2 882

* prévisionnel

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

b. La rationalisation des dépenses de fonctionnement par le regroupement à Ségur-Fontenoy

L'emménagement du « centre de Gouvernement » sur le site Ségur-Fontenoy est devenu une réalité. Déjà en septembre 2016, la CNIL et le Défenseur des droits se sont installés sur le site Ségur que votre Rapporteur spécial a pu visiter en présence du Secrétaire général du Gouvernement et du directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre.

La livraison du bâtiment Ségur est intervenue le 30 juin 2017, avec deux mois d'avance sur l'échéance initiale. Depuis le 1^{er} juillet, la DSAF en assure l'exploitation et réalise, comme pour le bâtiment Fontenoy, les opérations préalables aux emménagements des services. Outre la mise en place des prestations de gardiennage, accueil et nettoyage ainsi que l'installation du mobilier et des systèmes d'information, elle prépare les services et équipements communs dont pourront bénéficier les résidents de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy : l'auditorium de 450 places, la salle de presse, un centre de conception graphique et de reprographie, un local courrier, une crèche, un restaurant administratif et une cafétéria, un centre de documentation et même une salle de sport prévue pour janvier 2018.

Cet automne, une vingtaine d'entités dont deux secrétariats d'État, se regroupent sur le site de Ségur ⁽¹⁾. Le secrétaire général du Gouvernement tient à souligner « [qu'] *au-delà d'une simple opération immobilière, c'est un projet de politique administrative* ».

L'enveloppe budgétaire consacrée a été relativement respectée. Les 10 millions d'euros de travaux supplémentaires, « *inhérents à toute opération de ce type* », représentent 4,7 % du budget total. Ils ont financé des systèmes d'information et la densification des bâtiments. Alors que le centre devait à l'origine accueillir 2 300 personnes, ce sont 2 360 personnes qui s'y installeront, soit 2,6 % de plus. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le budget s'établit à 9,3 millions d'euros en AE et 37,9 millions d'euros en CP. Les principaux postes budgétaires concernent le loyer (24,5 millions d'euros en CP ⁽²⁾), le fonctionnement courant (6,3 millions d'euros en AE et 8,4 millions d'euros en CP) et les coûts liés aux projets informatiques et mobiliers (2,9 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP).

Les gains à attendre de ces mutualisations sont évalués à 7 millions d'euros sur les dépenses courantes annuelles. Le plein effet de ces mutualisations ne sera effectif qu'en 2022, car les gains en effectifs seront graduels (52 postes doit 10 % des fonctions support concernées) même si certaines suppressions de postes dans les fonctions support permettront des redéploiements sur des fonctions métier. **L'économie sur la masse salariale est estimée à 3,5 millions d'euros par an.**

En ce qui concerne les dépenses hors titre 2, le regroupement sur un site unique permettra de faire **des économies sur les loyers** (2 millions d'euros), l'accueil (0,2 million d'euros), le gardiennage (0,3 million d'euros) et la restauration administrative (0,3 million d'euros), tandis que l'occupation d'un bâtiment neuf en lieu et place d'hôtels particuliers fera **diminuer les dépenses de gros entretien et de rénovation** (1 million d'euros).

(1) D'après la réunion interministérielle du 16 juillet 2015, les entités concernées par le regroupement sur l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy sont les suivantes : la commission d'accès aux documents administratifs, le comité consultatif national d'éthique, la commission nationale consultative des droits de l'Homme, le commissariat général à l'égalité des territoires, une partie de la direction de l'information légale et administrative, France stratégie et son réseau, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, la délégation du Gouvernement auprès de l'organisation internationale du travail, la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique, le secrétariat général à la mer, le service d'information du Gouvernement, le service du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre. Les réponses au questionnaire de votre Rapporteur spécial ne précisent pas quels cabinets ministériels sont concernés.

(2) L'autorisation d'engagement, d'un montant de 369,7 millions d'euros et correspondant à 12 ans de loyer mais aussi des charges et taxes afférentes au bâtiment, avait déjà été inscrite dans la loi de finances pour 2013.

D'autres économies résultent de la mutualisation des fonctions suivantes :

- la fonction « finances-achats », avec un centre de services partagés financiers unique, la fusion des régies, la gestion centralisée des missions et déplacements ainsi que la mise en place d'un pôle unique de l'achat,

- les ressources humaines, avec en perspective la gestion centralisée de la paye ;

- les ressources documentaires, avec la création d'un centre de documentation mutualisé ;

- la logistique, ainsi que les systèmes d'information et la téléphonie.

En outre, l'opération Ségur Fontenoy prévoit la libération de plusieurs sites appartenant à l'État qui seront restitués à la direction de l'immobilier de l'État en vue d'une cession.

B. LE PROGRAMME 333 : 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), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité du préfet de région et des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018 SUR LE PROGRAMME 333

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Action 1 : <i>Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles</i>	84,9	160,9	163,2	84,9	160,9	163,2
Action 2 : <i>Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées</i>	469,3	470,2	482,4	329,9	323,9	326,9
Action 3 : <i>Emplois déconcentrés des services du Premier ministre</i>	176,4	177,6	181,6	176,4	177,6	181,6
Total	730,5	808,7	827,3	591,2	662,4	671,7

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

1. La mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés

Depuis la loi de finances pour 2017, l'action 1 du programme prend en compte moyens de fonctionnement des directions régionales métropolitaines sous l'autorité des préfets de région (soit 13 DIRECCTE, 12 DREAL, 13 DRAAF et 13 DRAC et les directions régionales spécifiques à l'Ile de France) ainsi que de ceux des SGAR métropolitains, suite aux recommandations du

rapport IGF-IGA publié en avril 2016, sur la « mutualisation des moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets ». Les crédits de l'action 1 sont ainsi passés de 80 millions d'euros en 2016 à 160 millions en loi de finances initiale pour 2017.

Le regroupement des moyens de fonctionnement des administrations déconcentrées au sein d'un même programme budgétaire doit permettre aux préfets de région d'en harmoniser et rationaliser la gestion et de conduire des actions de mutualisation entre les différents services déconcentrés de l'État et, à terme, de réduire la dépense publique.

Les montants transférés par les programmes supports ministériels se décomposent comme suit :

TRANSFERTS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 333 EN 2017

(en millions d'euros)

Transferts de crédits en provenance des programmes :	Montants :
P 224 – Ministère de la culture (DRAC)	12,67 M€
P 155 – Ministère des affaires sociales (DIRECCTE)	30,58 M€
P 215 – Ministère de l'agriculture (DRAAF)	5,99 M€
P 217 – Ministère de la transition écologique (DREAL)	22,98 M€
P 172 – Ministère de l'enseignement supérieur (DRRT)	0,64 M€
P 137 – Ministère des affaires sociales (DRDFE)	0,17 M€
P 307 – Ministère de l'intérieur (SGAR)	2,44 M€
Total	75,47 M€

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ce périmètre n'inclut pas l'Outre-mer, à l'exception d'une expérimentation menée en Martinique depuis 2017. Cette expérimentation n'avait pourtant pas été financée au stade de la loi de finances initiale pour 2017 dans la mesure où un décret de transfert intervenu au mois d'octobre 2017 ⁽¹⁾ procède à des annulations de crédits sur 10 programmes au profit du programme 333 pour « mettre en œuvre l'expérimentation menée en Martinique de la mise en place d'un support unique regroupant les crédits de fonctionnement courant des administrations de l'État ».

Tous les crédits de fonctionnement courant des services déconcentrés du ministère de l'intérieur n'ont en revanche pas été transférés « compte tenu de l'importance des crédits d'acquisition et d'entretien du parc automobile et de l'acuité du plan préfecture nouvelle génération (PPNG) pour le ministère de l'intérieur, ce point est prévu pour un réexamen à l'issue de la mise en œuvre du plan PPNG » selon les réponses au questionnaire de votre Rapporteur spécial.

(1) Décret n° 2017-1425 du 2 octobre 2017 portant transfert de crédits.

Le projet annuel de performances détaille l'évolution des crédits de l'action 1 par nature de dépenses. Le tableau est reproduit ci-dessous.

en M€	LFI 2017		PLF 2018		Poids	Evol*
	AE	CP	AE	CP	En CP	LFI 2017/PLF 2018 En CP
Nettoyage et gardiennage	22,8	22,8	22,3	22,3	14,8%	-2,0%
Frais liés aux véhicules	15,6	15,6	15,1	15,1	10,0%	-3,2%
Assurance automobile	4,4	4,4	4,5	4,5	3,0%	3,3%
Fournitures - papeterie - mobilier	18,0	18,0	17,4	17,4	11,5%	-3,2%
Bureautique	17,2	17,2	16,8	16,8	11,1%	-2,2%
Frais postaux	15,4	15,4	15,1	15,1	10,0%	-2,2%
Formation	14,4	14,4	14,2	14,2	9,2%	-1,4%
Téléphonie - Internet	14,3	14,3	14,0	14,0	9,3%	-2,3%
Frais de déplacement	11,0	11,0	11,6	11,6	7,7%	6,1%
Equipement matériel	7,7	7,7	7,5	7,5	5,0%	-2,2%
Action sociale	0,7	0,7	5,9	5,9	3,9%	785,0%
Etudes générales	2,1	2,1	2,1	2,1	1,4%	-2,2%
Frais de changement de résidence	1,7	1,7	1,7	1,7	1,1%	-2,2%
Divers	3,1	3,1	3,0	3,0	2,0%	-2,2%
Total	148,4	148,4	151,2	151,2	100,0%	1,9%

2. Les dépenses immobilières des administrations déconcentrées

Les crédits de l'action 2 représentent près de la moitié des dépenses du programme 333. Il couvre les dépenses immobilières des administrations déconcentrées, principalement les loyers et les charges connexes.

Il recouvre la majeure partie des services déconcentrés de l'État, à savoir les 230 directions départementales interministérielles, les 67 directions régionales du champ de la RéATE, les 96 préfetures de métropole et les 28 services de l'éducation nationale installés en cité administrative.

Les implantations des services sont assurées par 2 773 baux et mises à disposition, représentant une surface utile nette (SUN) d'environ 1,6 million de m², si l'on prend en compte toutes les catégories de bâtiment (bureaux, résidences ou logement de fonction, locaux de stockage et parkings). **Les locaux à usage de bureau représentent, pour 2016, 2 135 sites pour une surface de 1,5 million de m².**

Les administrations déconcentrées disposent de surfaces importantes – les ratios présentés dans les projets annuels de performances sont bien supérieurs à ceux des administrations centrales.

3. Les emplois déconcentrés des services du Premier ministre

Le programme 333 porte également, depuis le 1^{er} janvier 2013, les emplois déconcentrés des services du Premier ministre : les emplois fonctionnels de directeurs d'administration territoriale de l'État, de chargés de mission et de conseillers dans les SGAR et, depuis 2016, des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation de 181,6 millions d'euros en titre 2 pour l'action 3. Le plafond d'emplois autorisé s'élève à 2 015 ETPT, soit une hausse de 36 ETPT par rapport à 2017. Cette augmentation s'explique par le transfert de 47 ETPT en provenance du programme 124 pour le personnel de soutien informatique et de bureautique des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

L'effort de mutualisation dans les services déconcentrés pose la question d'une organisation verticale ou horizontale des services de l'État sur les territoires. **La mutualisation des crédits de fonctionnement en matière de gestion immobilière, d'achats, de services informatiques ont permis des économies évaluées à 10 % par le DSAF et près de 10 000 emplois dans les directions départementales interministérielles.**

Pour les parlementaires cependant, cette organisation perd en lisibilité et s'éloigne du principe de spécialité annoncé dans la LOLF. Votre Rapporteur spécial se réjouit d'apprendre que « *des travaux exploratoires sont menés avec la direction du Budget, pour construire pour le PLF 2019 un dispositif de performance qui associe des objectifs stratégiques (ex : mutualisation) et des objectifs d'efficience des moyens de fonctionnement (ex : contrôle de gestion)* »⁽¹⁾.

Sur l'exécution 2016, la Cour des comptes⁽²⁾ et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre⁽³⁾ reprochent la levée partielle de la réserve de précaution dès le début de l'exercice sur le programme 333, compensée par un surgel sur le programme 129. Cette pratique se justifiait par des transferts de crédits limités à l'exécution de l'année précédente et sans marge de précaution lors de la création du programme 333. Le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre reconnaît que cette pratique rendait difficile la gestion du programme 129. Elle n'a donc pas été renouvelée en exécution 2017, malgré le taux de 8 % de mise en réserve.

C. LE PROGRAMME 308 : PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* regroupe les crédits de onze autorités indépendantes exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'homme et des libertés publiques et individuelles :

- une autorité constitutionnelle indépendante : le Défenseur des droits ;
- sept autorités administratives indépendantes : la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la commission d'accès aux documents

(1) DSAF – réponse au questionnaire budgétaire.

(2) Note d'exécution budgétaire 2016 sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

(3) Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle, année 2016.

administratifs (CADA), la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), la commission du secret de la défense nationale (CSDN), la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ;

– une autorité publique indépendante : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dont les crédits sont examinés dans le cadre du rapport spécial *Medias* ;

– le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la sante (CCNE) ;

– la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits du programme depuis 2016. La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et la commission du secret de la défense nationale, dont les dotations étaient regroupées à l'action 7, bénéficient à compter de l'exercice 2018 d'actions distinctes.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2018 SUR LE PROGRAMME 308

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Action 2 : Commission nationale de l'informatique et des libertés	17,5	17,5	17,6	19,4	17,4	17,6
Action 3 : Conseil supérieur de l'audiovisuel	37,4	37,5	37,5	37,3	37,5	37,5
Action 5 : Contrôleur général des lieux de privation des libertés	5,2	5,1	5,2	5,2	5,2	5,3
Action 6 : Autres autorités administratives indépendantes	3,1	3,2	4,4	3,1	3,2	4,4
Action 7 : Sécurité et protection des libertés	3,2	3,0	-	3,2	3,0	-
Action 9 : Défenseur des droits	26,4	22,6	22,4	30,1	22,6	22,4
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique	4,0	11,9	5,6	4,0	6,3	6,4
Action 11 : Régulation de la distribution de la presse	0,5	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (nouveau)	-	-	2,9	-	-	2,9
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale	-	-	0,6	-	-	0,6
Total	97,2	101,2	96,6	102,8	95,6	97,5

Source : commission des finances.

1. Le Défenseur des droits

L'action 9 du programme 308 prévoit une **dotation de 22,4 millions d'euros pour le Défenseur des droits**, autorité constitutionnelle indépendante instituée par l'article 71-1 de la Constitution. Votre Rapporteur spécial a rencontré M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, dans le cadre de la préparation de ce rapport spécial.

Le Défenseur des droits s'est vu confier des missions très larges de défense des droits des usagers des services publiques, de lutte contre toute forme de discrimination, de défense et de promotion des droits de l'enfant et de respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire.

Son activité est de plus en plus intense, en raison de la **hausse du nombre de réclamations** (estimation de 95 000 dossiers en projection annuelle sur 2017, soit 10 % de plus qu'en 2016) et de **l'élargissement du champ de ses compétences**.

Ainsi, parmi les chantiers prioritaires pour 2018, le Défenseur des droits a été désigné par le Gouvernement pour assurer le suivi de la **Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)** et la présentation du rapport sur la situation de la France à l'ONU en 2018. Il est également désigné compétent depuis 2016 sur les droits des **travailleurs détachés** (près de 400 dossiers relatifs à la protection sociale ou aux droits à la retraite de ces travailleurs). En outre, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a confié au Défenseur des droits la responsabilité de mettre en œuvre des **médiations en matière de protection sociale dans le cadre de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire**.

Depuis la loi « Sapin II »⁽¹⁾, il est aussi en charge d'**orienter et protéger les lanceurs d'alerte**. Sans recul sur cette nouvelle compétence, il est difficile d'identifier la charge de travail afférente – et une seule personne est en charge de ce dossier dans les services du Défenseur des droits, compte tenu des contraintes qui pèsent sur ses effectifs.

Les services centraux du Défenseur des droits sont parmi les premiers à s'être installés dans le centre Ségur-Fontenoy, participant activement à la mutualisation souhaitée par le Premier ministre.

(1) La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit au IV de son article 8, la possibilité pour les lanceurs d'alerte de saisir le Défenseur des droits. La loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 modifiant l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits lui confie la mission « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne ».

Les plafonds d'emploi du Défenseur des droits sont en diminution : 225 ETPT étaient prévus pour 2017, le projet de loi de finances pour 2018 réduit ce plafond à 220 ETPT, à raison de deux suppressions de postes et de trois transferts aux services du Premier ministre. Trois nouveaux transferts sont prévus pour 2019, avec la mutualisation sur Ségur-Fontenoy.

En outre, en application des nouvelles conventions d'objectifs et de gestion, il pourrait être mis fin à la mise à disposition de huit agents par les organismes de sécurité sociale – rémunérés sur la dotation du Défenseur des droits en titre III – pourtant fort utiles compte tenu de la proportion importante de réclamations dans le champ de la protection sociale.

En effectifs physiques, 236 personnes travaillent au siège du Défenseur des droits, mais l'autorité repose également sur les 480 délégués territoriaux bénévoles, répartis sur l'ensemble du territoire.

La masse salariale du Défenseur des droits est maintenue pour 2018 au même niveau qu'en 2017, soit 16 millions d'euros. La dotation de dépenses de fonctionnement, hors titre II, s'élève à 6,4 millions d'euros. La moitié de cette dotation est consacrée aux indemnités des délégués territoriaux ainsi qu'au programme Jeune ambassadeurs des droits de l'enfant (JADE), recrutés dans le cadre du service civique. 1,3 million d'euros doivent permettre de poursuivre des actions de communication et de publication d'études.

L'augmentation des activités du Défenseur des droits laisse présager des tensions sur la bonne exécution de ses missions, pourtant essentielles. Votre Rapporteur spécial sera donc attentive à l'évolution de la dotation et des plafonds d'emplois de cette autorité sur le quinquennat.

2. La CNIL et la CADA

La dotation de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL) s'élève à 17,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018. Ses effectifs ont été régulièrement renforcés ces dernières années passant de 153 à 198 postes selon les plafonds d'emplois définis entre 2011 et 2017.

À compter de mai 2018, un règlement européen sur la protection des données personnelles entrera en vigueur et remplacera la loi informatique et liberté de 1978. **Ce nouveau cadre juridique implique des évolutions importantes dans l'activité de la commission.**

La CNIL observe d'ores et déjà un accroissement sensible des demandes de conseil des opérateurs (collectivités, entreprises) qui devront se conformer aux règles européennes. L'enjeu est de taille dans la mesure où le plafond des sanctions pouvant être infligées par la CNIL passe de 150 000 euros en 2016 à 20 millions d'euros avec l'entrée en vigueur du règlement européen. Ce

changement d'échelle implique une sécurisation juridique tout au long de la chaîne. En outre, les délégués à la protection des données devront être présents dans un plus grand nombre de structures.

Les crédits destinés à la **commission d'accès aux documents administratifs** (CADA) sont retracés au sein de l'action 6 *Autre autorités administratives indépendantes*. Cette action regroupe également les crédits du comité consultatif national d'éthique et de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

Tout comme la CNIL en 2016, la CADA emménage dans les locaux de l'ensemble Ségur-Fontenoy. Cette petite structure bénéficie de 15 ETPT en plafond d'emploi pour 2018 mais constate un accroissement important du nombre de dossiers en 2017, estimé à 8 000 (contre 5 487 en 2016). Par conséquent, le délai moyen d'instruction augmente, passant de 69 jours en 2016 à 75 jours dans le prévisionnel 2017.

3. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le **contrôleur général des lieux de privation de liberté** est chargé par la loi de visiter les lieux dans lesquels les personnes sont privées de liberté sur la base d'une décision administrative ou judiciaire, à savoir les établissements pénitentiaires, les établissements de santé mentale, les centres de rétention administrative, les centres éducatifs fermés et les locaux de garde à vue. **Les crédits de paiement prévus pour 2018 s'élèvent à 5,28 millions d'euros.**

Un effectif de 17 contrôleurs permanents et de 26 contrôleurs extérieurs ayant un statut de vacataires rémunérés à la journée de mission effectuée environ 150 contrôles par an qui donnent lieu, après une procédure contradictoire, à un rapport adressé au ministre de tutelle. 7 contrôleurs permanents traitent également les 4 000 courriers reçus par an, dont la plupart émanent des familles. Pour 2018, le CGLPL bénéficie d'un plafond d'emploi stable de 33 ETPT.

4. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, a vu rapidement son budget et son effectif s'accroître, parallèlement à l'élargissement des missions qui lui ont été confiées. Depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont tenus de s'enregistrer dans un répertoire numérique tenu par la HATVP⁽¹⁾.

Pour 2017, la HATVP contrôle également les déclarations des 577 députés et 170 sénateurs élus ou réélus. Ce contrôle vise à s'assurer de l'exhaustivité et de la sincérité des déclarations et s'effectue en collaboration avec la DGFIP. Ce contrôle minutieux – les deux tiers des déclarations des députés sortants ont fait

(1) En application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

l'objet de demandes de précisions adressées aux déclarants – témoigne, selon votre Rapporteur spécial, de l'adéquation des moyens (6,4 millions d'euros pour 2018) aux missions de la HATVP.

De 20 ETP en 2014, elle compte désormais 50 ETP depuis 2017, et considère que « *le recrutement est entravé par l'impossibilité de loger de nouveaux agents* » dans les 802 m² locaux du 98-102 rue de Richelieu. La recherche d'une nouvelle implantation n'est pour l'instant pas concluante.

5. Les autorités de sécurité et de protection des libertés

Les crédits relatifs à la **commission nationale de contrôle des techniques de renseignement**, à hauteur de 2,9 millions d'euros pour 2018, sont désormais retracés dans une action 12 spécifique.

La **commission du secret de la défense nationale**, désormais retracée à l'action 13, est une structure de 4 personnes mises à disposition du ministère de l'intérieur et des armées. Seul un agent de catégorie C est rémunéré sur le programme 308. Le projet de loi de finances pour 2018 propose de mettre fin à cette situation difficilement compatible avec les exigences d'indépendance d'une AAI ⁽¹⁾, la CSDN ayant obtenu le transfert de 3 ETPT depuis les ministères précités. La dotation prévue pour 2018 est donc revue à la hausse et atteint 571 000 euros, à comparer aux 180 000 euros ouverts en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit également d'allouer 289 000 euros à l'**autorité de régulation de la distribution de la presse**. Elle est chargée de veiller au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution de la presse. L'ARDP n'emploie pas de personnel permanent mais bénéficie d'un agent des services du Premier ministre mis à disposition à titre gratuit. Les membres du collège et les rapporteurs éventuellement désignés disposent d'une indemnité forfaitaire. Les honoraires d'avocat pour la représentation de l'ARDP devant les juridictions en cas de litiges suscités par ses mesures de régulation sont le premier poste de dépense de l'Autorité.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : LES DÉPENSES DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Compte tenu du champ extrêmement vaste des actions financées sur cette mission, votre Rapporteur spécial a fait le choix de concentrer son rapport sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

(1) La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes établit désormais la liste des 26 autorités administratives indépendantes, dont la commission du secret de la défense nationale fait partie.

A. LES MISSIONS DU SGDSN

Le SGDSN est l'outil du Gouvernement pour le traitement des sujets sensibles en matière de défense et de sécurité nationale. À l'heure où les menaces sont nombreuses sur le territoire national, l'activité du SGDSN s'est intensifiée depuis 2015.

1. Les missions du SGDSN « historique »

Le SGDSN dépend organiquement du Premier ministre, responsable de la défense nationale, et assure le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale, présidé par le Président de la République, chef des armées. Ce conseil a compétence sur toutes les questions de défense et de sécurité (programmation militaire ou de sécurité intérieure, politique de dissuasion, sécurité économique ou énergétique, lutte contre le terrorisme, planification des réponses aux crises). Le rythme de réunion est désormais hebdomadaire.

De nombreux types de menaces (terrorisme, prolifération des armements et des technologies, cyber-menace) et de risques (naturels, industriels, sanitaires, technologiques) peuvent affecter gravement le fonctionnement de la Nation. Le SGDSN assure le suivi et la rénovation des plans gouvernementaux pour y faire face. Il s'agit notamment du plan Vigipirate, pour lequel de nouvelles postures ont été diffusées. Afin de sensibiliser à la menace terroriste et de diffuser plus largement une culture de vigilance et de conduite à tenir en cas d'attentat, 11 guides de bonnes pratiques ont été élaborés par le SGDSN en partenariat avec le service d'information du Gouvernement.

Le SGDSN assure le suivi des conflits et des crises internationales et conduit des travaux d'anticipation et de prévention. Il anime le comité interministériel de la prospective et suit les questions d'ordre stratégique et réalise une évaluation mensuelle de la menace terroriste. Il organise également les réunions de la commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre (CIEEMG), chargée de délivrer les licences pour l'exportation du matériel de guerre.

Le SGDSN travaille également à l'adaptation de la mission de protection Sentinelle dédiée au déploiement durable des armées sur le territoire national. Il poursuit le renforcement de la politique de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV), portant sur les communications électroniques et internet mais aussi l'électricité, le gaz, les hydrocarbures, les produits de santé et le transport aérien. Il travaille en lien avec le coordonnateur national du renseignement (CNR) et a la responsabilité du respect des règles des informations classifiées « Très secret ».

2. L'extension du périmètre du SGDSN

Outre l'accroissement et l'intensification de ses missions, le périmètre du SGDSN a été étendu. Il comprend désormais :

– deux directions, celle des affaires internationales et stratégiques (AIST) mobilisée sur les thématiques de prolifération, du contrôle des exportations d'armement et du contrôle de la technologie, et la direction de la protection et de la sécurité de l'État, sollicitée notamment sur les questions liées au terrorisme ;

– un service d'administration générale (ancienne direction devenue simple service avec la révision générale des politiques publiques), mais également :

– l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'informations (ANSSI) ;

– le centre de transmissions gouvernemental (CTG), organisme militaire chargé des communications gouvernementales, rattaché au SGDSN en 2015 ;

– le groupement interministériel de contrôle (GIC), simplement rattaché organiquement à l'ensemble depuis 2016, qui doit prendre en compte les évolutions imposées des activités de renseignement intervenues en 2015. Jusqu'en 2015, le budget du GIC était retracé au sein du budget opérationnel de programme « Soutien » du programme 129 et son financement était constitué essentiellement de fonds spéciaux. Son activité opérationnelle dépend du cabinet du Premier ministre et son contrôle de la CNCTR ;

– la tutelle des écoles de formations de sécurité et de défense que sont l'IHEDN et l'INHESJ.

3. Le rôle primordial de l'ANSSI

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). Contrairement aux anglo-saxons, la France a fait le choix de séparer l'attaque et la défense en matière de cybersécurité bien que des liens existent entre l'Agence et les services de renseignement. Ce positionnement facilite les interventions de l'Agence, qui agit, selon l'expression de son directeur, en tant que « pompier » sans que les victimes aient à s'interroger sur un éventuel espionnage.

Ainsi, l'ANSSI est chargée de prévenir et de réagir aux attaques contre les infrastructures critiques. Les troubles constatés durant le processus électoral de 2017, deux campagnes mondiales consécutives de rançongiciels ⁽¹⁾ et l'augmentation des cas signalés d'espionnage économique pèsent sur l'activité de l'ANSSI.

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)**. Des règles de sécurité sont désormais imposées à de nombreuses entreprises par voie réglementaire. Si certaines entreprises avaient développé des stratégies de prévention des cybermenaces depuis quelques années (armement, établissements bancaires, opérateurs télécom), c'est une véritable révolution pour d'autres qui ne se pensaient pas exposées.

L'ANSSI participe également à des opérations pour un large public de sensibilisation et de prévention en matière de sécurité numérique. En partenariat avec le ministère de l'intérieur, **l'Agence a conçu une plateforme sur le site cybermalveillance. gouv.fr, lancé le 17 octobre dernier**. Un guide recense les bonnes pratiques en la matière et le site permet de mettre un citoyen victime d'une attaque en lien avec un **prestataire, agréé par l'ANSSI**, capable de récupérer les données et d'aider à les sécuriser.

Un guide de sécurité numérique, décrivant **les bonnes pratiques à l'usage des députés**, a été élaboré lors du renouvellement de l'Assemblée nationale en juin dernier, et distribué aux députés lors de l'installation de leur poste informatique.

B. LE RENFORT DES EFFECTIFS DE L'ANSSI ET DU GIC

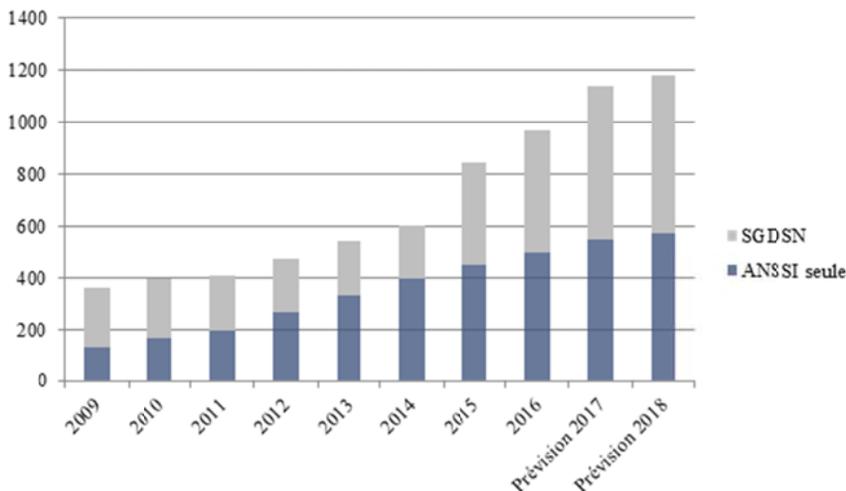
Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale souffre d'une image qui ne correspond plus à la réalité de son périmètre d'action et de ses missions.

Le plafond d'emplois du budget opérationnel « SGDSN » (SGDSN, ANSSI, CTG) a considérablement augmenté depuis quelques années afin de prendre en compte l'intégration du personnel du GIC et le renforcement de ses effectifs.

(1) En mai 2017, plusieurs entreprises dont Renault ont été touchées par une cyberattaque massive de rançongiciels sur plusieurs pays (Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, Mexique, Australie et Russie). Ces attaques sont en pleine expansion. Elles ciblent les particuliers, entreprises, associations, administration et collectivités territoriales afin de bloquer l'accès à leurs données, essentiellement dans un but lucratif. Elles rendent inaccessibles les données en les chiffrant et demandent une rançon en échange de leur déchiffrement.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SGDSN

(en effectifs réels jusqu'en 2016 puis en prévision d'ETP pour 2017 et 2018)



Source : commission des finances, d'après les données des réponses au questionnaire budgétaire.

Entre 2008 et 2016, l'effectif de l'ANSSI a régulièrement augmenté en passant de 122 à 497 agents, soit un quadruplement de son volume, marquant ainsi le dynamisme de sa montée en puissance. **L'évolution des effectifs de l'Agence devrait continuer sa poursuite en 2018 (+ 25 ETP) même si le rythme diminue (+ 50 ETP pour 2017).** Il est prévu de faire évoluer les effectifs de l'ANSSI chaque année de + 25 ETP entre 2018 et 2022.

SCHÉMA D'EMPLOI DU SGDSN

(en ETP)

	LFI 2017	PLF 2018	Variation
ANSSI	547,8	572,8	25
CTG	172,5	172,5	-
SGDSN hors ANSSI et CTG	218,2	218,2	-
Total SGDSN	938,5	963,5	(+ 25)
GIC	200,6	215,6	+ 15
Total du BOP SGDSN	1 139	1 179	+ 40

Source : SGDSN, réponse au questionnaire budgétaire.

L'adossement du GIC a entraîné une évolution sensible des effectifs en 2017, du fait notamment des transferts entrants (83 ETP). **Le GIC devrait voir ses effectifs augmenter de 15 ETP en 2018 et 13 ETP en 2019.** Avant son rattachement au SGDSN, cet organisme n'avait pas d'existence réelle. Ses membres appartenaient à la DGSE, à la gendarmerie ou sous contrats financés par les fonds spéciaux. Plutôt qu'une augmentation d'effectifs, il s'agit d'une **officialisation**. Ainsi, depuis 2017, la totalité des effectifs de ce groupement est retracée sous le plafond d'emplois du SGDSN.

Lors de son entretien avec votre Rapporteur spécial, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale a salué la priorité marquée pour le recrutement à l'ANSSI et du GIC, mais regrette que les fonctions support n'aient pas été renforcées alors que le SGDSN gère désormais trois nouveaux organismes. Le ratio encadrants/encadrés s'établit à 7,4 %, soit un taux bien inférieur au reste de la fonction publique (autour de 10 %).

À terme, l'augmentation des effectifs pose la question de l'implantation immobilière des entités. L'ANSSI est installée principalement sur deux sites : l'hôtel des Invalides (près de 2 000 m² sont utilisés par l'Agence) et la Tour Mercure (7 544 m²). Le site de la Tour Mercure a une capacité d'accueil de 460 postes pour l'ANSSI et atteint désormais ses limites.

En 2020, les effectifs de l'ANSSI devraient être de 675 personnes et le GIC de 250 personnes. Il faudra donc envisager une délocalisation.

C. LE BUDGET DU SGDSN

Au sein du programme 129, les crédits prévus au bénéfice du SGDSN en 2018 s'élèvent à 284,68 millions d'euros d'AE et 286,41 millions d'euros de CP, dont 89,67 millions d'euros en titre 2.

Hors titre 2, la dotation comprend donc 195 millions d'euros d'AE et 196 millions d'euros de CP pour le SGDSN. Cela représente, en CP, une évolution de près de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

BUDGET DU SGDSN HORS TITRE 2

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2017	PLF 2018	LFI 2017	PLF 2018
SGDSN – programmes transverses	10,5	9,4	11,0	8,3
SGDSN – CTIM	82,3	83,6	82,7	83,6
ANSSI	71,4	70,6	65,9	73,4
Opérateurs	15,8	15,8	15,8	15,8
GIC	15,6	15,6	15,6	15,6
Total	195,7	195,0	191,1	196,7

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

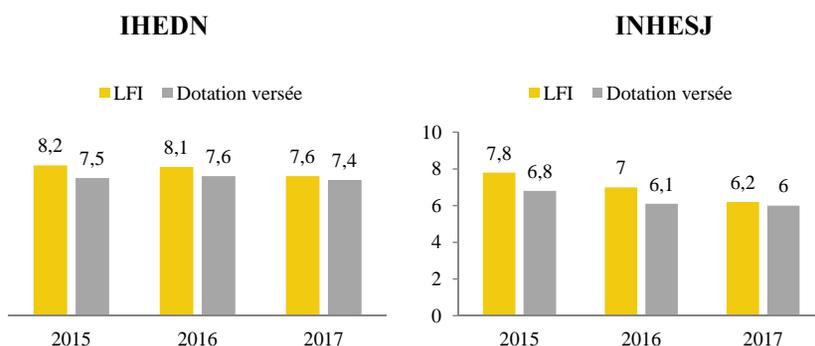
● Investissement : un budget de transfert

En matière d'investissement, **le SGDSN est essentiellement un budget de transfert**. Chaque année, près de 83 millions d'euros sont transférés vers d'autres ministères pour financer ce qu'on appelle les « capacités techniques interministérielles », soit des équipements informatiques lourds destinés au renseignement ou à casser des codes de sécurité informatique. **Le SGDSN a un rôle de validation et de distribution de crédits en amont et de contrôle des droits d'accès de chacun en aval.**

Parmi les principaux investissements menés par le SGDSN, **un datacenter interministériel de haute sécurité** doit permettre d’accompagner la montée en puissance de l’ANSSI à travers un outil informatique performant et fiable. Ce data center, installé sur le site de Rosny-Sous-Bois au sein de l’emprise de la gendarmerie nationale, bénéficiera ainsi des mesures de protection physique du site. Initié en 2014, sous maîtrise d’ouvrage du ministère de l’intérieur, sa mise en service est programmée pour le second semestre 2018. Le coût global de cette opération est estimé initialement à 25,5 millions d’euros.

• Les subventions aux deux écoles de formation

Le budget du SGDSN comprend également les subventions pour charge de service public des deux écoles de formation sous sa tutelle que sont l’Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et l’Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Les subventions pour charges de service public versées à ces deux opérateurs sont en diminution.



Source : commission des finances, d’après les réponses au questionnaire budgétaire.

Historiquement, l’IHEDN est lié aux ministères de la défense et des affaires étrangères et l’INHESJ au ministère de l’intérieur et très récemment de la justice. **Les programmes de réductions budgétaires mis en œuvre pour encourager ces écoles vers une mutualisation n’ont pas porté leurs fruits**, chacun des deux instituts s’évertuant à trouver, en substitution, des activités qui génèrent des recettes (comme des formations techniques).

Les effectifs de l’IHEDN et l’INHESJ ont respectivement été réduits de 12 et 8 ETP entre 2014 et 2017. La subvention de l’IHEDN, qui était de 8,8 millions d’euros en 2012, s’établit en 2017 à 7,4 millions d’euros, soit une baisse de 16,4 %. Le budget global de cet institut est pour autant resté stable, autour de 10 millions d’euros, grâce à une augmentation constante des recettes propres (2,8 millions d’euros en 2017).

Ce constat s’applique également à l’INHESJ qui, pour l’année 2017, voit sa subvention de nouveau réduite de 2 %. Cette baisse a pu être compensée par une hausse de 8 % des ressources propres, lesquelles atteignent 1,6 million d’euros

la même année. L'INHESJ a également procédé à un dé-pyramidage des postes, ce qui a permis de diminuer sensiblement sa masse salariale, par des recrutements ciblés et moins coûteux.

Les sociologies de ces deux écoles sont différentes, ainsi que les missions qu'elles remplissent. L'IHEDN est orientée vers la création de réseau et la diffusion de l'esprit de défense. L'INHESJ dispense des formations plus techniques. Faute de fusion, l'objectif serait de créer un tronc commun et des formations spécialisées dans chaque institut.

TROISIÈME PARTIE : BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* est rattaché aux services du Premier ministre et géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA). La DILA a pour missions 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.

Deux programmes budgétaires structurent ce budget annexe. 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. ANALYSE BUDGÉTAIRE

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, « *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* ». Il s'agit donc d'une exception au principe de non-affectation d'une recette à certaines dépenses, prévue par l'article 16 de la LOLF.

Ces particularités invitent à analyser aussi bien les dépenses que les recettes de ce budget annexe – qui doivent être à l'équilibre. En effet, aucun virement ou transfert de crédit ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

A. UNE ÉROSION PROGRESSIVE DES RECETTES

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.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

On observe une diminution régulière de ces recettes depuis 2013, illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
Recettes d'annonces	188,4	183,2	185,3	182,9	183,2	178,8
Associations	4,1	4,4	4,3	4,2	4,5	4,0
BOAMP	95,1	85,6	85,3	79,2	80,5	76,5
BALO	4,9	5,9	5,8	6,1	5,5	6,0
BODACC	84	87	89,6	93,1	92,5	92,0
JO	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Recettes hors annonces	13,2	14	10,5	9,2	9,1	7
Ventes de publication	7,9	6,4	6,3	4,3	5	3
Prestation et travaux d'édition	2,9	4,1	2,5	2	3,3	2,5
Autres activités	2,4	3,5	1,6	2,9	0,8	1,5
Total des recettes	201,6	197,3	195,8	192,1	192,3	185,8

Sources : documents budgétaires.

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 2018 pour les recettes d'annonces légales s'élève à 178,8 millions d'euros, soit 4,1 millions d'euros de moins que la réalisation pour 2016.**

Ces recettes sont essentiellement impactées par la diminution du volume d'annonces publiées au Bulletin officiel des marchés publics, en raison de la réforme de la commande publique en 2016, l'arrêt de la publicité obligatoire des avis d'attribution pour les marchés en dessous des seuils européens et de la présence de nouveaux acteurs sur le marché de la diffusion des annonces (plateformes internet).

Les recettes hors annonces, constituées principalement des ventes de publications et des abonnements, des prestations et travaux d'édition et d'activités diverses, sont elles aussi en diminution. **La prévision 2018 s'établit à 7 millions d'euros, à comparer aux 9,1 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2017.**

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.

La dématérialisation intégrale du *Journal officiel* au 1^{er} janvier 2016, qui représentait 17 % de l'activité de l'imprimerie en 2015, a conduit à une diminution des recettes de l'imprimerie (1,1 million d'euros en 2015 puis 860 000 euros en 2016). L'acquisition d'une presse numérique en 2016, dont l'intérêt est de pouvoir produire des petites séries à un prix compétitif, permet de conquérir de nouveaux marchés, ce qui explique une prévision de recette en augmentation. À titre d'exemple, la DILA a signé une convention avec le ministère de la défense en juillet 2016 pour l'impression et la diffusion de quatre revues des armées.

Au total, les recettes attendues en 2018 sont de 185,8 millions d'euros.

B. DES CONTRAINTES FORTES SUR LES DÉPENSES

Dans les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, M. Bertrand Munch, directeur de l'information légale et administrative, fait savoir qu' « *il n'y a pas de tension particulière à signaler sur l'un ou l'autre des programmes du budget annexe* ».

On observe néanmoins des **efforts importants de réduction des dépenses, menés depuis plusieurs années.**

CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES DU BUDGET ANNEXE

(en millions d'euros)

	Exécution 2015	Exécution 2016	LF1 2017	PLF 2018
Programme 623 <i>Édition et diffusion</i>	55,03	49,38	54,54	52,83
<i>Action 1 – Diffusion légale</i>	8,98	5,03	6,7	6,7
<i>Action 2 – Information administrative, diffusion publique et promotion</i>	46,04	44,35	47,84	46,13
Programme 624 <i>Pilotage et ressources humaines</i>	117,80	111,58	122,57	120,45
<i>Action 1 – Pilotage, modernisation et activités numériques</i>	6,41	4,73	7,7	7,7
<i>Action 3 – Dépenses de personnel</i>	72,09	70,02	73,9	69,69
<i>Action 4 – Convention État-SACI JO</i>	39,30	36,83	40,97	43,06
Total	172,83	160,96	177,11	173,29

Sur le programme 623, une diminution de 3 % des dépenses, soit 1,7 million d'euros en CP, a été appliquée, conformément aux règles de partage de l'effort de diminution des dépenses publiques. Cet effort contraint la DILA à de nouvelles mesures d'économie, telles que l'arrêt du niveau 1 du service 3939, la fermeture de la librairie Quai Voltaire ou encore le transfert du *data center*.

Sur le programme 624, les dépenses de l'action 1 sont maintenues au niveau de 2017 du fait du surcoût du loyer et des charges du site de Ségur et du maintien du site du Quai Voltaire pendant le premier trimestre 2018. Les économies liées au déménagement, détaillées en seconde partie, ne sont attendues que pour 2019.

Les dépenses relatives aux prestations assurées par la société anonyme de composition et d'impression du Journal officiel (SACI-JO) sont prévues en augmentation du fait de la mise en œuvre du plan de départ anticipé (+ 2 millions d'euros par rapport à 2017). Par conséquent, les dépenses de personnel (action 2) sont prévues en baisse de 4,2 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2017.

Depuis 2010, les tableaux d'équilibre du budget annexe présentent toujours des situations excédentaires. Fin 2016, l'excédent de l'exercice atteint 25,28 millions d'euros.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LA POURSUITE DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT

1. Les dépenses de personnel

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, 130 agents de droit privé de la presse parisienne ont adhéré au dispositif de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques des Journaux officiels (CAAPAT), basé sur le volontariat 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 0,31 prévu pour 2018).

En 2016, un nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) a été mis en place pour les agents de droit privé placés sous le régime de la presse parisienne et nés avant 1964. Les bénéficiaires percevront durant leur adhésion au dispositif d'un revenu de remplacement correspondant à 78 % de leur rémunération nette antérieure. L'effectif potentiellement éligible au plan est de 135 agents. À court terme, le coût du CAVA est estimé à 1,52 million d'euros pour 2017.

DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA DILA

(en millions d'euros)

	Prév. Réal.	2014	2015	2016	2017	2018
Salaires et autres charges de rémunération		62,89 58,03	59,37 58,41	60,32 56,74	58,40	50,11
Caisse de pensions (part salariés ex DJO)		10,64 10,42	11,15 10,62	11,38 11,06	11,20	12,2
Plan CAAPAT		3,08 2,68	2,13 1,83	1,26 1,02	0,70	0,31
Plan CAVA		-	-	0,05	1,52	4,62
Autres charges diverses (chômage, capital décès, charges exceptionnelles, etc.)		2,76 1,66	2,12 1,23	2,22 1,15	2,09	2,463
Total du titre 2		79,37 72,80	74,77 72,09	75,19 70,02	73,90	69,69

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

D'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, « 2018 se situera dans la prolongation de 2017. Le mouvement de réduction des effectifs relatif à la cessation anticipée volontaire d'activité de certains personnels administratifs et techniques de la DILA se poursuivra et de nouvelles économies substantielles seront réalisées ».

Les dépenses de personnel de la DILA sont estimées à 69,69 millions d'euros pour 2018, à comparer aux 75,2 millions d'euros ouverts en 2016.

Le programme 624 contient également les dépenses de personnel de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO), l'imprimeur historique de la DILA. La SACI-JO est liée à l'État par une convention, il appartient à la DILA d'assurer la gestion administrative et sociale de ses salariés.

Comme pour la DILA, plusieurs plans de départs volontaires se sont succédés sur la période récente. Le dernier plan, en 2016, vise à réduire de 65 ETPT les effectifs de la société sur l'ensemble de la période 2016-2020.

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

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions de dépenses	44,72	45,58	42,72	41,73	41,02	43,06
Réalisation	42,76	45,90	42,16	36,83	-	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les crédits relatifs à la sous-traitance à la SACI-JO sont estimés à 43 millions d'euros pour 2018, soit 2 millions d'euros de plus que la prévision 2017. Cette augmentation s'explique par le coût du dernier plan de cessation anticipée d'activité et les indemnités reversées aux agents.

2. L'arrêt de l'impression du Journal officiel

La publication du *Journal officiel Lois et décrets* est entièrement dématérialisée depuis le 1^{er} janvier 2016, conformément aux lois du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française et du décret n° 2015-1717 du 22 décembre 2015 relatif à la dématérialisation du Journal officiel de la République française.

Pourtant, **les dépenses liées à l'activité d'impression n'ont diminué que de 0,4 million d'euros entre 2015 et 2016**, pour s'établir à 3 millions d'euros. Les économies ont surtout porté sur la sous-traitance d'impression et les frais de transport et d'expédition.

La baisse modérée des dépenses s'explique par une réorientation de l'activité vers des travaux d'impression pour le compte des administrations plus

diversifiés, avec des spécificités très variables et effectués notamment sur une presse numérique pour laquelle le papier est plus cher.

Cependant, l'arrêt de l'impression du *Journal officiel* sur le site de Desaix a donné à la DILA la possibilité de **transférer son datacenter dans les locaux de la gendarmerie nationale à Nogent-sur-Marne début 2017**. Cette externalisation inter administrative doit permettre de réduire les coûts de maintenance de l'infrastructure électrique et de climatisation d'environ 1 million d'euros par an sur le site de la rue Desaix.

B. LA RATIONALISATION DE L'IMPLANTATION IMMOBILIÈRE EN 2018

La DILA est actuellement implantée sur quatre sites situés :

- 26, rue Desaix (15^{ème} arrondissement de Paris) ;
- 39/41, quai André Citroën - Tour Mirabeau (15^{ème} arrondissement de Paris) ;
- 29/31, quai Voltaire (7^{ème} arrondissement) ;
- 4, rue des Remparts à Metz (57 - Moselle).

Les sites situés quai Voltaire et 26 rue Desaix sont des immeubles domaniaux. En revanche, la DILA loue les locaux de la Tour Mirabeau pour un montant de 848 775 euros en 2016. Une partie des surfaces est sous-louée à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) dans le cadre d'une convention signée entre les deux administrations, la DSAF reverse ainsi à la DILA une quote-part d'occupation des locaux à hauteur de 40 % du loyer. **Ces locaux de la Tour Mirabeau accueillent une centaine d'agents suite à la fermeture du site de Ségur-Fontenoy que la DILA réintègre à l'automne 2017 après réalisation des travaux de restructuration du site.**

Le site de Metz fait l'objet d'une convention de mise à disposition de locaux entre l'Armée de Terre et la DILA. Le loyer budgétaire du site s'élève à 134 160 euros, montant annuel fixé selon le projet de convention établi à partir du 1^{er} janvier 2012.

La DILA s'est engagée dans un processus de regroupement de ses activités parisiennes sur deux sites. Le bail de la Tour Mirabeau a été résilié en juin 2017. Le site du quai Voltaire doit être rendu à la direction de l'immobilier de l'État en mars 2018.

Une partie des effectifs sera installée dans le centre de Gouvernement situé au 20 avenue de Ségur. La DILA y sera locataire des surfaces occupées par ses services. Par conséquent, la DILA a procédé au transfert de 25 ETPT et de 1,7 million d'euros de dépenses de personnel au profit de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre pour contribuer à l'ensemble du fonctionnement immobilier du bâtiment.

Le déménagement des 120 agents du quai Voltaire est prévu courant janvier 2018. Ils emménageront rue Desaix dans des espaces libérés par les services du Secrétariat général qui s'installent sur le site Ségur-Fontenoy.

ÉCONOMIES PRÉVUES PAR L'ABANDON DU QUAI VOLTAIRE

(en euros)

Estimation des dépenses en 2016	Coût annuel (TTC)
Travaux d'entretien courant (moyenne sur 3 ans 2014/2016)	43 187,66 €
Fluides (eaux, gaz et électricité)	98 768,15 €
Taxe sur les bureaux	83 335,26 €
Sureté et gardiennage	91 603,40 €
Nettoyage des locaux	115 567,06 €
Total	432 461,53 €

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le schéma directeur immobilier sur deux emprises parisiennes prévoit donc la localisation à Ségur d'une grande partie du Secrétariat général et la localisation à Desaix de la sous-direction des publics et des produits. Le Centre d'appel interministériel restera quant à lui installé à Metz.

La DILA bénéficie encore de trois logements de fonction pour son directeur, le sous-directeur des publics et des produits et le chargé de mission production ⁽¹⁾. D'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, la DILA prévoit de poursuivre la démarche engagée de réduction des logements de fonction d'ici 2020. **Votre Rapporteur spécial encourage cette démarche et s'interroge sur la condition de nécessité absolue de service qui devrait pourtant être systématiquement remplie pour l'obtention d'un logement de fonction.**

(1) L'arrêté du 18 décembre 2015 fixant les listes de fonctions dans les services du Premier ministre prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte a pris en compte cette réduction.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de MM. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et Benjamin Griveaux, secrétaire d'état auprès du ministre de l'économie et des finances, (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 201, à 17 heures), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État, Pouvoirs publics, Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative (M. Daniel Labaronne, Mme Marie-Christine Dalloz et M. Philippe Vigier, rapporteurs spéciaux).

Missions Direction de l'action du Gouvernement, Investissements d'avenir et budget annexe Publications officielles et information administrative

Article 29 et Etat B

La commission examine l'amendement n° II-CL116 de Mme Danièle Obono.

M. Alexis Corbière : Cet amendement a été présenté tout à l'heure, lors de mes échanges avec Monsieur le ministre Christophe Castaner. Il a trait à la baisse des crédits des autorités administratives indépendantes.

Mme Marie-Christine Dalloz : Ce budget comprend un certain nombre d'autorités indépendantes, et la seule pour laquelle je pourrais partager votre vision serait le Défenseur des droits. Il ressort en effet des auditions qu'il a de plus en plus de missions, chaque nouvelle loi lui conférant un champ d'intervention plus large. Pour autant, son implantation sur le site de Ségur Fontenoy permet des économies sur les loyers dans la mesure où cette autorité était auparavant installée sur deux sites dans Paris et payait des loyers non négligeables. Il est certain que le Défenseur des droits aurait souhaité quelques ETP supplémentaires qui ne lui ont pas été accordés cette année, mais je ne peux pas donner un avis favorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement n° II-CL116 de Mme Danièle Obono.

Malgré l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et de la mission Investissements d'avenir ainsi que le budget annexe Publications officielles et information administrative.

Après l'article 52.

La commission examine l'amendement n° II-CL96 de M. Ugo Bernalicis.

M. Alexis Corbière : Cet amendement est l'esprit du précédent mais concerne particulièrement les missions du Défenseur des droits.

Mme Marie-Christine Dalloz : Vous demandez un rapport sur les moyens financiers et humains destinés aux autorités administratives indépendantes. J'ai anticipé votre demande, puisque j'ai demandé l'an dernier, en tant que membre de la commission des finances, un rapport à la Cour des comptes sur la politique salariale des autorités administratives indépendantes. Il devrait être très prochainement transmis. Ce sera une bonne base pour

étudier les besoins des autorités administratives indépendantes. Avis défavorable sur votre amendement.

La commission rejette l'amendement n° II-CL96 de M. Ugo Bernalicis.

La commission examine l'amendement n° II-CL97 de Mme Danièle Obono.

M. Alexis Corbière : Cet amendement porte sur la sécurité numérique. On compte cette année plus de 1 000 incidents informatiques qui concernent les différentes autorités françaises. Nous demandons donc un rapport qui permettrait d'apprécier l'adéquation du budget de l'ANSSI pour une remise à niveau digne de notre rang dans le monde.

Mme Marie-Christine Dalloz : Vous demandez un rapport sur les risques en matière de cyberattaques. Je vous invite à vous reporter au dernier livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui y consacre de longs développements. Ce sont des sujets très sensibles. J'ai auditionné le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et je pense qu'il y a des sujets qu'il faut éviter de mettre sur la place publique afin de ne pas justement inspirer des cyberattaques. Je vous invite également à consulter le site internet réalisé avec le concours de l'ANSSI pour accompagner les citoyens, les collectivités, les entreprises et associations face au risque numérique : cybermalveillance.gouv.fr. Ce site est très bien fait et accessible. Avis défavorable sur votre amendement.

La commission rejette l'amendement n° II-CL97 de Mme Danièle Obono.

La commission examine l'amendement n° II-CL98 de M. Ugo Bernalicis.

M. Alexis Corbière : Il s'agit d'une demande de rapport sur les fonds spéciaux. Combien de dépenses indues dans ces fonds spéciaux qui représentent tout de même chaque année plus de 60 millions d'euros ? Nous estimons important d'avoir une étude exhaustive sur l'utilisation non régulée de ces fonds, sachant qu'il y a eu par le passé des pratiques assez peu tolérables.

Mme Marie-Christine Dalloz : Je pense qu'il ne revient pas au Parlement d'effectuer un contrôle d'opportunité sur l'utilisation des fonds spéciaux dès lors que les critères de recours aux fonds spéciaux sont bien remplis. Or, c'est justement le Parlement, *via* la commission de vérification des fonds spéciaux, qui s'en assure. Elle dispose d'un droit d'accès à l'ensemble des pièces comptables liées à l'utilisation des fonds spéciaux et je fais confiance à la CVFS pour ce contrôle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-CL98 de M. Ugo Bernalicis.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat général du gouvernement (SGG)

- M. Marc Guillaume, secrétaire général du gouvernement

Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF)

- M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre

Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN)

- M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale
- M. Gwénaél Jézéquel, conseiller pour les affaires parlementaires
- M. Michael Sibilleau, sous-directeur finances

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

- M. Guillaume Poupard, directeur général
- M. Christian Daviot, conseiller stratégie
- M. Michel Babeau, sous-directeur affaires générales
- M. Yves Verhoeven, sous-directeur relations extérieures et coordination

Commissariat général à l'investissement

- M. Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement
- M. Édouard Bloch-Escoffier, directeur stratégie et finances

Caisse des dépôts et consignation (CDC)

- M. Serge Bergamelli, directeur-adjoint de la direction des investissements et du développement local
- M. Nicolas Chung, directeur de la mission Programme d'Investissement d'Avenir (PIA)
- Mme Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles

Défenseur des droits

- M. Jacques Toubon, défenseur des droits
- Mme Constance Rivière, secrétaire générale
- M. Christophe Bres, chef du service de l'administration générale
- Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire