

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME V

COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 9) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	9
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	9
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	11
B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	12
1. <i>L'architecture du programme « Coordination du travail gouvernemental »</i>	12
2. <i>L'évolution du périmètre du programme dans le projet de loi de finances pour 2012</i>	14
3. <i>Les objectifs et les indicateurs de performance du programme</i>	15
4. <i>L'évolution des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2012</i>	17
II. LES PROBLÉMATIQUES DE LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	20
A. LA COORDINATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	20
1. <i>Les missions du Secrétariat général du Gouvernement</i>	20
2. <i>L'assistance apportée au Premier ministre dans l'organisation du travail gouvernemental</i>	22
a) <i>L'organisation générale du travail gouvernemental</i>	22
b) <i>La réglementation de la composition des cabinets ministériels</i>	23
c) <i>La rémunération des personnalités en mission</i>	26
B. LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE	28
1. <i>L'évolution des missions du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale depuis le Livre blanc de 2008</i>	28
2. <i>L'enjeu de la sécurité des systèmes d'information</i>	31
3. <i>Les activités du groupement interministériel de contrôle</i>	34
C. LA COORDINATION SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	36
1. <i>Les missions du Secrétariat général des affaires européennes</i>	36
2. <i>Le renforcement de l'association des assemblées au processus décisionnel européen</i>	38
III. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DU DROIT	40
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE DE QUALITÉ DU DROIT	41
B. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉTUDES D'IMPACT	44
C. L'APPLICATION DES LOIS	46
D. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES	48

E. L'ACCESSIBILITÉ DU DROIT	49
1. La poursuite des travaux de codification	49
2. L'évolution du service public de l'accès au droit par Internet	51
IV. LES ACTIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT	53
A. LES MISSIONS DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT ET LES ENJEUX DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE.....	54
1. L'augmentation des moyens de fonctionnement du service d'information du Gouvernement	55
2. La gestion des procédures d'agrément	57
B. LES CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT	58
1. L'accroissement récent des dépenses de communication.....	58
2. Les campagnes d'information et de communication.....	59
3. Les dépenses d'études et sondages	60
4. Les prestations de conseil en communication	62
5. Les préconisations de votre rapporteur	62
C. LES DÉBUTS DE LA MISSION « ETALAB »	64
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 22 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport pour avis de **M. Alain Anziani**, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du **projet de loi de finances pour 2012**.

Après avoir présenté l'architecture de la mission et du programme, le rapporteur a détaillé les missions des trois grands pôles du programme : le Secrétariat général du Gouvernement, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et le Secrétariat général des affaires européennes. Il a ajouté que **les crédits du programme étaient en nette progression**, dans un contexte budgétaire difficile pour 2012.

Le rapporteur a insisté, en premier lieu, sur l'exigence de **qualité du droit**, faisant le constat de la multiplication des lois inutiles et préparées dans des conditions ne permettant pas de légiférer correctement. Concernant la question de l'**application des lois**, il a souligné l'hétérogénéité des résultats obtenus par les différents ministères. La question des capacités des services juridiques des ministères a aussi été abordée dans ce cadre.

En second lieu, approuvé par la commission, le rapporteur a évoqué la forte hausse des **dépenses de communication du Gouvernement** ainsi que le rôle insuffisant du **service d'information du Gouvernement** en matière de contrôle et de coordination interministérielle de ces dépenses. Il a rappelé que la Cour des comptes avait relevé de nombreuses irrégularités au regard du code des marchés publics en matière de prestations d'études et sondages et de prestations de conseil en image et en communication.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des lois a décidé de se saisir pour avis des crédits inscrits au programme « Coordination du travail gouvernemental », figurant au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Nécessairement attentive au bon fonctionnement des institutions de la République, votre commission a souhaité présenter ce nouvel avis budgétaire afin de s'assurer de l'emploi des crédits affectés aux services du Premier ministre, qui sont chargés notamment de veiller au bon accomplissement des procédures prévues par la Constitution, ainsi qu'aux autorités et organismes qui lui sont rattachés.

Compte tenu du très bref délai écoulé depuis sa nomination par votre commission, le 19 octobre dernier, votre rapporteur n'a pas eu la possibilité d'examiner de façon aussi approfondie qu'il l'aurait souhaité l'emploi des crédits de chaque action inscrite dans ce programme. Néanmoins, il a présenté à votre commission quelques conclusions, qu'elle a bien voulu faire siennes. En outre, votre rapporteur tient à remercier les agents et les services qui ont permis que lui soient transmises les réponses au questionnaire budgétaire, dans ce même délai très bref, alors que le délai prévu par la loi organique relative aux lois de finances était déjà expiré¹.

Alors que la norme globale d'évolution du budget entre 2011 et 2012, telle que l'a décidée le Gouvernement, est la stabilité en valeur des crédits des missions, hors pensions – c'est-à-dire une réduction en volume – et la stabilité en volume de l'ensemble des dépenses, y compris la charge de la dette, votre commission observe que les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » augmenteront significativement, de 3,98 % en autorisations d'engagement et de 3,43 % en crédits de paiement, en 2012. L'examen de ces crédits en première lecture par l'Assemblée nationale a vu leur réduction, sans pour autant remettre entièrement en cause leur progression par rapport à 2011, avec 3,37 % en autorisations d'engagement et 1,87 % en crédits de paiement.

¹ L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que les questionnaires budgétaires sont adressés au Gouvernement avant le 10 juillet et qu'il y est répondu avant le 10 octobre.

Les crédits affectés aux services du Premier ministre sont ainsi non seulement préservés, mais prioritaires, comme le démontre leur progression. Cette évolution résulte avant tout de la forte montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, qui témoigne de l'urgence de l'enjeu de la sécurité des systèmes d'information de l'État dans un monde numérique interconnecté.

Votre rapporteur tient néanmoins à souligner que, **si les crédits du Premier ministre sont certes – et légitimement – prioritaires, ils se doivent également d'être particulièrement exemplaires dans leur emploi**, *a fortiori* en période de restriction budgétaire, par exemple lorsqu'il s'agit de prendre en charge des dépenses de communication dont la régularité et l'utilité publique sont loin d'être avérées.

I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comporte trois programmes : programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental », programme n° 308 « Protection des droits et libertés », auxquels s'est adjoint à compter de l'exercice 2011 le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »¹. Créé au 1^{er} janvier 2011 pour traduire dans l'architecture budgétaire la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), ce dernier programme comprend les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), résultant de la fusion des services antérieurs et placées sous l'autorité des préfets de département, ainsi que les crédits immobiliers de l'ensemble des administrations déconcentrées.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe ainsi les crédits correspondant aux **fonctions de direction du Gouvernement et de coordination interministérielle exercées par le Premier ministre**. Ce critère de l'interministérialité a ainsi prévalu pour y rattacher le nouveau programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »².

1. Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une diminution forte des autorisations d'engagement de la mission par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, de 1,525 milliard d'euros à 1,097 milliard d'euros, soit une baisse de 28,04 %. Ce repli des autorisations d'engagement ne concerne cependant pas le programme « Coordination du travail gouvernemental », lequel progresse de 3,98 %, contrairement aux deux autres, touchées par une réduction drastique de presque la moitié des autorisations.

En revanche, les crédits de paiement progressent de 1,109 milliard d'euros à 1,140 milliard d'euros, soit une hausse de 2,84 %, cette hausse concernant les trois programmes. Toutefois, le programme « Coordination du travail gouvernemental » enregistre la hausse la plus importante, avec 3,43 %.

¹ Au nom de votre commission, notre collègue Virginie Klès rapporte les crédits du programme « Protection des droits et libertés », tandis que les crédits du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » sont rapportés par notre collègue Jean-Patrick Courtois dans son avis sur le programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Ces avis sont consultables aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/rap/a11-112-17/a11-112-17.html>

<http://www.senat.fr/rap/a11-112-1/a11-112-1.html>

² Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 prévoit d'ailleurs que les nouvelles directions départementales interministérielles sont des « services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre ».

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2012, le programme « Coordination du travail gouvernemental » représente plus de la moitié des autorisations d'engagement, soit 55,61 %, et des crédits de paiement, soit 52,54 %, alors qu'en loi de finances initiale pour 2011, il représentait 38,5 % des autorisations d'engagement et 52,2 % des crédits de paiement.

Autorisations d'engagement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Coordination du travail gouvernemental	586 890	38,48 %	610 267	55,61 %	3,98 %
Protection des droits et libertés	147 320	9,66 %	82 148	7,49 %	- 44,24 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	790 827	51,86 %	405 041	36,91 %	- 48,78 %
Total de la mission	1 525 037	100,00 %	1 097 456	100,00 %	- 28,04 %

Crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en milliers d'euros)²

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Coordination du travail gouvernemental	579 398	52,24 %	599 294	52,54 %	3,43 %
Protection des droits et libertés	91 207	8,22 %	93 871	8,23 %	2,92 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	438 579	39,54 %	447 540	39,23 %	2,04 %
Total de la mission	1 109 184	100,00 %	1 140 705	100,00 %	2,84 %

Dans un contexte budgétaire général de forte maîtrise des dépenses et d'effort de réduction des déficits publics, ces évolutions révèlent une certaine **sanctuarisation des crédits** affectés à la fonction stratégique, exercée par le Premier ministre et ses services, de direction de l'action du Gouvernement, de coordination interministérielle et de prospective. Cette sanctuarisation ressort

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

également de l'augmentation du nombre d'emplois du programme, qui devrait passer de 2772 emplois autorisés pour 2011 à 2814 en 2012¹.

2. Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale

La discussion du projet de loi de finances pour 2012 à l'Assemblée nationale a conduit à accentuer l'effort de réduction des dépenses budgétaires. Cet effort a touché la mission « Direction de l'action du Gouvernement » au même titre que les autres, sans pour autant remettre en cause la préservation des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », qui progressent toujours, certes dans une proportion moindre, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après.

Les autorisations d'engagement de la mission ont ainsi été ramenées de 1,097 milliard à 1,093 milliard d'euros et les crédits de paiement de 1,140 milliard à 1,131 milliard d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, les autorisations d'engagement diminuent donc de 28,29 % au lieu de 28,04 % et les crédits de paiement augmentent de 1,99 % au lieu de 2,04 %.

Pour le programme « Coordination du travail gouvernemental », les autorisations d'engagement progressent de 3,37 % au lieu de 3,98 % tandis que les crédits de paiement progressent de 1,87 % au lieu de 3,43 %.

Autorisations d'engagement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (en milliers d'euros)²

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Coordination du travail gouvernemental	586 890	38,48 %	606 685	55,48 %	3,37%
Protection des droits et libertés	147 320	9,66 %	81 818	7,48 %	- 44,46 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	790 827	51,86 %	405 041	37,04 %	- 48,78 %
Total de la mission	1 525 037	100,00 %	1 093 544	100,00 %	- 28,29 %

¹ Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

Crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Coordination du travail gouvernemental	579 398	52,24 %	590 212	52,17 %	1,87 %
Protection des droits et libertés	91 207	8,22 %	93 541	8,27 %	2,56 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	438 579	39,54 %	447 541	39,56 %	2,04 %
Total de la mission	1 109 184	100,00 %	1 131 294	100,00 %	1,99 %

**B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME
« COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »**

1. L'architecture du programme « Coordination du travail gouvernemental »

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » comporte, dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits suivants répartis au sein de neuf actions :

- crédits de rémunération et de fonctionnement des cabinets du Premier ministre et du ministre chargé des relations avec le Parlement, du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, créé en 2008, du commissaire général à l'investissement, créé en 2010², du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), du service d'information du Gouvernement (SIG), de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de diverses structures administratives relevant du Premier ministre, dont la Commission supérieure de codification (CSC) et la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)³ (action n° 1 : coordination du travail gouvernemental) ;

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

² La mission du commissaire général à l'investissement se situe dans le cadre du programme des investissements d'avenir institué par l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Par cohérence, les crédits de la MIVILUDES sont examinés dans le cadre de l'avis budgétaire de la commission des lois sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-21/a11-112-21.html>

- crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), du groupement interministériel de contrôle, en charge des interceptions de sécurité, ainsi que les fonds spéciaux, destinés à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) (action n° 2 : coordination de la sécurité et de la défense) ;

- crédits de rémunération et de fonctionnement du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) (action n° 3 : coordination de la politique européenne) ;

- crédits de rémunération et de changement de résidence de certains fonctionnaires chargés de la coordination de l'administration territoriale de l'État : secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), ainsi que leurs collaborateurs, directeurs départementaux interministériels (DDI), ainsi que leurs adjoints, à la suite de la réforme des services déconcentrés de l'État (action n° 5 : administration territoriale) ;

- crédits de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, qui assure les missions d'administration générale, de soutien et de frais généraux de l'ensemble des services du Premier ministre (action n° 10 : soutien) ;

- crédits de divers organismes de conseil et de prospective : Centre d'analyse stratégique (CAS, ancien Commissariat général au plan), Conseil d'analyse économique (CAE), Conseil d'orientation des retraites (COR), Conseil d'analyse de la société (CASOC), Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), ainsi que des subventions à certains organismes de recherche (action n° 11 : stratégie et prospective) ;

- crédits de certains ordres : ordre de la Légion d'honneur (dont les deux maisons d'éducation de la Légion d'honneur), Médaille militaire, ordre national du Mérite, ordre de la Libération (actions n° 13 et 14 : ordre de la Légion d'honneur et ordre de la Libération) ;

- crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)¹ (action n° 15 : MILDT).

Alors que le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a justement été créé, en 2011, pour accueillir les crédits destinés au fonctionnement des administrations déconcentrées à la suite de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), votre rapporteur s'interroge sur la pertinence du rattachement des crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et des directeurs départementaux interministériels (DDI), au programme « Coordination du

¹ Les crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie font l'objet d'un avis budgétaire spécifique de la commission des affaires sociales. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-109-2/a11-109-2.html>

travail gouvernemental » (action n° 5 « administration territoriale »), rattachement qui est chronologiquement antérieur à la création du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » puisqu'il a été réalisé en 2009. Il a été répondu à votre rapporteur que cette solution ne paraissait pas justifiée dès lors que le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » n'accueillait pas les crédits de rémunération des personnels des administrations déconcentrées.

Du fait de son rôle en matière de santé publique, votre rapporteur s'interroge également sur la pertinence du rattachement au programme de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, certes justifié par son statut interministériel¹, alors qu'elle pourrait trouver place au sein de la mission « Santé ».

Votre rapporteur relève enfin que l'action n° 1 comporte des crédits d'intervention permettant au Premier ministre d'attribuer des subventions aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté, pour un montant de 8,428 millions d'euros. Selon les indications données à votre rapporteur, les crédits prévus en 2011, d'un montant de 9 millions d'euros², ont permis d'attribuer des subventions à 53 associations³. Or, malgré des montants qui peuvent être importants, aucune convention pluriannuelle n'est signée avec ces organisations, ce qui ne peut que laisser perplexe quant à la vérification du bon emploi des fonds publics.

2. L'évolution du périmètre du programme dans le projet de loi de finances pour 2012

Le programme connaît plusieurs modifications de son périmètre dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances pour 2011, expliquant en partie l'évolution des crédits qui lui sont affectés et tenant soit à des évolutions substantielles des moyens de structures existantes soit à la création de nouvelles structures. Parmi ces modifications, il convient de relever les plus importantes :

- poursuite du renforcement des moyens de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, créée en 2009 ;
- transfert aux ministères dont ils relèvent des crédits de certains services œuvrant dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale ;

¹ A titre de comparaison, les crédits de rémunération des délégués interministériels ainsi que les crédits de fonctionnement des délégations interministérielles dont ils ont la charge ne figurent pas dans le programme « Coordination du travail gouvernemental ».

² Dont 990 000 euros au titre de la réserve parlementaire.

³ Les subventions les plus importantes versées en 2011 sont les suivantes, inchangées par rapport à 2010 (hors montants supplémentaires versés au titre de la réserve parlementaire) : Fondation Jean Jaurès pour 1,210 millions d'euros ; Fondation pour l'innovation politique pour 1,210 millions d'euros ; Fondation Robert Schuman pour 1,210 millions d'euros ; Fondation Charles de Gaulle pour 1 million d'euros ; Fondation Gabriel Péri pour 890 000 euros.

- création, en 2011, de la mission « Etalab », chargée de mettre en place un portail interministériel unique destiné à diffuser sur internet toutes les données publiques réutilisables¹ ;

- création, en 2011, d'une nouvelle direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC)¹ ;

La création de la nouvelle direction interministérielle des systèmes d'information et de communication comme le développement de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information sont à l'origine de la plupart des emplois créés au sein du programme en 2012.

Sous réserve de ces modifications, le périmètre du programme est stable en 2012 par rapport à 2011.

3. Les objectifs et les indicateurs de performance du programme

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » comporte sept objectifs, assortis chacun d'un ou plusieurs indicateurs de performance :

- objectif n° 1 : publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois ;

- objectif n° 2 : améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement ;

- objectif n° 3 : optimiser le coût et la gestion des fonctions support ;

- objectif n° 4 : améliorer la coordination des actions interministérielles de lutte contre les drogues et les toxicomanies ;

- objectif n° 5 : éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue ;

- objectif n° 6 : améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'État ;

- objectif n° 7 : favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne.

Ces objectifs et leurs indicateurs sont stables par rapport à 2011, sous réserve d'un ajustement de l'indicateur associé à l'objectif n° 6. Selon les informations transmises à votre rapporteur, 68 % des crédits du programme sont couverts en 2012 par des indicateurs de performance².

Hormis pour les objectifs n° 3 et 4, qui ne concernent que de manière limitée votre commission, votre rapporteur a analysé tous les indicateurs de

¹ Un décret de transfert de crédits doit d'ailleurs intervenir en novembre 2011 pour abonder de 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,8 millions en crédits de paiement le programme « Coordination du travail gouvernemental » pour la prise en charge de la mission « Etalab » et de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

² Ne sont pas couverts les crédits destinés aux fonds spéciaux, aux cabinets ministériels, à la rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales et aux commissions rattachées aux services du Premier ministre.

performance associés à ces objectifs. L'adéquation entre les indicateurs et les objectifs paraît discutable pour deux des objectifs du programme.

D'une part, pour l'objectif n° 2, « améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement », l'indicateur de performance est le niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale, mis en place à compter de 2010 et évalué à 59,6 % pour 2010. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence et l'utilité même d'un tel indicateur, calculé au travers de la réalisation par un institut de sondages de cinq enquêtes par an auprès d'un échantillon représentatif de 1000 personnes, répondant à la question : « *Êtes-vous satisfait de la manière dont le Gouvernement communique sur son action à travers les campagnes de publicité ?* ». Cet indicateur est discutable dans son principe car il mêle les campagnes de communication de promotion politique du Gouvernement et celles qui concernent des questions d'intérêt général, ne distinguant pas ce qui relève de l'information et ce qui relève de la communication du Gouvernement, et n'isole pas par construction, malgré son caractère récurrent, l'impact de chaque campagne. Cet indicateur ne saurait en aucune cas donner une indication réelle sur la manière dont les citoyens comprennent les informations diffusées ou font évoluer leur comportement grâce à ces informations, de sorte que, s'il est un indicateur utile pour permettre au service d'information du Gouvernement de disposer d'un retour sur les actions qu'il conduit, il ne correspond pas en revanche à l'objectif d'améliorer l'information du citoyen. Ceci supposerait de mener des enquêtes qualitatives portant sur la réception par le citoyen du contenu même de chaque campagne d'intérêt général¹ et d'en tirer un indicateur agrégé.

D'autre part, votre rapporteur est conduit au même raisonnement pour l'indicateur de performance associé à l'objectif n° 5 du programme, « éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue », qui concerne les organismes en charge de la prospective relevant de l'action n° 11. L'indicateur associé à cet objectif est sans rapport avec l'objectif lui-même et ne révèle rien de la manière dont les travaux de ces organismes ont éclairé ou non les décisions du Gouvernement, mais il relève plutôt de la communication sur ces travaux. L'indicateur retenu est en effet la diffusion des travaux stratégiques et prospectifs, envisagée sous l'angle du nombre de téléchargements de ces travaux sur internet, du nombre de mentions de ces travaux dans les médias et d'une enquête de satisfaction auprès d'un échantillon indéterminé d'acteurs de la décision gouvernementale. Là encore, comme pour le service d'information du Gouvernement, il s'agit plutôt pour les organismes concernés de disposer d'un retour sur leurs travaux. Votre rapporteur admet cependant qu'il serait complexe et donc coûteux de bâtir un indicateur évaluant la prise en compte des travaux de prospective dans les décisions du Gouvernement.

¹ De telles évaluations « post-tests » sont déjà conduites sur certaines campagnes d'information du Gouvernement et mériteraient d'être systématisées, leur coût étant alors en tout état de cause intégré dès le départ au coût global de la campagne d'information.

4. L'évolution des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2012

Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, **les crédits du programme profitent globalement d'une certaine sanctuarisation, particulièrement notable dans le contexte budgétaire actuel**, avec une progression de 3,98 % des autorisations d'engagement et de 3,43 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, et respectivement de 3,37 % et 1,87 % dans le projet de finances pour 2012 tel qu'il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Cette évolution n'affecte cependant pas de manière identique toutes les actions du programme, telles qu'elles sont présentées dans le texte du projet de loi de finances pour 2012 déposé initialement, ainsi que l'illustrent les deux tableaux ci-après¹.

Hors les crédits attribués à l'ordre de la Libération (action n° 14), qui connaissent une progression de 21,88 % tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement², mais pour un montant très faible qui ne représente qu'environ 0,2 % des crédits du programme, ainsi que ceux attribués à l'ordre de la Légion d'honneur et aux autres ordres relevant de l'action n° 13, d'un montant également modeste (3,8 % des crédits du programme), seules les trois actions qui regroupent les crédits directement destinés à la coordination gouvernementale *stricto sensu* bénéficient d'une progression très forte de leurs crédits, avec globalement une hausse de 7,85 % en autorisations d'engagement et 5,95 % en crédits de paiement : « coordination du travail gouvernemental » (action n° 1), « coordination de la sécurité et de la défense » (action n° 2) et « coordination de la politique européenne » (action n° 3).

Ces trois actions, qui représentaient en loi de finances initiale pour 2011 plus de 55 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, bénéficient dans le projet de loi de finances pour 2012 de 57,85 % des autorisations d'engagement et 56,51 % des crédits de paiement.

Ces évolutions semblent démontrer une volonté de maintenir l'effort budgétaire en faveur des fonctions de coordination du travail gouvernemental. Toutefois, il convient de souligner que **c'est l'action n° 2 « coordination de la sécurité et de la défense » qui bénéficie le plus de cette progression**, avec une hausse de 10,45 % de ses autorisations d'engagement et 7,77 % de ses crédits de paiement, alors même qu'elle représente déjà l'action la plus importante du programme, avec 41,21 % des autorisations d'engagement et 39,56 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2012.

¹ L'autorisation budgétaire du Parlement ne portant que sur les crédits des missions et de leurs programmes, le montant des crédits alloués à chaque action budgétaire devra être réduit par le Gouvernement pour tenir compte de la réduction du montant des crédits du programme votée par l'Assemblée nationale.

² Il s'agit d'un retour à un niveau de subvention de l'ordre de la Libération équivalent à celui de 2010, qui avait été diminué en 2011 pour des motifs de trésorerie.

Cette progression des crédits de l'action « coordination de la sécurité et de la défense » correspond pour l'essentiel à la **montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**.

Autorisations d'engagement du programme « Coordination du travail gouvernemental »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2011	Part du programme dans la LFI 2011	PLF 2012	Part du programme dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	85 293	14,53 %	86 742	14,21 %	1,70 %
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	227 699	38,80 %	251 496	41,21 %	10,45 %
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	14 360	2,45 %	14 815	2,43 %	3,17 %
Action n° 5 : Administration territoriale	106 533	18,15 %	106 116	17,39 %	- 0,39 %
Action n° 10 : Soutien	76 258	12,99 %	74 378	12,19 %	- 2,47 %
Action n° 11 : Stratégie et prospective	28 845	4,91 %	28 235	4,63 %	- 2,11 %
Action n° 13 : Ordre de la légion d'honneur	22 962	3,91 %	23 270	3,81 %	1,34 %
Action n° 14 : Ordre de la libération	1 088	0,19 %	1 326	0,22 %	21,88 %
Action n° 15 : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	23 852	4,06 %	23 889	3,91 %	0,16 %
Total du programme	586 890	100,00 %	610 267	100,00 %	3,98 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

Crédits de paiement du programme « Coordination du travail gouvernemental »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2011	Part du programme dans la LFI 2011	PLF 2012	Part du programme dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	85 291	14,72 %	86 742	14,47 %	1,70 %
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	219 993	37,97 %	237 096	39,56 %	7,77 %
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	14 360	2,48 %	14 815	2,47 %	3,17 %
Action n° 5 : Administration territoriale	106 533	18,39 %	106 116	17,71 %	- 0,39 %
Action n° 10 : Soutien	76 450	13,19 %	77 778	12,98 %	1,74 %
Action n° 11 : Stratégie et prospective	28 870	4,98 %	28 261	4,72 %	- 2,11 %
Action n° 13 : Ordre de la légion d'honneur	22 963	3,96 %	23 270	3,88 %	1,34 %
Action n° 14 : Ordre de la libération	1 088	0,19 %	1 326	0,22 %	21,88 %
Action n° 15 : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	23 850	4,12 %	23 889	3,99 %	0,16 %
Total du programme	579 398	100,00 %	599 294	100,00 %	3,43 %

En revanche, les autres actions voient le niveau de leurs crédits au mieux stagner voire régresser. Seule l'action n° 10 « soutien », qui connaît une diminution significative de ses autorisations d'engagement de 2,47 %, obtient une augmentation notable de ses crédits de paiement, à hauteur de 1,74 %.

Concernant les crédits de cette même action n° 10 « soutien », parmi la multitude de dépenses prises en charge par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, votre rapporteur relève une diminution annoncée de 11 % des frais de représentation et de 7 % des frais de déplacement en 2012 par rapport aux prévisions de dépenses pour 2011.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

II. LES PROBLÉMATIQUES DE LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

A. LA COORDINATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Contrairement aux autres secrétariats généraux assistant le Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions, les missions du Secrétariat général du Gouvernement n'ont pas été définies par un texte mais par la pratique. Son existence résulte de l'article 23 de la loi de finances pour 1935, qui dotait le président du conseil de la III^{ème} République de ses propres services, dont des chargés de mission qui existent encore aujourd'hui¹.

1. Les missions du Secrétariat général du Gouvernement

Équipe aux effectifs restreints au regard de ses responsabilités, dotée de 164 emplois² en 2012, **le Secrétariat général du Gouvernement est l'organe qui assure la continuité et la mémoire de l'administration en cas de changement de Gouvernement.** Il devrait bénéficier en 2012 de plus de 23 millions de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

D'une part, le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de la coordination du processus de décision gouvernemental. A ce titre, il établit les comptes rendus des réunions interministérielles (les « bleus »)³, présidées par un conseiller du Premier ministre, par lesquels sont consignés les arbitrages du Premier ministre, notamment sur le contenu des projets de textes législatifs et réglementaires. Dans ce processus, le Secrétariat général du Gouvernement exerce aussi le rôle de conseiller juridique du Gouvernement, en particulier sur les questions de constitutionnalité des projets de loi.

D'autre part, le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de superviser le bon déroulement des procédures d'élaboration des textes, une fois que les ministères compétents ont élaboré les projets de texte, et des autres actes du Gouvernement, jusqu'à leur publication au *Journal officiel*, y compris dans la mise en œuvre des prérogatives que la Constitution confie au Premier ministre au cours de la procédure législative, dans ses rapports avec les assemblées parlementaires. Cette fonction de supervision concerne aussi de manière particulière les textes d'application des lois. Ainsi, le Secrétariat

¹ Traditionnellement, le président du conseil, qui ne figure pas dans les lois constitutionnelles de 1875, était titulaire d'un portefeuille ministériel afin de disposer de services pour l'assister dans ses tâches de présidence du conseil. La loi portant fixation du budget général de l'exercice 1935 prévoit que « le ministre chargé de la présidence du conseil a sous sa direction les services administratifs de la présidence du conseil ». Un décret du 31 janvier 1935 prévoit que ces services sont composés de plusieurs chargés de mission, dont l'un peut être désigné secrétaire général des services administratifs de la présidence du conseil, et d'autres fonctionnaires.

² Emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT). Dont 127 titulaires et 37 contractuels.

³ C'est le rôle des chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement.

général du Gouvernement est concerné par le premier des sept objectifs du programme : « publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois » (objectif n° 1). Pour autant, s'il veille à la bonne préparation des textes d'application, il n'en est pas responsable, puisqu'il appartient au seul ministère compétent de préparer ces textes.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, le Secrétariat général du Gouvernement a veillé en 2010 à la publication de 28 203 textes au *Journal officiel* et à la soumission de 207 projets de textes au conseil des ministres, soit une baisse par rapport à 2009 mais une progression depuis le début de la législature en 2007.

L'application informatique gouvernementale « SOLON »

Conçue sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement, l'application « SOLON » (système d'organisation en ligne des opérations normatives) a été mise en place au printemps 2007 dans l'ensemble des ministères et dans les autorités administratives indépendantes qui produisent le plus d'actes normatifs. Cette application de dématérialisation des procédures a permis de raccourcir les délais d'élaboration des textes et de publication au *Journal officiel* et d'harmoniser les pratiques normatives des ministères. En outre, « SOLON » permet au Secrétariat général du Gouvernement de disposer d'un outil efficace de supervision du processus normatif. En 2010, 25 376 actes ont été transmis par « SOLON » pour publication au *Journal officiel*. Ce chiffre est à comparer aux 28 203 textes publiés au *Journal officiel* durant cette même année, montrant que seule une part résiduelle des textes publiés ne passe pas encore par « SOLON », de l'ordre de 10 %, car certains textes soumis à la formalité de publication n'émanent pas d'une administration connectée à « SOLON » ou ayant vocation à l'être.

Une version « SOLON 2 », dont le déploiement est prévu au début de l'année 2012, doit inclure de nouvelles fonctionnalités, parmi lesquelles la connexion avec les assemblées parlementaires, afin notamment d'assurer de manière sécurisée et dématérialisée le dépôt des projets de loi et la transmission des textes législatifs après chaque lecture, avant leurs éventuelles promulgation et publication, ainsi que la prise en charge de l'ensemble des procédures parlementaires.

Le Secrétariat général du Gouvernement est également chargé de représenter le Gouvernement devant le Conseil constitutionnel et, en amont, de coordonner la position du Gouvernement à cette fin, de sorte que l'instauration puis la **montée en puissance de la question prioritaire de constitutionnalité** ont nécessité un effort nouveau, qui n'a conduit à ce jour qu'à la création d'un poste supplémentaire¹ au sein du Secrétariat général.

Le Secrétariat général du Gouvernement assiste également le Premier ministre dans l'exercice de son pouvoir réglementaire propre, en préparant par exemple des circulaires relatives à l'organisation du travail gouvernemental.

Outre ces missions traditionnelles, trois nouvelles missions, tournées vers la gestion opérationnelle, ont été récemment attribuées au Secrétariat général du Gouvernement, à la suite de la révision générale des politiques publiques : le pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'État

¹ A titre de comparaison, le Conseil constitutionnel a créé douze postes en 2011 et 2012 pour faire face au développement de la question prioritaire de constitutionnalité.

(RÉATE), le suivi de la gestion des emplois de direction de l'administration et la mise en place de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

Enfin, le secrétaire général du Gouvernement assure la direction des services du Premier ministre, « constellation » de l'ordre de 1700 agents, selon le terme employé par le secrétaire général du Gouvernement, qui comprend également une multitude de commissions et instances consultatives rattachées au Premier ministre, dont le secrétariat relève dans la grande majorité des cas des services du Premier ministre. Il en est ainsi, par exemple, du Comité stratégique pour le numérique, de la Commission de déontologie, chargée de rendre un avis sur l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires cessant leurs fonctions, de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, de la Commission supérieure de codification, du Conseil culturel de l'Union pour la Méditerranée, qui relèvent de l'action n° 1 du programme¹, ou encore des organismes de prospective qui relèvent de l'action n° 11 du programme.

Entendu par votre rapporteur, le secrétaire général du Gouvernement s'est fixé trois axes stratégiques ces dernières années : mutualiser davantage les fonctions support entre les services du Premier ministre, dans un souci de recherche d'économies et de rationalisation administrative, réussir le pilotage des dossiers interministériels, au travers de la réunion régulière des secrétaires généraux des ministères au sein d'un comité *ad hoc*, et piloter plus étroitement et efficacement l'élaboration des textes, notamment législatifs, en veillant à la publication des textes d'application, à la transposition correcte des directives et à l'impact des textes relatifs aux collectivités territoriales et aux entreprises. Un **commissaire à la simplification** a été nommé par le Premier ministre en novembre 2010, auprès du secrétaire général du Gouvernement, chargé de veiller à l'impact des normes nouvelles sur les collectivités et les entreprises et d'éviter la « sur-réglementation ».

2. L'assistance apportée au Premier ministre dans l'organisation du travail gouvernemental

a) L'organisation générale du travail gouvernemental

Dans le cadre de son pouvoir réglementaire propre d'organisation du travail gouvernemental, le Premier ministre doit définir les modalités de cette organisation.

Le Premier ministre fixa ainsi par une circulaire du 18 mai 2007, signée le lendemain de la nomination de notre ancien collègue François Fillon aux fonctions de Premier ministre, les règles de l'organisation du travail

¹ La Commission des archives constitutionnelles de la V^e République doit achever ses travaux avant sa suppression, fixée au 1^{er} janvier 2012.

gouvernemental : modalités de préparation des décisions et rappel du principe de solidarité gouvernementale une fois la décision prise, en particulier à l'occasion de l'examen d'un projet de loi par le Parlement, conditions d'élaboration des textes législatifs et réglementaires, programmation du travail gouvernemental en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement, préparation des textes d'application des lois, sans oublier la nécessité pour les ministres de participer aux travaux parlementaires, afin « *de défendre la position du Gouvernement dans les discussions conduisant au vote des lois ou de répondre aux questions des députés et des sénateurs* ».

Plusieurs autres circulaires du 18 mai 2007 ont donné des instructions aux membres du Gouvernement sur leur conduite personnelle dans l'exercice de leurs fonctions : incompatibilités avec certaines activités professionnelles, dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État, recours aux escortes motocyclistes, règles de transparence financière et déclaration de situation patrimoniale, cadeaux offerts aux ministres ou à leur conjoint, modalités de déplacement des ministres en province ou à l'étranger... Depuis mai 2007, d'autres circulaires du Premier ministre sont intervenues dans ces domaines, avec un rappel des circulaires relatives aux dépenses et déplacements par une circulaire du 2 juillet 2010 et avec une circulaire du 23 février 2011 encadrant strictement les séjours privés des ministres à l'étranger. Le plus souvent, le Premier ministre confie le contrôle ou la coordination de ces dispositions au Secrétariat général du Gouvernement.

b) La réglementation de la composition des cabinets ministériels

Au titre de l'autorité qu'il exerce sur l'ensemble des membres du Gouvernement, le Premier ministre a fixé des règles relatives à la composition des cabinets ministériels, à travers plusieurs circulaires. Ainsi, une première circulaire, datée elle aussi du 18 mai 2007, concerne les collaborateurs des cabinets des ministres, en particulier leur nombre, les règles déontologiques qui leur sont applicables et leur position administrative :

*« Dans la définition du nombre de vos collaborateurs, vous devez être guidés par les principes suivants. Les membres du cabinet ont pour mission de vous assister dans la définition, la transmission et le contrôle de l'application des décisions et orientations que vous souhaitez voir mises en œuvre par vos services. En aucun cas, vos collaborateurs ne doivent s'interposer entre vous-même et vos services ni se substituer à eux. Vous veillerez donc à avoir des relations de travail avec les directeurs d'administration centrale de vos services. Votre administration mettra d'autant plus efficacement en œuvre les objectifs fixés par le Gouvernement que vous entretenez avec elle un dialogue et des relations directes. **Je souhaite donc que vous vous entouriez de collaborateurs dont l'efficacité et la cohésion seront d'autant plus grandes qu'ils seront peu nombreux.** »*

Sur la base de ces principes de fonctionnement, la circulaire fixe à vingt l'effectif maximal du cabinet d'un ministre, ajoutant que tout membre du Gouvernement placé auprès d'un ministre doit pouvoir disposer du cabinet du

ministre et ne s'entourer que de trois ou quatre conseillers politiques. Mission est donnée par la circulaire au Secrétariat général du Gouvernement de suivre son application, au nom du Premier ministre.

Une seconde circulaire, datée du 2 juillet 2010, rappelle et précise les règles énoncées en mai 2007 :

« Le devoir d'exemplarité qui incombe à l'État doit vous conduire à veiller spécialement à ce que l'organisation et le fonctionnement de votre cabinet traduisent un souci d'économie et de modestie. ».

La circulaire fixe ainsi les conditions dans lesquelles les cabinets dont les effectifs sont supérieurs au plafond de vingt pour un ministre et quatre pour un secrétaire d'État doivent respecter les règles fixées par le Premier ministre : non remplacement des départs de collaborateur et mise en place d'échéanciers de réduction des effectifs. Là encore, le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de superviser cet effort. La circulaire prévoit aussi une baisse de 10 % des crédits de rémunération et de fonctionnement des cabinets en 2011.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, une dernière circulaire est intervenue le 16 novembre 2010 pour assouplir le plafond du nombre de collaborateurs : outre le maintien à vingt pour un ministre de plein exercice, le plafond a été relevé à douze pour un ministre placé auprès d'un ministre et à six pour un secrétaire d'État. Cette réévaluation rend sans doute compte de la difficulté à faire appliquer le plafond plus strict de quatre collaborateurs fixé précédemment pour les membres du Gouvernement autres que les ministres de plein exercice.

Sur cette base, selon les chiffres fournis par le Gouvernement à votre rapporteur, **les règles de composition des cabinets sont respectées**, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Effectifs des cabinets ministériels au 9 novembre 2011

<i>Ministère</i>	<i>Effectif</i>
Premier ministre	52
Ministre chargé des relations avec le Parlement	12
Ministre des affaires étrangères et européennes	16
Ministre chargé de la coopération	11
Ministre chargé des affaires européennes	12
Secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger	6
Ministre de la défense et des anciens combattants	18
Secrétaire d'État chargé des anciens combattants	6

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	21
Ministre chargé des transports	12
Secrétaire d'État chargé du logement	6
Ministre de la justice et des libertés	18
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	20
Ministre chargé des collectivités territoriales	11
Ministre chargé de l'outre-mer	12
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	20
Ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique	12
Secrétaire d'État chargé du commerce extérieur	6
Secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation	6
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	20
Ministre chargé de l'apprentissage et de la formation professionnelle	10
Secrétaire d'État chargé de la santé	6
Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	20
Secrétaire d'État chargé de la jeunesse et de la vie associative	6
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Porte-parole du Gouvernement	27 ¹
Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	20
Ministre de la culture et de la communication	18
Ministre des solidarités et de la cohésion sociale	20
Secrétaire d'État chargé des solidarités et de la cohésion sociale	6
Secrétaire d'État chargé de la famille	5
Ministre de la fonction publique	11
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	20
Ministre de la ville	20
Ministre des sports	18

¹ Au plafond de vingt conseillers s'ajoutent sept conseillers supplémentaires correspondant à la fonction de porte-parole du Gouvernement.

Ainsi, à l'exception de la ministre de l'écologie, à propos de laquelle il a été indiqué à votre rapporteur qu'elle avait bénéficié d'une dérogation pour disposer d'un conseiller de plus que le plafond autorisé, tous les membres du Gouvernement respectent les plafonds. Votre rapporteur s'interroge sur la justification d'une telle dérogation, qui pourrait concerner tout autant d'autres ministres, et relève en outre la modération du ministre des affaires étrangères, qui dispose d'un nombre de collaborateurs nettement inférieur à ce qu'a permis le Premier ministre, alors qu'il exerce des responsabilités éminentes.

En raison de ces règles de plafonnement, votre rapporteur s'interroge sur l'existence d'éventuelles manœuvres de contournement, des collaborateurs pouvant travailler au sein d'un cabinet sans y avoir été officiellement nommés par arrêté du ministre publié au *Journal officiel* par les soins du Secrétariat général du Gouvernement dûment saisi par le ministre. En outre, votre rapporteur observe la pratique autorisée selon laquelle des personnels peuvent être mis à disposition du cabinet sans être rémunérés à titre principal sur des crédits de cabinet¹, ce que pourrait pourtant imposer une juste exigence de clarté. La circulaire du 18 mai 2007 se borne à indiquer que « *la situation administrative d'un membre de cabinet doit être réglée de manière telle que sa rémunération soit prise en charge par le budget de l'État* ».

c) La rémunération des personnalités en mission

La circulaire du 2 juillet 2010 traite aussi de la question de la rémunération versée aux personnalités chargées d'une mission par un ministre, indiquant la préparation d'un décret fixant des règles communes en la matière et centralisant auprès du Secrétariat général du Gouvernement la liste détaillée de toutes les missions. Ainsi, le décret n° 2011-142 du 3 février 2011 a fixé un barème et des critères de rémunération, qui permettent néanmoins de verser des rémunérations élevées à des personnalités qui exercent par ailleurs une activité principale.

L'indemnité peut être soit forfaitaire soit mensuelle, dans la limite de douze mois. Sauf dérogation accordée par arrêté du Premier ministre, le montant forfaitaire s'élève à 1500 euros et le montant mensuel à 300 euros, permettant ainsi de prendre en compte des missions de plus longue durée. Toutefois, ces montants sont affectés d'un coefficient variant de 0,5 à 7. Ce coefficient est fixé par l'autorité qui confie la mission, en fonction « *de la difficulté de la mission, de l'importance du travail qu'elle demande et de la notoriété ou du degré de qualification du missionnaire* ». Ainsi, l'indemnité forfaitaire peut atteindre 10 500 euros et le total des indemnités mensuelles sur la période maximale de douze mois 25 200 euros.

¹ Il existe au demeurant dans les cabinets un régime indemnitaire spécifique d'indemnités dites de sujétion particulière (ISP).

Décret n° 2011-142 du 3 février 2011 fixant les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement

Article 1^{er}

Le Premier ministre et les ministres peuvent faire appel, pour la réalisation de missions, études et expertises, à des personnes appartenant ou non à l'administration, qui leur apportent leur concours sans renoncer à leur occupation principale.

Article 2

La rémunération accordée à la personne chargée de la mission est égale au produit d'un montant de base, mensuel ou forfaitaire, et d'un coefficient de modulation.

Article 3

Le montant de base est égal à :
1 500 euros, si l'indemnité a un caractère forfaitaire ;
300 euros, si elle est versée par mensualité.

Article 4

Il ne peut être dérogé aux montants fixés par l'article 3 que par arrêté du Premier ministre.

Article 5

Le coefficient est compris entre 0,5 et 7. Il est fixé en tenant compte de la difficulté de la mission, de l'importance du travail qu'elle demande et de la notoriété ou du degré de qualification du missionnaire.

Article 6

La décision de confier une mission est prise par le ministre, par le secrétaire général du ministère ou par le directeur intéressé. Elle fait l'objet d'un acte écrit qui précise l'objet de la mission, fixe le coefficient de modulation et indique si l'indemnité sera versée mensuellement ou aura un caractère forfaitaire.

Dans le premier cas, il ne peut être payé plus de douze mensualités pour une même mission.

A l'issue de la mission, le secrétaire général du ministère atteste de l'exécution de la tâche confiée.

Article 7

Le secrétaire général du ministère adresse chaque année au Premier ministre (secrétariat général du Gouvernement) un relevé des missions confiées par le ministère faisant apparaître l'objet de la mission, le nom de la personne qui en a eu la charge et le montant de sa rémunération.

Votre rapporteur approuve cette **moralisation de la pratique des missions rémunérées**, qui fixe des critères objectifs de rémunération. A ce jour, le relevé général des missions rémunérées en 2011 n'a pas encore été établi, le secrétaire général du Gouvernement ayant demandé aux secrétaires généraux des ministères de lui transmettre leurs propres relevés avant le 10 janvier 2012. Aussi votre rapporteur veillera-t-il l'année prochaine à dresser un premier bilan de ces dispositions nouvelles encadrant strictement la pratique jusque là relativement opaque des missions rémunérées réalisées, notamment, à la demande d'un membre du Gouvernement.

B. LA COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉFENSE : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

La coordination de la sécurité et de la défense représente environ 40 % des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le projet de loi de finances pour 2012. En termes de crédits budgétaires, c'est la première action du programme, qui regroupe les crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale *lato sensu*, incluant ceux de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (197,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 183 millions en crédits de paiement pour 2012), ainsi que les crédits du groupement interministériel de contrôle et ceux destinés à la direction générale de la sécurité extérieure au titre des fonds spéciaux (près de 54 millions d'euros pour 2012, concernant principalement les fonds spéciaux).

1. L'évolution des missions du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale depuis le Livre blanc de 2008

Selon le premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, **le Premier ministre est « responsable de la défense nationale »**. A cet effet, il dispose du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), chargé de coordonner la préparation et de veiller à la mise en œuvre des mesures concourant à la stratégie de sécurité nationale, ancien Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) dont le périmètre et les compétences ont été élargis à l'ensemble des champs de la sécurité nationale, en application des conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008¹, par le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, entré en vigueur en janvier 2010.

Dispositions du code de la défense relatives au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Art. R.* 1132-1. - Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale constitue un service du Premier ministre.

Art. R.* 1132-2. - Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale assure le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale. Conformément aux directives du Président de la République et du Premier ministre, il conduit, en liaison avec les départements

¹ Le Livre blanc est consultable à l'adresse suivante :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>

Il indique : « Le secrétariat général de la défense nationale évoluera en un secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, placé auprès du Premier ministre et travaillant en étroite liaison avec la Présidence de la République. Chargé de la préparation et du suivi des décisions prises par le Conseil de défense et de sécurité nationale, ce secrétariat général garantira les conditions du dialogue interministériel et l'expression, comme la présentation au chef de l'État et au Premier ministre, des points de vue éventuellement contradictoires. »

ministériels concernés, les travaux préparatoires aux réunions. Il prépare les relevés de décisions, notifie les décisions prises et en suit l'exécution.

Art. R.* 1132-3. - Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale assiste le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale. A ce titre :

1° Il anime et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité nationale et aux politiques publiques qui y concourent ;

2° En liaison avec les départements ministériels concernés, il suit l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France en matière de défense et de sécurité nationale et étudie les dispositions susceptibles d'être prises. Il est associé à la préparation et au déroulement des négociations ou des réunions internationales ayant des implications sur la défense et la sécurité nationale et est tenu informé de leurs résultats ;

3° Il propose, diffuse et fait appliquer et contrôler les mesures nécessaires à la protection du secret de la défense nationale. Il prépare la réglementation interministérielle en matière de défense et de sécurité nationale, en assure la diffusion et en suit l'application ;

4° En appui du coordonnateur national du renseignement, il concourt à l'adaptation du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des services de renseignement et à la planification de leurs moyens et assure l'organisation des groupes interministériels d'analyse et de synthèse en matière de renseignement ;

5° Il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, veille à son application et conduit des exercices interministériels la mettant en œuvre. Il coordonne la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité nationale incombant aux divers départements ministériels et s'assure de la coordination des moyens civils et militaires prévus en cas de crise majeure ;

6° Il s'assure que le Président de la République et le Gouvernement disposent des moyens de commandement et de communications électroniques nécessaires en matière de défense et de sécurité nationale et en fait assurer le fonctionnement ;

7° Il propose au Premier ministre et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité des systèmes d'information. Il dispose à cette fin du service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information » ;

8° Il veille à la cohérence des actions entreprises en matière de politique de recherche scientifique et de projets technologiques intéressant la défense et la sécurité nationale et contribue à la protection des intérêts nationaux stratégiques dans ce domaine.

Art. D. 1132-4. - Par délégation du Premier ministre, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale préside les instances interministérielles chargées d'étudier, avant décision gouvernementale, les questions relatives aux exportations d'armement, de matériels et de technologies de caractère stratégique. Il en assure le secrétariat. Il suit la mise en œuvre des procédures interministérielles destinées au contrôle de cessions de matières, de matériels et de technologies de caractère sensible.

Art. D. 1132-5. - Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale peut signer, au nom du Premier ministre et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires mentionnées à la présente section.

Art. D. 1132-6. - Par délégation du Premier ministre, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale assure la tutelle de l'Institut des hautes études de défense nationale et de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

Les activités du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale s'articulent autour de plusieurs axes :

- développement d'une capacité de veille et de synthèse ;
- lutte contre la prolifération, contrôle des exportations de matériels de guerre et des transferts de technologies sensibles ;
- planification en matière de défense et de sécurité ;
- entraînement et préparation à la gestion des crises graves ;
- protection du secret de la défense nationale ;
- sécurité des communications gouvernementales ;
- sécurité des systèmes d'information et cyberdéfense ;
- intelligence et sécurité économique ;
- participation à l'élaboration de textes de doctrine et de textes normatifs en matière de défense et de sécurité nationale.

Le périmètre du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, dont l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, devrait atteindre 463 emplois en 2012, dont 251 titulaires et 212 contractuels, en augmentation de 54 par rapport à 2011. Compte tenu d'un tassement des effectifs du Secrétariat général proprement dit, ce sont 80 nouveaux emplois qui seront créés à l'Agence en 2012, l'objectif étant d'atteindre 357 emplois à l'Agence à l'horizon fin 2013.

Les crédits de fonctionnement hors personnel du Secrétariat général (hors Agence) couvrent notamment le fonctionnement, le développement et la modernisation des réseaux et des systèmes de communication sécurisés du Gouvernement (de l'ordre de 10 millions d'euros en fonctionnement et près de 16 en investissement pour divers projets), ainsi que le financement de projets de recherche et développement sur les systèmes et équipements contre les risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs (pour près de 6 millions d'euros). Ils couvrent également pour près de 20 millions d'euros, somme qui semble très élevée à votre rapporteur, des subventions de fonctionnement à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), lequel a pris la suite au 1^{er} janvier 2010 de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) et héberge l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales¹.

Enfin, près de 60 millions d'euros de crédits d'investissement sont consacrés à la poursuite de projets interministériels confidentiels concourant à la défense et à la sécurité nationale.

¹ L'INHESJ bénéficie aussi de crédits attribués par les ministères de la justice et de l'intérieur.

2. L'enjeu de la sécurité des systèmes d'information

Créée par le décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009, **l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information a la responsabilité de conduire et de coordonner les actions de sécurité des systèmes d'information de l'État mais aussi des opérateurs privés d'importance vitale**. Elle échappe très largement à la rigueur budgétaire du projet de loi de finances pour 2012. La progression des crédits doit notamment permettre le développement du centre opérationnel de sécurité des systèmes d'information, destiné à repérer et à répondre aux attaques informatiques, centre qui comprend lui-même un centre de détection précoce des attaques informatiques (opérationnel depuis 2010) et couvre l'ensemble des systèmes d'information de l'État, ainsi que le développement des activités d'inspection de la sécurité des divers systèmes d'information des administrations.

Selon le projet annuel de performance du programme, au terme de sa montée en puissance, prévue à hauteur de 357 emplois en 2013, l'Agence devrait représenter 50 % des effectifs du Secrétariat général, contre plus de 30 % en 2011. L'Agence dispose de 179 emplois au 30 juin 2011 et devrait atteindre 212 emplois à la fin de l'année 2011 et 292 à la fin de l'année 2012, dont une majorité de contractuels.

L'Agence est un service à compétence nationale rattaché au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, qu'elle assiste dans ses missions en matière de sécurité des systèmes d'information. Elle reçoit pour son fonctionnement des crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Elle a pris la suite de la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, qui avait été créée au sein du Secrétariat général de la défense nationale par le décret n° 2001-693 du 31 juillet 2001. L'Agence assure également le secrétariat du comité stratégique de la sécurité des systèmes d'information, chargé de proposer les orientations stratégiques en matière de sécurité des systèmes d'information. Cette stratégie repose sur quatre objectifs : protection de l'information de souveraineté de l'État, par la sécurisation des systèmes d'information de l'État, sécurisation des systèmes d'information des opérateurs sensibles, accompagnement du développement de la société de l'information sur les enjeux de sécurité et positionnement de la France comme nation majeure en matière de cyberdéfense.

Décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information »

(...)

Article 3

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information est l'autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information.

A ce titre :

- elle conçoit, fait réaliser et met en œuvre les moyens interministériels sécurisés de communications électroniques nécessaires au Président de la République et au Gouvernement ;
- elle anime et coordonne les travaux interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information ;
- elle élabore les mesures de protection des systèmes d'information proposées au Premier ministre. Elle veille à l'application des mesures adoptées ;
- elle mène des inspections des systèmes d'information des services de l'État ;
- elle met en œuvre un système de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité des systèmes d'information de l'État et coordonne la réaction à ces événements. Elle recueille les informations techniques relatives aux incidents affectant les systèmes d'information de l'État ;
- elle délivre des agréments aux dispositifs et aux mécanismes de sécurité destinés à protéger, dans les systèmes d'information, les informations couvertes par le secret de la défense nationale ;
- elle participe aux négociations internationales et assure la liaison avec ses homologues étrangers ;
- elle assure la formation des personnels qualifiés dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.

Article 4

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information se prononce sur la sécurité des dispositifs et des services, offerts par les prestataires, nécessaires à la protection des systèmes d'information.

L'agence est en particulier chargée, par délégation du Premier ministre :

- de la certification de sécurité des dispositifs de création et de vérification de signature électronique prévue par le décret du 30 mars 2001 susvisé ;
- de l'agrément des centres d'évaluation et de la certification de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information prévus par le décret du 18 avril 2002 susvisé ;
- de la délivrance des autorisations et de la gestion des déclarations relatives aux moyens et aux prestations de cryptologie prévues par le décret du 2 mai 2007 susvisé.

L'agence instruit les demandes d'autorisation présentées en application de l'article 226-3 du code pénal.

Article 5

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information apporte son concours aux services de l'État en matière de sécurité des systèmes d'information.

Elle apporte son soutien :

- au ministre chargé des communications électroniques dans le domaine de l'intégrité et de la sécurité des réseaux de communications électroniques ouverts au public ;
- aux ministres coordonnateurs des secteurs d'activité d'importance vitale pour la protection de la sécurité des systèmes d'information des installations d'importance vitale.

Article 6

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information favorise la prise en compte de la sécurité dans le développement des technologies de l'information et de la communication.

Elle participe à l'orientation de la recherche, des études et du développement des dispositifs et des technologies de la sécurité des systèmes d'information.

Elle contribue à la promotion des technologies et des savoir-faire nationaux en matière de sécurité des systèmes d'information.

Lors du conseil des ministres du 25 mai 2011, un plan d'action a été arrêté en faveur du renforcement de la sécurisation des systèmes d'information de l'État, à l'occasion d'une communication du Premier ministre, décidant d'accélérer la montée en puissance de l'Agence et d'amplifier l'effort dans ce domaine. Ce plan comporte notamment les mesures suivantes :

- création d'un groupe d'intervention rapide au sein de l'Agence pour réagir aux cyberattaques les plus graves ;
- développement d'une politique interministérielle de sécurité des systèmes d'information, avec la mise en place d'un réseau interministériel résilient regroupant l'ensemble des réseaux des ministères et permettant la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet ;
- participation à cette politique de sécurité des opérateurs publics et privés chargés d'infrastructures vitales ;
- développement de la formation et de la recherche en matière de sécurité des systèmes d'information.

La France est en effet confrontée à des attaques informatiques de grande ampleur de plus en plus fréquentes, qui concernent tant les systèmes d'information de l'État que ceux des entreprises, mettant ainsi en danger des infrastructures vitales de la nation.

Garantir la sécurité des systèmes d'information est d'une importance telle, à l'heure où les communications internes au Gouvernement passent de plus en plus par la voie numérique, qu'améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'État figure parmi les sept objectifs (objectif n° 6) du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Cet objectif, qui rend compte d'une part importante des crédits du programme, est assorti d'un double indicateur de performance relatif au niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État. Cet indicateur évalue, d'une part, la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État, sur la base d'un guide méthodologique et d'un questionnaire établis par l'Agence en lien avec les ministères¹, et, d'autre part, le niveau d'avancement des grands projets en matière de sécurité des systèmes d'information², tels qu'ils ont été prévus par

¹ Dans cette méthodologie, l'exigence de maturité de la sécurité des systèmes d'information est plus élevée dans les ministères régaliens que dans les autres ministères.

² La réalisation de ces grands projets, de nature interministérielle, a conduit à la mise en place de l'Agence : création d'un centre de détection des attaques informatiques, développement de systèmes d'information sécurisés et résilients pour assurer la continuité du travail gouvernemental, notamment en cas de crise, et développement des produits de sécurité nécessaires pour une protection adéquate des systèmes d'information de l'État.

le Livre blanc en 2008. L'évolution de ces indicateurs, telle qu'elle figure dans le projet annuel de performance du programme, est reprise ci-après.

Évolution du niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PLF 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Maturité globale en sécurité (note de 0 à 5)	2,98	3,29	3,35	3,50	3,70	3,90
Niveau d'avancement des grands projets interministériels	39 %	51 %	62 %	62 %	70 %	78 %

3. Les activités du groupement interministériel de contrôle

Institué par le décret n° 2002-497 du 12 avril 2002, le groupement interministériel de contrôle est un service du Premier ministre, chargé de l'assister en matière de **contrôle des interceptions de sécurité**. Réalisées dans le cadre fixé par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, ces interceptions concernent notamment la sécurité nationale, le terrorisme, la criminalité et la délinquance organisées. Elles ne sont pas autorisées sur décision judiciaire mais sur décision motivée du Premier ministre. Dans ce cadre, le groupement présente les propositions d'interception, assure la centralisation de l'exécution de ces interceptions et veille à l'établissement de relevés d'opération et à la destruction des enregistrements.

La loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 distingue les interceptions ordonnées par un juge d'instruction, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale (articles 100 et suivants¹), des interceptions de sécurité, conduites sous l'autorité du Premier ministre.

¹ Article 100 du code de procédure pénale :

« En matière criminelle et en matière correctionnelle, si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, le juge d'instruction peut, lorsque les nécessités de l'information l'exigent, prescrire l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications. Ces opérations sont effectuées sous son autorité et son contrôle.

« La décision d'interception est écrite. Elle n'a pas de caractère juridictionnel et n'est susceptible d'aucun recours. »

Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques

(...)

Article 3

Peuvent être autorisées, à titre exceptionnel, dans les conditions prévues par l'article 4, les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées.

Article 4

L'autorisation est accordée par décision écrite et motivée du Premier ministre ou de l'une des deux personnes spécialement déléguées par lui. Elle est donnée sur proposition écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé des douanes, ou de l'une des deux personnes que chacun d'eux aura spécialement déléguées.

Le Premier ministre organise la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées.

Article 5

Le nombre maximum des interceptions susceptibles d'être pratiquées simultanément en application de l'article 4 est arrêté par le Premier ministre.

La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministères mentionnés à l'article 4 est portée sans délai à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Article 6

L'autorisation mentionnée à l'article 3 est donnée pour une durée maximum de quatre mois. Elle cesse de plein droit de produire effet à l'expiration de ce délai. Elle ne peut être renouvelée que dans les mêmes conditions de forme et de durée.

Article 7

Dans les correspondances interceptées, seuls les renseignements en relation avec l'un des objectifs énumérés à l'article 3 peuvent faire l'objet d'une transcription.

Cette transcription est effectuée par les personnels habilités.

Article 8

Il est établi, sous l'autorité du Premier ministre, un relevé de chacune des opérations d'interception et d'enregistrement. Ce relevé mentionne la date et l'heure auxquelles elle a commencé et celles auxquelles elle s'est terminée.

Article 9

L'enregistrement est détruit sous l'autorité du Premier ministre, à l'expiration d'un délai de dix jours au plus tard à compter de la date à laquelle il a été effectué.

Il est dressé procès-verbal de cette opération.

Article 10

Sans préjudice de l'application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, les renseignements recueillis ne peuvent servir à d'autres fins que celles mentionnées à l'article 3.

(...)

Article 12

Les transcriptions d'interceptions doivent être détruites dès que leur conservation n'est plus indispensable à la réalisation des fins mentionnées à l'article 3.

Il est dressé procès-verbal de l'opération de destruction.

Les opérations mentionnées aux alinéas précédents sont effectuées sous l'autorité du Premier ministre.

(...)

Une commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, autorité administrative indépendante composée notamment d'un député et d'un sénateur et dont le président est désigné par le Président de la République sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation, est chargée de veiller au respect de la législation relative aux interceptions de sécurité et à la légalité des opérations ainsi réalisées sous l'égide du groupement interministériel de contrôle. Elle formule si elle l'estime nécessaire des recommandations sur la légalité des décisions autorisant ou organisant les interceptions – décisions qui sont transmises au président de la commission dans un délai maximal de quarante-huit heures – ainsi que sur les interceptions elles-mêmes, le cas échéant sur réclamation de toute personne intéressée, mais elle ne peut ordonner l'interruption des interceptions qu'elle juge irrégulières. Elle doit saisir le procureur de la République en cas d'infraction et peut adresser des observations au Premier ministre.

C. LA COORDINATION SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES : LE SECRETARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Institué par le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a pris la suite du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), créé en 1948 à l'époque de la reconstruction européenne.

1. Les missions du Secrétariat général des affaires européennes

Organe de coordination interministérielle par nature, le Secrétariat général des affaires européennes joue le rôle d'interface entre les institutions nationales et européennes, en liaison avec la représentation permanente de la France à Bruxelles. En amont, il est chargé de **préparer les positions de la France dans les négociations européennes**¹, notamment sur les propositions de règlement et de directive présentées par la Commission européenne. En aval, il est chargé de veiller à la **mise en œuvre du droit communautaire**,

¹ Sauf dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui relève de la responsabilité du ministre des affaires étrangères.

notamment à la transposition des directives en droit interne. Il est, en outre, chargé de l'**information des assemblées sur les questions européennes**, telle qu'elle est prévue par le premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution¹, et du suivi des travaux du Parlement européen, en lien avec les ministères. A ce dernier titre, il assure l'information des députés européens élus en France sur les différentes positions défendues par les autorités françaises.

La pratique constante veut, en outre, que le secrétaire général des affaires européennes soit également le conseiller du Premier ministre chargé des affaires européennes au sein de son cabinet, pratique qui n'existe pas pour les autres secrétariats généraux relevant du Premier ministre.

Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes

(...)

Article 2

Il est créé un secrétariat général des affaires européennes qui exerce, sous l'autorité du Premier ministre, les attributions suivantes :

1° Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;

b) Il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en œuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes.

Même s'il n'est pas responsable du processus de transposition des directives dans la loi ou le règlement, lequel relève au premier chef du ministère compétent, le Secrétariat général des affaires européennes est chargé

¹ « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. ».

de coordonner et suivre ce processus, notamment grâce au groupe à haut niveau sur la transposition¹, qui réunit des correspondants de tous les ministères, de façon à rendre compte, tant auprès des instances nationales que communautaires, de l'effort de transposition en droit interne.

Le Secrétariat général des affaires européennes devrait compter 147 emplois en 2012, très majoritairement des fonctionnaires titulaires, en légère diminution par rapport à 2011.

En 2010, le Secrétariat général a été particulièrement mobilisé, entre autres, sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne, la stratégie Europe 2020, la candidature de l'Islande à l'Union européenne, la création du fonds européen de stabilité financière (FESF) et la négociation sur le brevet européen. Ce sont évidemment les sujets économiques et financiers qui ont dominé l'activité du Secrétariat général en 2011 : mécanisme européen de stabilité, gouvernance économique, régulation financière et suivi de la situation de la Grèce, de même que les discussions relatives aux perspectives budgétaires 2014-2020 de l'Union. La réforme de l'espace Schengen et l'adhésion de la Bulgarie et la Roumanie à cet espace, l'Acte pour le marché unique, la nouvelle stratégie énergétique, les négociations commerciales internationales, l'avenir de la politique agricole commune, le programme européen d'aide aux plus démunis et l'adhésion de la Croatie à l'Union ont également marqué l'année 2011.

2. Le renforcement de l'association des assemblées au processus décisionnel européen

La révision constitutionnelle du 4 février 2008, destinée à adapter la Constitution au traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, a accru les prérogatives des assemblées parlementaires dans le domaine européen. Le champ des projets d'actes et documents permettant aux assemblées d'exercer leur pouvoir de résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution a été étendu, tandis qu'un nouveau pouvoir de résolution a été institué en matière de respect du principe de subsidiarité (article 88-6), permettant de formuler des avis motivés à l'égard de projets d'actes et éventuellement de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à l'encontre d'un acte adopté. Le Parlement dispose également désormais d'un droit d'opposition, par l'adoption d'une motion en termes identiques, à l'utilisation d'une clause passerelle pour passer à des règles de majorité qualifiée en matière de révision simplifiée des traités et de coopération judiciaire civile (article 88-7).

Par une circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, le Premier ministre a tiré les conséquences de cette révision, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, en réformant les procédures grâce auxquelles le Gouvernement associe le Parlement dans le domaine européen.

¹ Ce groupe se réunit chaque trimestre sous la présidence conjointe du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes.

Ainsi, les projets et propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union et relevant du champ de l'article 88-4 sont transmis au Secrétariat général du Gouvernement par le Secrétariat général des affaires européennes¹ aux fins de transmission aux présidents des assemblées dans les vingt-quatre heures, accompagnée dans les trois semaines de la transmission d'une fiche d'impact simplifiée. A la demande des commissions des affaires européennes, le Secrétariat général des affaires européennes peut également transmettre tout document (communication de la Commission, livre vert...), ce qui est fait en pratique de manière systématique, ainsi que les ordres du jour des réunions du Conseil et les mises en demeure et avis motivés adressés à la France par la Commission. La circulaire organise ainsi une diffusion large de l'information européenne et des initiatives législatives de l'Union, permettant ainsi aux assemblées de se saisir plus facilement des sujets qui les préoccupent, y compris dans le cas où la France est mise en cause pour non-respect de ses engagements européens, ce qui peut contribuer également à mieux éclairer la procédure législative en matière de transposition de directives.

De plus, le Premier ministre exige que chaque ministre, préalablement à toute négociation européenne, vérifie si les assemblées ont souhaité prendre position sur le projet de texte faisant l'objet de la négociation, rappelant le principe de la réserve d'examen parlementaire (durée de huit semaines suivant la transmission en cas de dépôt d'une proposition de résolution européenne et de quatre semaines dans les autres cas, délai pouvant être réduit en cas d'urgence) qui empêche qu'il soit statué sur le projet de texte. En pareil cas, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne doit demander le report du projet de texte à un ordre du jour ultérieur du Conseil ou subordonner le vote de la France à une prise de position du Parlement. Ces procédures s'inscrivent dans le cadre du protocole sur le rôle des Parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne.

La circulaire prévoit également que le Secrétariat général des affaires européennes « *examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française* » et « *informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes* ».

Ainsi, les résolutions européennes adoptées par les assemblées en 2010 et 2011 ont été communiquées à la représentation permanente et aux ministères concernés. Il n'a pas été fourni à votre rapporteur un bilan de la manière dont il a été tenu compte de chaque résolution adoptée, mais des fiches de suivi des résolutions sont régulièrement transmises aux assemblées au moment de l'accord politique dans la négociation européenne lorsque la position officielle du Gouvernement n'a pu être présentée dans l'enceinte de l'assemblée dont émane la résolution.

¹ Les projets ou propositions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune transitent par le ministère des affaires étrangères et non le Secrétariat général des affaires européennes. L'adoption définitive de ces actes fait l'objet de la même procédure d'information.

A cet égard, le Premier ministre demande également aux ministres concernés de participer aux débats parlementaires sur les propositions de résolution européenne, la position du Gouvernement étant définie de manière interministérielle, qu'il s'agisse de résolutions de l'article 88-4, d'avis motivés de l'article 88-6 ou de motions de l'article 88-7.

Lorsqu'une assemblée forme un recours contre un acte européen pour violation du principe de subsidiarité, au titre de l'article 88-6¹, il appartient à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, au nom de l'assemblée, de transmettre officiellement la requête au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne.

III. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DU DROIT

Votre commission exprime un attachement traditionnel et approprié à la qualité de la loi. **Ne légiférer que si nécessaire et alors disposer du temps pour bien concevoir et rédiger une loi qui doit être concise, précise, sans ambiguïté, lisible par ceux qui auront à l'appliquer ou à la subir.** Ces exigences font aujourd'hui trop souvent défaut au Parlement.

Votre rapporteur déplore que le Parlement ait à connaître trop souvent de projets de loi rédigés hâtivement ou manquant de cohérence, d'amendements déposés tardivement par le Gouvernement ou encore de textes examinés selon des délais que la procédure accélérée permet de réduire à néant. La précipitation et le manque de temps constituent deux des maux à l'origine de la mauvaise qualité et de la défaillance des lois.

Sans doute l'ère de la communication dans laquelle la démocratie est désormais pleinement entrée conduit-elle la loi à devenir un outil de communication des ministres alors qu'elle devrait demeurer un acte qui fixe des règles essentielles, qui autorise ou qui interdit. Aujourd'hui, toute difficulté soulevée dans la vie de notre société, y compris en matière de sécurité, est un appel à faire voter une nouvelle loi : légiférer plutôt qu'agir et légiférer sans véritablement réformer. Nous entrons dans le temps des « *lois inutiles* », dont Portalis disait, dans son discours préliminaire au code civil, qu'il n'en fallait point car « *elles affaibliraient les lois nécessaires* ». Comment le citoyen peut-il aujourd'hui connaître le sens de la loi et donc son utilité ? La transformation de la loi en « éléments de langage » ne peut que conduire le citoyen à la désillusion et à la défiance à l'égard de ceux qui conduisent les affaires de l'État.

L'amélioration de la qualité de notre droit nécessite d'en revenir, ne serait-ce que modestement, aux conditions essentielles de l'acte de légiférer : ne concevoir que des lois nécessaires, se donner le temps de les élaborer. Votre commission ne peut dès lors qu'inviter le Gouvernement à la vertu de tempérance législative.

¹ Le recours est de droit lorsqu'il émane de soixante députés ou soixante sénateurs.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE DE QUALITÉ DU DROIT

Dans sa circulaire du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental, le Premier ministre demandait aux membres du nouveau Gouvernement *« d'attacher une importance toute particulière à la qualité de la règle de droit »*, en leur adressant les instructions suivantes, définissant ainsi une doctrine gouvernementale en matière de qualité du droit :

« Vous vous attacherez, en premier lieu, à lutter contre l'excès de législation ou de réglementation, d'une part, en recherchant, de manière systématique, s'il n'existe pas, pour parvenir au but recherché, de solution alternative à l'édition de règles, et d'autre part, en mettant à profit la création de règles nouvelles pour simplifier ou rendre plus compréhensible le cadre normatif existant dans le domaine concerné.

« Vous veillerez donc, chaque fois qu'une réforme importante est envisagée, à préparer une étude des options envisageables pour régler le problème posé, parmi lesquelles l'option consistant à préparer un texte, législatif ou réglementaire. (...)

« Les réunions de programmation qui se tiendront sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement et d'un membre de mon cabinet sur chaque projet de réforme prendront position sur la nécessité de modifier le droit existant et sur le périmètre de cette modification. Elles décideront de la réalisation d'études d'impact sur les aspects les plus importants des réformes envisagées, notamment en ce qui concerne leur coût et leurs conditions de mise en œuvre. Vous rechercherez en toutes circonstances à simplifier les procédures existantes et à ne pas mettre en place des dispositifs complexes qui, n'offrant pas toute garantie d'application aisée, manqueraient leur objectif.

« Vous veillerez, en deuxième lieu, à ce que les ressources dont dispose votre ministère dans le domaine de l'expertise juridique et de la rédaction des textes soient pleinement utilisées lors de la préparation des projets de loi, d'ordonnance et de décret. Vous prendrez également les mesures de coordination requises pour faire en sorte que l'activité de vos différents services ne conduise à une multiplication de textes épars, contraire aux exigences de cohérence et de clarté.

« Vous vous efforcerez, en troisième lieu, d'apprécier, de façon concrète, les conditions dans lesquelles les nouvelles normes seront appliquées et les difficultés auxquelles leur entrée en vigueur pourrait donner lieu. A cet effet, vous suscitez les observations des personnes concernées, qu'il s'agisse des administrés ou des services, notamment déconcentrés, en charge de l'application de ces normes. Vous pourrez, le cas échéant, utiliser les possibilités offertes par l'internet pour procéder à une large consultation.

« Vous soutiendrez enfin l'effort entrepris en vue de la codification du droit existant, conformément à la méthodologie définie par la Commission

supérieure de codification, et veillerez à ce que des moyens suffisants soient consacrés à cette entreprise. »

Les prescriptions de cette circulaire renvoient au cadre d'organisation du processus normatif français, selon lequel la rédaction et la préparation des textes législatifs et réglementaires appartiennent de manière décentralisée à tous les ministères et ne relèvent pas d'un organe administratif et juridique unique qui serait placé auprès du Premier ministre, comme cela peut être le cas dans d'autres démocraties parlementaires.

Cette même circulaire évoquait également la nécessaire participation des membres du Gouvernement aux travaux du Parlement :

« L'expérience montre clairement que le débat parlementaire contribue de façon décisive à l'élaboration de la loi. Aussi la qualité d'un texte est-elle indissolublement liée au bon déroulement des travaux parlementaires, ce qui impose un dialogue constant avec le Parlement et exclut toute précipitation. »

Une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 a institué un moratoire sur l'édiction de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, considérant qu'il fallait *« mieux maîtriser la charge résultant pour les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics des règles de portée générale les concernant »*. Le dispositif de ce moratoire s'appuie sur la commission consultative d'évaluation des normes, formation restreinte du comité des finances locales mise en place en 2008 et appelée à rendre un avis sur les projets de texte concernant les collectivités territoriales, et concerne *« l'ensemble des mesures réglementaires (...) dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois »*.

Par une circulaire du 17 février 2011 portant sur la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, le Premier ministre a demandé aux ministres, à l'occasion de l'élaboration de toute norme nouvelle législative ou réglementaire, *« de rechercher les solutions induisant la moindre charge pour les entreprises et les collectivités territoriales et d'écartier, dans la conception des mesures de transposition des directives européennes ou d'application des lois, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la norme de rang supérieur »*. Aussi instaura-t-il par cette circulaire une nouvelle procédure d'évaluation préalable systématique, sous la supervision du commissaire à la simplification placé auprès du secrétaire général du Gouvernement, dès le début de la préparation de toute mesure nouvelle concernant les collectivités territoriales et les entreprises (établissement d'une fiche d'impact selon un modèle précis). Le commissaire à la simplification veille ainsi à l'allègement des charges réglementaires pesant sur les entreprises et au moratoire sur les normes pesant sur les collectivités territoriales. Selon un premier bilan de cette circulaire fourni à votre rapporteur par le Gouvernement, à la mi-septembre 2011, 359 projets de texte avaient été soumis au commissaire à la simplification,

avec une montée en charge rapide illustrant la sensibilisation des ministères, ce qui a permis un dialogue constructif avec les services initiateurs des textes.

Dans une circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, le Premier ministre rappelait les avancées intervenues : « *la réalisation d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi et des textes réglementaires concernant les entreprises et les collectivités territoriales, l'adoption régulière de trains législatifs de simplification, la diversification des méthodes de consultation sur les projets de réglementation, une nette amélioration des résultats obtenus dans l'application des lois et la transposition des directives européennes* ». Pour amplifier ces efforts, la circulaire donne des instructions très précises, détaillées dans des annexes, pour l'organisation du « *pilotage de la production normative* » dans chaque ministère, insistant ainsi sur la notion de structure centralisée de coordination et de suivi déjà évoquée en 2007, et pour une meilleure programmation du processus pour les textes prioritaires. Elle ajoute que « *l'intervention de règles de droit nouvelles doit être plus systématiquement subordonnée à l'examen de critères tirés des principes de proportionnalité et de cohérence de l'ordonnement juridique* », précisant une série de prescriptions pratiques (mise au point de versions consolidées des textes, généralisation de l'expérimentation consistant à accompagner la publication des textes réglementaires de notices explicatives...).

Votre rapporteur pourrait encore citer la circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes, concernant les collectivités territoriales, ou la circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

Ainsi, depuis 2007, **pas moins de six circulaires du Premier ministre sont intervenues sur le thème de la qualité du droit**. Pour autant, en dépit de cet engagement objectif et des progrès certes accomplis, votre commission peut-elle souscrire au jugement positif délivré par le Premier ministre dans sa récente circulaire de juillet 2011 ? **Les maux dont souffre l'élaboration de la loi n'ont malheureusement pas faibli** : précipitation, engagement fréquent de la procédure accélérée, législation sous l'effet de l'émotion et du fait divers, indigence parfois des études d'impact, qui souvent ne servent qu'à justifier *a posteriori* la décision de légiférer... De plus, la répétition de ces circulaires, toujours plus précises, conduit votre rapporteur à dresser le constat d'un relatif manque d'efficacité des consignes du Premier ministre en matière de qualité du droit, en raison d'une inertie des pratiques administratives¹ et, sans doute, d'un manque de volonté politique.

¹ La circulaire du 7 juillet 2011 affirme d'ailleurs, de manière révélatrice : « [La] responsabilisation des directions productrices doit être regardée comme le corollaire nécessaire de la grande dispersion de la production normative qui caractérise le système français, par opposition aux États dotés de services spécialisés. ».

B. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉTUDES D'IMPACT

La circulaire du 18 mai 2007 visait notamment à relancer la procédure des études d'impact, qui allait se voir consacrée à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008. Ainsi, en application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, selon lequel désormais « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* », la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 a décidé que les projets de loi faisaient l'objet d'études d'impact, en prévoyant des obligations particulières pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que pour les projets de loi demandant une habilitation au titre de l'article 38 de la Constitution, et en excluant de cette obligation les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de programmation, les projets de loi prorogeant des états de crise, ainsi que les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités et accords internationaux, pour lesquels les informations à fournir sont adaptées. L'étude d'impact ne se confond pas avec l'exposé des motifs du projet de loi.

Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

De plus, la conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé en premier lieu dispose d'un délai de dix jours pour constater que l'obligation d'accompagner le projet d'une étude d'impact n'a pas été respectée, faisant ainsi obstacle à son inscription à l'ordre du jour de l'assemblée. En cas de désaccord avec le Gouvernement, il revient au Conseil constitutionnel d'apprécier, sur saisine du Premier ministre ou du président de l'assemblée, la qualité de l'étude d'impact dans un délai de huit jours¹.

Ainsi qu'il est dit dans la loi organique, les projets de loi doivent être accompagnés de leur étude d'impact lorsqu'ils sont transmis au Conseil d'État, permettant à ce dernier d'en apprécier la qualité et, le cas échéant, d'en constater l'insuffisance. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le Conseil d'État n'a pas émis de réserve substantielle sur les documents qui lui ont été transmis, ce dont votre rapporteur déduit qu'il a néanmoins dû émettre des réserves, qui n'ont cependant pas fait obstacle à la poursuite du processus législatif. Force est d'ailleurs d'admettre que la qualité des études d'impact n'est pas homogène, *a fortiori* lorsque des projets de loi sont conçus dans l'urgence ou en simple réaction à l'actualité.

La mise en œuvre de la loi organique a donné lieu à une circulaire du Premier ministre, par laquelle il a précisé la procédure d'élaboration des études d'impact :

« La loi organique définit le contenu de l'étude d'impact. Cette étude n'est pas assimilable à un exposé des motifs enrichi, mais constitue un outil d'évaluation et d'aide à la décision. Sa préparation doit être engagée dès le stade des réflexions préalables sur le projet de réforme. L'étude doit ensuite être affinée au fur et à mesure de l'élaboration du projet.

« C'est au ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l'étude d'impact. Ses services doivent prendre l'attache du secrétariat général du Gouvernement dès la mise en chantier du projet de réforme dans le double but d'arrêter le cahier des charges de l'étude et de déterminer les concours susceptibles d'être recherchés auprès d'autres administrations pour contribuer aux travaux d'évaluation préalable.

« Le Conseil d'État ne sera saisi du projet de loi que si l'étude d'impact est jugée suffisante par mon cabinet et par le secrétaire général du Gouvernement. Dans l'affirmative, elle sera transmise au Conseil d'État puis déposée, avec le projet de loi, sur le bureau de l'assemblée saisie après la délibération du conseil des ministres. »

Il appartient donc au Secrétariat général du Gouvernement d'animer et de veiller au déroulement du processus d'élaboration des études d'impact, dont la responsabilité incombe certes en premier lieu au ministère concerné. A

¹ A ce jour, la procédure de constatation de l'absence ou de l'insuffisance d'une étude d'impact n'a pas été utilisée.

ce titre, le Secrétariat général du Gouvernement a mis au point, de manière concertée, des lignes directrices méthodologiques et a constitué un réseau des services administratifs et des ressources diverses susceptibles de participer à ce processus d'élaboration.

Entendu par votre rapporteur, le secrétaire général du Gouvernement a indiqué qu'à chaque fois qu'est envisagée l'élaboration du projet de loi, une réunion préliminaire était tenue sous l'autorité du Secrétariat général avec les ministères concernés, afin d'arrêter un cahier des charges pour l'étude d'impact. Il a estimé que la qualité moyenne des études d'impact était bonne, quoiqu'inégale. S'il a reconnu que **la réalisation d'une étude d'impact ne conduisait pas à renoncer à légiférer**, il a estimé qu'**elle permettait souvent d'ajuster et d'améliorer les options retenues initialement.**

C. L'APPLICATION DES LOIS

Dans sa circulaire du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental, le Premier ministre rappelait la nécessité d'une prise rapide des mesures d'application des lois, « *sauf à condamner l'action publique à l'impuissance* », ajoutant que « ***la règle constante est que les décrets doivent intervenir dans les six mois suivant la promulgation de la loi*** ». Il précisait même que les arbitrages sur les projets de loi devaient aussi porter sur les principales mesures réglementaires d'application, notamment « *afin d'éclairer la représentation nationale lors des débats parlementaires* ». Il indiquait qu'une réunion de programmation aurait lieu après le vote de chaque loi importante afin d'établir un échéancier des textes d'application sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement, lequel serait en outre chargé de dresser un bilan semestriel, par ministère, de l'état d'application des lois. Il demandait enfin la mise en place d'une « *structure de coordination de l'activité réglementaire relevant de préférence de l'autorité du secrétaire général du ministère* ».

Par la suite, dans une circulaire spécifique du 29 février 2008 relative à l'application des lois, plus précise, le Premier ministre rappelait les mêmes instructions aux membres de son Gouvernement : « *Faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. **Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens.*** » Fort de cette juste exigence, le Premier ministre rappelait l'objectif de parution des textes d'application dans les six mois de publication d'une loi et demandait aux ministres de désigner au sein de leur administration une structure de coordination et de suivi des textes d'application. Il prévoyait la confection d'un échéancier de préparation des textes d'application, arrêté en réunion interministérielle et transmis aux assemblées, de même qu'un bilan semestriel de l'application des lois, lui aussi transmis aux assemblées et rendu public.

Le Secrétariat général du Gouvernement est concerné par le premier des sept objectifs du programme : « publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois » (objectif n° 1). Pour autant, si par délégation du Premier ministre il veille à la bonne préparation des textes d'application, il n'en est pas responsable, puisqu'il appartient au seul ministère compétent de préparer ces textes. L'indicateur de performance associé à cet objectif est le taux d'exécution des lois, sous une double approche : le taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature et le taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées au cours de la dernière session parlementaire. Le premier taux a diminué de 84,18 % au 31 décembre 2009 à 81,08 % au 31 décembre 2010 : cette diminution résulte notamment de la **faiblesse du taux d'exécution des lois relevant des ministères de l'écologie, du travail, de la ville et des sports**. Le second taux a diminué de 79,83 % à 66,23 % aux mêmes dates : **le taux d'exécution est inférieur ou seulement égal à 50 % pour les lois relevant du ministère de l'écologie, du ministère des solidarités et du ministère de la ville, il est même nul pour les lois relevant du ministère de la culture et du ministère des sports**, six mois après la promulgation.

Votre rapporteur s'étonne de la méthodologie retenue pour calculer le taux d'exécution qui concerne les lois promulguées au cours de la dernière session parlementaire : la période de référence retenue s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin, permettant ainsi un bilan en fin d'année civile au 31 décembre, terme du délai de six mois jugé raisonnable pour apprécier la publication ou non des décrets d'application, étant entendu en outre que de nombreux décrets sont publiés à la fin du mois de décembre, mais l'année parlementaire s'ouvre le 1^{er} octobre, non le 1^{er} juillet, pour s'achever le 30 septembre, non le 30 juin.

En janvier 2011, le dernier rapport annuel de contrôle de l'application des lois du Sénat, portant sur l'année parlementaire 2009-2010, établi sur la base des bilans des commissions, faisait état du fait que les lois promulguées au cours de l'année prescrivaient 670 mesures réglementaires d'application, niveau plus élevé que les années précédentes. Au 30 septembre 2010, 20 % de ces mesures avaient été publiées. Il relevait en outre « *un résultat moins performant obtenu sur les 18 lois prescrivant un suivi réglementaire votées avant le 31 mars, qui auraient dû être intégralement mises en application au 30 septembre, compte tenu du délai de six mois fixé par les instructions du Premier ministre : 39 % des mesures d'application prévues ont été prises* ». Il constatait cependant un net progrès dans l'application des lois promulguées avant l'année 2009-2010.

Votre rapporteur considère utile **une harmonisation méthodologique des indicateurs d'application des lois**, afin de disposer de statistiques partagées et cohérentes, en vue de mieux identifier les efforts à réaliser. Il observe en outre la limite des indicateurs pour prendre en compte les textes d'application pris sur la base du pouvoir général d'application des lois du Gouvernement, qui n'a pas besoin de renvoi exprès à un décret dans la loi : ces indicateurs ne s'appuient que sur les mentions expresses renvoyant à une

mesure d'application. En outre, dans l'attente de la publication des textes d'application, il est difficile de distinguer les dispositions d'application directe de celles qui nécessitent des mesures réglementaires.

Enfin, afin de piloter davantage à un niveau politique le processus d'élaboration des textes d'application des lois – mission qui incombe déjà au Secrétariat général du Gouvernement – et de mieux sensibiliser les cabinets ministériels à cet enjeu, le ministre chargé des relations avec le Parlement a mis en place au début de l'année 2011 un comité de suivi de l'application des lois, qui réunit de manière régulière les membres de son cabinet et les directeurs de cabinet et correspondants administratifs des ministères.

Votre commission constate que l'application de lois requiert une vigilance permanente et un effort continu de la part du Parlement, comme le démontre la décision du Bureau du Sénat de créer une commission sénatoriale de contrôle de l'application des lois.

D. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

Favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne est l'objectif n° 7 du programme. L'indicateur de performance qui lui est associé est le taux de déficit de transposition de directives européennes, calculé par le Secrétariat général des affaires européennes. Ce taux était de 0,8 % en 2010, à comparer au taux moyen communautaire de 0,9 %. Il est prévu à 1 % en 2011 et 2012, ce qui représente une quinzaine de directives en attente de transposition. Ce taux de 1 % correspond au plafond du déficit de transposition fixé comme norme par le Conseil européen réuni à Bruxelles en mars 2007. Votre rapporteur observe donc que la France respecte dans la durée ses engagements.

Deux fois par an, la Commission européenne évalue et rend publiques les performances de chaque État membre en matière de transposition. Dans ces baromètres, la France se situe dans la moyenne : au quinzième rang sur vingt-sept au 30 avril 2010 (1,2 % de retard de transposition) et au dixième rang au 31 octobre 2010 (0,8 % de retard). La position de la France s'est améliorée en 2011 : au septième rang (1 % de retard), c'est-à-dire le meilleur rang occupé par la France depuis que le classement existe en 1997. Si votre commission se félicite du respect par la France de ses engagements à l'égard des institutions européennes, elle constate néanmoins que, **dans les matières relevant du domaine de la loi, l'effort de transposition du Gouvernement est trop souvent chaotique** : dépôt dans l'urgence d'amendements gouvernementaux, parfois sous le coup d'une menace de condamnation en manquement et souvent sollicitant une habilitation au titre de l'article 38 de la Constitution pour opérer la transposition, à l'occasion de la discussion devant le Parlement de divers textes, parfois dans plusieurs textes simultanément, sans qu'existe toujours un lien même indirect avec le texte, encourageant ainsi à plusieurs reprises la censure des dispositions par le Conseil constitutionnel. Votre commission invite le Gouvernement à anticiper davantage l'exercice législatif

de transposition, quand bien même les dispositions à transposer ne revêtraient pas une urgence politique suffisante aux yeux des ministres responsables.

Au 10 novembre 2011, selon les informations transmises à votre rapporteur, quatorze directives arrivées à échéance attendaient encore une transposition complète, relevant toutes du domaine de la loi. Pour douze d'entre elles, des dispositions ont déjà été adoptées par le Parlement, de sorte qu'il ne reste que le volet réglementaire de la transposition. Ainsi, pour deux directives, des dispositions sont encore en discussion devant le Parlement.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la Commission européenne a signifié à la France 41 infractions pour défaut de transposition à l'égard de la France, dont 28 appellent des dispositions de nature législative. Depuis l'ouverture de la procédure d'infraction, 25 directives ont été entièrement transposées.

E. L'ACCESSIBILITÉ DU DROIT

1. La poursuite des travaux de codification

La Commission supérieure de codification a été créée en 1989 afin de relancer, au sein du Gouvernement et des ministères, le processus de création de nouveaux codes dans chaque grand domaine du droit, destinés à rendre le droit plus accessible pour ses praticiens et ses usagers.

L'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est venu, depuis, préciser les principes de méthode qui doivent guider le travail de codification, en premier lieu le principe de la codification à droit constant :

« La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.

« Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. »

Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification

Article 1^{er}

Il est institué une Commission supérieure de codification chargée d'œuvrer à la simplification et à la clarification du droit qui prend la suite de la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires créée par le décret n° 48-800 du 10 mai 1948. Elle a pour mission de :

Procéder à la programmation des travaux de codification ;

Fixer la méthodologie d'élaboration des codes en émettant des directives générales ;

Susciter, animer et coordonner les groupes de travail chargés d'élaborer les projets de codes et fournir une aide à ces groupes en désignant un rapporteur particulier et le cas échéant des personnalités qualifiées ;

Recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole ;

Adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants.

Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants.

Enfin, la commission est saisie par la Direction des Journaux officiels des difficultés que soulève la mise à jour des textes mentionnés au 1° de l'article 1^{er} du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet ainsi que de toute question liée à cette activité. Elle formule toute proposition utile dans ce domaine.

Sous la présidence du Premier ministre, la Commission comprend un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'État, des membres permanents et des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné, tous pouvant être suppléés. Siègent parmi les membres permanents un représentant du Conseil d'État, un représentant de la Cour de cassation, un représentant de la Cour des comptes, un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale et un membre de la commission des lois du Sénat, deux professeurs agrégés des facultés de droit, le directeur des affaires civiles et du sceau et le directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur au Secrétariat général du Gouvernement et le directeur de l'information légale et administrative. Les membres non permanents sont les membres des commissions intéressées des assemblées, les membres des sections compétentes du Conseil d'État et les directeurs des administrations centrales concernées. La Commission comprend également un rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints. Elle peut s'adjoindre l'appui de tout expert ou toute personnalité qualifiée qu'elle souhaite.

Le processus de codification a connu un regain d'activité depuis une douzaine d'années¹, avec la publication de nombreux nouveaux codes (code de l'environnement en 2000, code de l'éducation en 2000, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en 2004, code de l'organisation judiciaire en 2006, code des transports en 2010...) et la refonte de nombreux codes existants (code de commerce en 2000, code de la santé publique en 2000, code du travail en 2007...). Ce travail s'effectue, pour les parties législatives des codes, sur la base d'habilitations données par le législateur et

¹ On peut relever au début de ce mouvement la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, qui visait neuf codes existants ou à créer.

encadrant la méthode de codification, généralement à droit constant sous réserve de nécessaires mises en cohérence. Il appartient au Parlement, dans la ratification des ordonnances de codification, de vérifier que l'habilitation a été respectée et de procéder aux modifications qui peuvent lui paraître nécessaires dans le texte du code.

Les travaux de la Commission supérieure de codification en 2010 et 2011 ont porté principalement sur l'adaptation et l'aménagement de codes existants ainsi que sur la refonte de certains codes, en particulier le code électoral et le code de la consommation.

A la fin de l'année 2010, la Commission a lancé les travaux tendant à la création d'un très attendu code général de la fonction publique, regroupant les textes épars relatifs aux trois fonctions publiques.

L'année 2012 devrait voir se poursuivre les travaux d'aménagement de code existants, étant entendu que plusieurs parties réglementaires de code restent également à faire aboutir (code des transports, code minier, code de l'énergie, code forestier).

Cet agenda des travaux de la Commission illustre bien la nécessité pour le processus de codification de revenir périodiquement sur les codes en vigueur pour procéder à leur adaptation, leur remise en ordre à la suite de nombreuses modifications ponctuelles voire leur complète refonte en cas de perte de lisibilité.

Si votre commission approuve dans son principe la poursuite des travaux de codification du droit, elle tient à en rappeler les limites : un code ne saurait parvenir à être réellement exhaustif, notamment avec le développement du droit communautaire dérivé, et la multiplication de codes sectoriels dont l'intérêt n'est pas toujours avéré contribue à sa mesure à l'inflation législative, un code étant souvent plus volumineux que les textes qu'il remplace. De même qu'il convient de légiférer avec modération, lorsque la nécessité s'en ressent pour les citoyens et les praticiens, il convient de codifier avec mesure.

2. L'évolution du service public de l'accès au droit par Internet

Le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 a créé le service public gratuit de l'accès au droit par Internet, matérialisé par la création du site Légifrance, géré par la direction de l'information légale et administrative (service relevant du Premier ministre). Ouvert en 2002 et refondu en 2008, le site Légifrance doit poursuivre ses évolutions technologiques en 2011 et 2012 (changement de l'outil de gestion du contenu puis évolution du moteur de recherche). A la fin de l'année 2011, le site de diffusion en ligne des circulaires du Gouvernement, dont seule une partie est publiée au *Journal officiel*, doit être intégré au site Légifrance.

Légifrance offre un accès particulièrement large à l'ensemble du droit en vigueur, l'enjeu principal consistant en la mise à jour permanente, rapide et

fiable des textes, mettant à disposition des versions consolidées qui facilitent la lisibilité.

**Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002
relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet**

Article 1^{er}

Il est créé un service public de la diffusion du droit par l'internet.

Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence.

Il met gratuitement à la disposition du public les données suivantes :

1° Les actes à caractère normatif suivants, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives :

- a) La Constitution, les codes, les lois et les actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'État ;
- b) Les conventions collectives nationales ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension.

2° Les actes résultant des engagements internationaux de la France :

- a) Les traités et accords auxquels la France est partie ;
- b) Les directives et règlements émanant des autorités de l'Union européenne, tels qu'ils sont diffusés par ces autorités.

3° La jurisprudence :

- a) Les décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du tribunal des conflits ;
- b) Ceux des arrêts et jugements rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions administratives, judiciaires et financières qui ont été sélectionnés selon les modalités propres à chaque ordre de juridiction ;
- c) Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme ;
- d) Les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et du tribunal de première instance des Communautés européennes.

4° Un ensemble de publications officielles :

- a) L'édition "Lois et décrets" du Journal officiel de la République française ;
- b) Les bulletins officiels des ministères ;
- c) Le Journal officiel des Communautés européennes.

Article 2

Il est créé un site dénommé Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement et exploité par la direction de l'information légale et administrative.

Ce site donne accès, directement ou par l'établissement de liens, à l'ensemble des données mentionnées à l'article 1^{er}. Il met à la disposition du public des instruments destinés à faciliter la recherche de ces données. Il offre la faculté de consulter les autres sites publics nationaux, ceux des États étrangers, ceux des institutions de l'Union européenne ou d'organisations internationales assurant une mission d'information juridique. Il rend compte de l'actualité législative, réglementaire et juridictionnelle.

Selon les données fournies à votre rapporteur pour l'année 2010, le site Légifrance est le deuxième site Internet de l'État le plus visité derrière le site « Service-public.fr », avec 526 millions de pages vues (progression de 4 % par rapport à 2009), 66 millions de visites (progression de 13 %) et 3 millions de visiteurs uniques (progression de 16 %). Ces statistiques en progression illustrent la pénétration croissante du site dans la population et par conséquent son utilité sociale.

IV. LES ACTIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

Par une circulaire du 3 octobre 2008, le Premier ministre a défini les objectifs et l'organisation de la communication gouvernementale¹, selon deux axes élaborés à partir du constat d'une dispersion et d'un manque de visibilité des actions de communication du Gouvernement : mise en œuvre d'un planning stratégique de la communication gouvernementale et développement de la **mutualisation des moyens** et de projets interministériels.

Le planning stratégique vise à mettre en cohérence les actions des ministères, fixer les principaux thèmes de la communication du Gouvernement et organiser leur diffusion de manière coordonnée et plus efficace. Il suppose la participation des ministères et s'appuie sur une procédure d'agrément par le service d'information du Gouvernement de toute campagne de communication et de tout lancement ou refonte de site Internet, procédure instituée par une circulaire antérieure du Premier ministre du 23 mars 2006.

La mutualisation interministérielle repose sur le principe d'un usage plus rationnel et économe des deniers publics en matière de communication. Elle correspond, d'une part, à des procédures d'achat groupé de prestations de communication sous l'égide du service d'information du Gouvernement et, d'autre part, à des projets interministériels dans le domaine d'Internet, avec notamment le portail « France.fr ». Il existe depuis 2003 un marché d'achat groupé d'espaces publicitaires, qui rassemble efficacement tous les ministères et plusieurs établissements publics et a permis de réaliser des économies pour le budget de l'État. La participation à ce marché est obligatoire. La circulaire d'octobre 2008 a également prévu une procédure d'achat groupé d'études et sondages, qui n'a pas pu être mise en place à ce jour.

¹ Cette circulaire a fait suite à la nomination en avril 2008 de M. Thierry Saussez dans les fonctions simultanément de directeur du service d'information du Gouvernement et de délégué interministériel à la communication, poste créé par le décret n° 2008-335 du 14 avril 2008 afin de « veiller à la coordination des actions d'information et de communication du Gouvernement », en supervisant et évaluant les divers projets des ministères en la matière. A la suite du départ de M. Thierry Saussez en octobre 2010, le poste de délégué interministériel, dont l'utilité n'était pas évidente dès lors que le directeur du service d'information du Gouvernement accomplit déjà au nom du Premier ministre un rôle de coordination et de contrôle, a été supprimé.

**A. LES MISSIONS DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT
ET LES ENJEUX DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE**

Placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché pour sa gestion au Secrétariat général du Gouvernement, le service d'information du Gouvernement a été créé par le décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000, prenant la suite du service d'information et de diffusion.

Décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement

(...)

Article 2

Le service d'information du Gouvernement est chargé :

- d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ;
- de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ;
- d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État ;
- d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion.

Le service d'information du Gouvernement dispose à ce jour de 99 agents, répartis au sein de huit départements : trois départements en charge de l'analyse (études et sondages, analyse tous médias, veille), trois départements en charge de la communication (communication externe, communication de crise¹ et communication Internet), ainsi que deux départements exerçant des fonctions support (administration générale et création graphique).

Depuis avril 2011, le service d'information du Gouvernement est doté d'une nouvelle équipe de direction, à laquelle le Premier ministre a demandé de renforcer son rôle interministériel, de placer Internet au cœur de la stratégie de communication gouvernementale et de rapprocher cette communication des territoires. Cette nouvelle équipe a procédé à une réorganisation administrative du service et a ouvert plusieurs chantiers de modernisation : développement de marchés mutualisés interministériels pour les études et sondages et pour les évaluations « pré-tests » et « post-tests » des campagnes d'information, conception d'indicateurs internes de performance plus qualitatifs, notamment sur les répercussions des campagnes. Votre rapporteur considère que les évolutions engagées par cette nouvelle équipe sont positives et doivent être

¹ Le service d'information du Gouvernement participe ainsi à chaque cellule interministérielle de crise (par exemple les cellules mises en place à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima ou de l'éruption du volcan islandais...). Le département chargé de la communication de crise a été créé en juillet 2011 et devrait comporter en 2012, après la sélection d'un prestataire, une plateforme téléphonique susceptible d'être mise à disposition des ministères.

encouragées et amplifiées, afin de surmonter les réticences des ministères qui souhaitent garder une totale liberté dans leurs dépenses de communication et de conférer au service d'information du Gouvernement une plus grande autorité interministérielle.

1. L'augmentation des moyens de fonctionnement du service d'information du Gouvernement

Le service d'information du Gouvernement a bénéficié depuis 2008 d'une augmentation très substantielle de ses crédits lui permettant de développer les actions de communication gouvernementale, notamment **par prélèvement d'une partie des crédits de communication des ministères¹**, dans une logique de pilotage interministériel consistant à donner au service davantage de moyens d'intervention pour pouvoir exercer plus effectivement ce pilotage.

Évolution des crédits de fonctionnement (hors personnel) du service d'information du Gouvernement²
(en milliers d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4 958	4 590	9 117	21 028	21 020	19 700	19 200

Ainsi, l'année 2008 a vu un doublement des crédits d'intervention du service d'information du Gouvernement, doublement plus que répété en 2009. Cette évolution coïncide avec l'arrivée du délégué interministériel et la volonté de donner davantage de moyens d'action au service. A compter de 2010, on constate un tassement des crédits. Néanmoins, **entre 2007 et 2012, on observe plus qu'un quadruplement des crédits du service.**

Selon les informations présentées à votre rapporteur par le directeur adjoint du service, l'exécution du budget pour 2011, pour les crédits de fonctionnement hors personnel, devrait se situer majoritairement en deçà de l'autorisation budgétaire, en raison notamment de l'approche de la période de réserve électorale, et se répartir de la manière suivante :

- analyse de l'opinion, des médias et veille : 3,5 millions d'euros au lieu de 4,3 millions autorisés ;

- actions et stratégie de communication : 9,8 millions d'euros au lieu de 13,2 millions autorisés ;

¹ Opéré en 2009, ce prélèvement représentait plus de 16 millions d'euros.

² Source : enquête de la Cour des comptes sur les dépenses de communication du Gouvernement et annexe au projet de loi de finances pour 2012.

- stratégie digitale (gestion des sites Internet) : 2,8 millions d'euros au lieu de 2 millions prévus, pour tenir compte de la montée en puissance de ces nouveaux modes de communication ;

- frais généraux : 0,6 million d'euros au lieu de 0,2 million, en raison de la réorganisation administrative engagée.

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2012, le service d'information du Gouvernement devrait bénéficier en 2012 de 26,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Il est le destinataire de l'essentiel des crédits de fonctionnement hors personnel de l'action n° 1 « coordination du travail gouvernemental » : 19,2 millions sur un total de 21,8, dont 4 millions pour l'analyse de l'opinion et des médias et la veille, 10,9 millions pour les campagnes de communication gouvernementale, 4 millions pour la gestion des sites internet et 0,3 million en frais généraux.

Dans le projet de loi de finances pour 2012 sont prévus 105 emplois au service d'information du Gouvernement, dont 39 titulaires seulement et 66 contractuels (29,3 % de contractuels dans le programme, 62,8 % dans le service, en raison des métiers particuliers qui y sont exercés).

L'évaluation de l'impact sur le public des actions de communication fait partie des missions mêmes du service d'information du Gouvernement. Améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement figure parmi les sept objectifs (objectif n° 2) du programme « Coordination du travail gouvernemental ». L'indicateur de performance correspondant à cet objectif, dont votre rapporteur a déjà souligné l'insuffisance méthodologique¹, est le **niveau de satisfaction des citoyens à l'égard de la communication gouvernementale. Cet indicateur est très favorable puisqu'il s'élève à 59,6 % en 2010, étant entendu que 62,4 % des personnes interrogées ont indiqué avoir été exposées à une campagne d'information gouvernementale**², ce qui signifie que la quasi totalité des personnes touchées par une ou plusieurs campagnes sont satisfaites de ces campagnes. On ne peut guère en tirer de conclusions, si ce n'est que quasiment deux tiers des Français ont été informés de l'action gouvernementale lors des très nombreuses campagnes d'information du Gouvernement.

Enfin, ont été communiquées à votre rapporteur **la liste des études et sondages et la liste des campagnes d'information** commandés en 2011 par le service d'information du Gouvernement. L'essentiel des enquêtes d'opinion se rattache à l'action du Gouvernement et traite de questions générales. Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur la réalisation d'un sondage au sujet particulièrement circonscrit, sur les habitants de la Guadeloupe et la réforme des collectivités territoriales : ce sujet a fait l'objet de controverses entre les élus de Guadeloupe – notamment notre collègue député Victorin Lurel, président du conseil régional –, qui se sont réunis en congrès fin décembre

¹ Voir *supra* p. 16.

² Il s'agit d'un « indicateur de contexte » présenté à l'appui de l'indicateur de performance, afin d'en apprécier la valeur.

2010 sur la question de l'application de cette réforme à la Guadeloupe, ainsi que de débats à l'Assemblée nationale. Dans un pareil contexte, la réalisation de ce sondage était-elle opportune et relevait-elle bien de l'intérêt public ?

2. La gestion des procédures d'agrément

La direction du service d'information du Gouvernement est chargée de délivrer au nom du Premier ministre les agréments pour les campagnes d'information et les études et sondages initiés par les ministères, ainsi que pour tout site Internet du domaine « .gouv.fr ».

En premier lieu, le service d'information du Gouvernement instruit les projets d'études et de sondages des ministères. La procédure comporte un agrément de principe accordé par le service d'information du Gouvernement, sur la base des caractéristiques et de l'opportunité du projet présenté par un ministère, première étape qui donne lieu à un échange approfondi avec le ministère porteur du projet et permet ensuite d'engager les procédures d'appel d'offres, avant un agrément définitif portant sur le projet élaboré une fois le prestataire sélectionné. Entendu par votre rapporteur, le directeur adjoint du service a indiqué que **le refus d'agrément définitif était extrêmement rare**, en raison du dialogue préparatoire entre le service et le ministère concerné, mais qu'en revanche il arrivait que le service ne délivre pas l'agrément de principe pour certains projets mal conçus. Sur l'année 2011, cette procédure devrait concerner une trentaine de marchés.

En deuxième lieu, le service d'information du Gouvernement instruit les projets de campagnes de communication des ministères dans le cadre d'une procédure d'agrément également en deux étapes, lorsque le coût global de l'achat d'espaces publicitaires envisagé dépasse 90 000 euros hors taxes. Dans ce cadre, le service veille à la coordination des campagnes en termes de calendrier. Sur l'année 2011, cette procédure devrait concerner une centaine de campagnes.

En dernier lieu, tout site Internet que souhaite lancer un ministère doit recevoir un agrément préalable du service d'information du Gouvernement. Il s'agit de veiller à la cohérence et à la rationalité des différents sites relevant du Gouvernement, tout en évitant un nombre trop élevé de sites. Un projet de circulaire du Premier ministre sur l'Internet de l'État serait en préparation.

Ces procédures d'agrément permettent au service d'information du Gouvernement d'apporter son expertise technique aux ministères, mais aussi de coordonner et contrôler les initiatives de ces derniers. L'objectif du service n'est pas de refuser des agréments mais, grâce à un dialogue en amont, de les aider à formaliser leurs projets de communication ou de dissuader très tôt les projets inopportuns.

Selon le directeur adjoint du service d'information du Gouvernement, entendu par votre rapporteur, les capacités du service en matière de coordination interministérielle se sont ainsi accrues depuis plusieurs années.

B. LES CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

La commission des finances de l'Assemblée nationale a reçu en novembre 2011 les conclusions d'une enquête demandée en décembre 2010 à la Cour des comptes, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, sur les dépenses de communication des ministères². Après avoir analysé les conditions dans lesquelles chaque ministère organise et finance ses activités de communication, la Cour des comptes a examiné les modalités de recours aux prestataires extérieurs et la régularité des marchés publics en matière de communication.

Tout en constatant l'absence de définition juridique ou budgétaire précise de la notion de dépense de communication³, la Cour a procédé à l'analyse de trois catégories de dépenses : outils d'analyse de l'opinion, c'est-à-dire études et sondages, campagnes d'information et de communication et prestations de conseil en communication (« coaching », « media training »...).

Votre rapporteur a pu entendre les magistrats ayant conduit l'enquête de la Cour des comptes, laquelle a mobilisé toutes les chambres de la Cour, ainsi que le directeur adjoint du service d'information du Gouvernement, qu'il a interrogé sur les conclusions de la Cour.

1. L'accroissement récent des dépenses de communication

Les dépenses de communication des ministères ont fortement progressé entre 2006 et 2009. A cet égard, la Cour des comptes souligne que « *le net accroissement des moyens d'intervention du SIG en 2008 et 2009 ne s'est pas accompagné d'une diminution équivalente des dépenses de communication déclarées par les ministères* », tout en ajoutant que, malgré ce rééquilibrage budgétaire, « *les dépenses du SIG ne représentent toujours qu'une fraction très minoritaire de la dépense de communication totale du Gouvernement* ».

¹ L'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose :
« La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

« (...)

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ; »

² Les conclusions de cette enquête figurent en annexe du rapport spécial de la commission des finances sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2012 (rapport n° 3805, annexe n° 12) et sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2012/b3805-tIII-a12.pdf>

³ Il résulte de cette absence une grande disparité de méthode d'un ministère à l'autre, notamment en matière de recensement et de comptabilisation des dépenses.

Selon le rapport de la Cour des comptes, dans le périmètre des ministères étudiés¹, incluant le service d'information du Gouvernement, et sous les réserves méthodologiques liées à la difficulté de mesurer les dépenses de communication, l'évolution est la suivante (hors dépenses de personnel) : **augmentation de 50 % des dépenses entre 2006 et 2009 (total de 94,8 millions à 142,6 millions) puis tassement en 2010 (133,4 millions)** ; ces chiffres élevés résultent notamment des coûts importants d'achats d'espaces publicitaires pour la diffusion des campagnes de communication. S'ils ne sont pas exhaustifs, ces chiffres couvrent un périmètre suffisamment large pour qu'ils soient représentatifs d'une tendance lourde.

La Cour a souligné, en outre, la **faible mutualisation des dépenses de communication au niveau du service d'information du Gouvernement**, en dehors du marché mutualisé d'achat d'espaces publicitaires, lancé en 2003². Celui-ci a permis aux ministères de bénéficier de conditions tarifaires plus avantageuses, le service d'information du Gouvernement négociant et achetant des espaces publicitaires directement, par le biais d'un prestataire unique auprès des régies publicitaires, et non plus de manière dispersée par l'intermédiaire des agences concevant les campagnes de communication. Le recours à ce marché mutualisé a été rendu obligatoire par le Premier ministre. Votre rapporteur considère que d'autres prestations devraient bénéficier de cette mutualisation, source d'économies, ou à tout le moins d'une meilleure coordination, source de cohérence.

2. Les campagnes d'information et de communication

La Cour des comptes a relevé le poids des campagnes d'information et de communication dans l'ensemble des dépenses de communication, tout en déplorant une **pratique insuffisante des « post-tests »** et des évaluations qualitatives afin d'en mesurer l'efficacité. A cet égard, le directeur adjoint du service d'information du Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'un projet de marché mutualisé interministériel pour des évaluations « pré-tests » et « post-tests » était en cours d'élaboration et devrait aboutir en 2012.

Les campagnes sont conçues par les ministères avec l'aide d'agences de communication avec lesquelles ils sont liés par des marchés publics. Le service d'information du Gouvernement, qui peut aussi agir pour le compte de ministères, et les ministères les plus actifs dans ce domaine ont mis en place des marchés pluriannuels à bons de commande avec des agences qui sont en mesure de leur fournir, en fonction de leurs besoins, tous types de prestation, du conseil stratégique jusqu'à la réalisation de supports de communication, dans des délais qui offrent aux ministères une plus grande réactivité que des

¹ Les ministères sociaux ne sont pas inclus dans ce périmètre, notamment afin de ne pas prendre en compte les dépenses exceptionnelles résultant de la campagne sur la grippe H1N1.

² Le premier marché couvrait la période 2003-2006, le deuxième couvrait la période 2007-2010 et le troisième couvre la période 2011-2012. Suite à une procédure d'appel d'offres ouvert, le même prestataire a été retenu à l'occasion de ces trois marchés.

marchés conclus ponctuellement pour chaque campagne¹. La Cour estime que ce type de marchés n'a d'intérêt que pour les campagnes à construire dans l'urgence, la procédure de marché ponctuel avec mise en concurrence devant être privilégiée dans les autres cas, afin de préserver les deniers publics. **Ces marchés à bons de commande se développent, par commodité de gestion, mais peuvent conduire à une inflation des coûts.** Aussi la Cour recommande-t-elle plutôt la pratique des accords-cadres, qui permettent de sélectionner plusieurs prestataires ensuite mis en concurrence pour chaque marché subséquent². Pour votre rapporteur, cette pratique ne peut être généralisée que pour les ministères qui organisent un nombre important de campagnes, les autres devant pouvoir s'adresser aux prestataires retenus dans le cadre d'un accord-cadre mutualisé passé par le service d'information du Gouvernement.

La Cour a relevé enfin plusieurs irrégularités dans les marchés publics conclus avec des agences de communication, notamment aux ministères de l'écologie et de la culture.

3. Les dépenses d'études et sondages

Les études et sondages ne représentent certes qu'une part très limitée de l'ensemble des dépenses de communication des ministères, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, mais leur potentielle utilisation politique exige un contrôle sérieux et approfondi.

En matière de commande de sondages et d'études d'opinion comme en matière de conseil en stratégie de communication, la Cour a mis en lumière des prestations à l'utilité publique douteuse (commande d'études redondantes, parfois par un même ministère, sondages sur l'image politique personnelle et la popularité de certains ministres, et non sur leur action ministérielle, ou sur des sujets sans lien avec l'action du ministère qu'ils dirigent...) **et certaines irrégularités au regard des règles de la commande publique.** D'un point de vue budgétaire, le service d'information du Gouvernement représente une part significative – plus du tiers en moyenne – de l'ensemble des dépenses d'études et sondages³, certains récurrents, de type « baromètre », et d'autres ponctuels. La pratique des ministères est très hétérogène, la plupart des ministères ayant peu recours, directement, à l'achat de prestations d'études et sondages, étant entendu que des sondages peuvent en tout ou partie être commandés par le service d'information du Gouvernement pour le compte de ministères. Dans le choix des prestataires, la diversité du marché des instituts de sondages paraît bien représentée.

¹ On parle dans ce cas de marchés « boîte à outils ».

² Article 76 du code des marchés publics. Les prestataires sélectionnés sont tenus de présenter une offre pour chaque marché subséquent sous peine de résiliation du contrat-cadre.

³ Ces dépenses incluent l'abonnement auprès des instituts de sondages à l'ensemble des sondages publiés, comportant les données détaillées. Ces sondages sont mis à disposition des ministères.

La Cour souligne que la procédure d'agrément préalable des études et sondages par le service d'information du Gouvernement, si elle semble globalement respectée par les ministères, est insuffisante pour appréhender les prestations réalisées dans le cadre de marchés à bons de commande : ces marchés permettent à un ministère de sélectionner un ou plusieurs prestataires pour une période donnée puis de commander toutes les études souhaitées, dans la limite du montant du marché, sans aucun contrôle du service d'information du Gouvernement sur chaque étude commandée. Ces marchés à bons de commande, qui semblent les plus nombreux, sont validés au titre de la procédure d'agrément, mais pas les études elles-mêmes. Le rapport de la Cour indique que ces études donnent lieu, « *au mieux, à une simple information périodique du SIG* ». Plus largement, la Cour déplore **la faible mutualisation interministérielle des prestations d'études et sondages**, au détriment de leur rationalisation et de l'optimisation de leur coût budgétaire.

Quant à la régularité des procédures de marché, si la Cour signale que les irrégularités relevées ne semblent pas plus fréquentes que pour d'autres types de prestations, elle constate que **certains marchés de prestations d'études et sondages ont été passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, en violation du code des marchés publics**¹. Sont ainsi concernés les ministères de la culture, de la défense et de l'éducation nationale. D'autres prestations ont été réalisées sans engagement juridique préalable de la dépense et ont donné lieu à une régularisation comptable *a posteriori* après service fait, en violation des règles de la comptabilité publique. Sont ici visés le service d'information du Gouvernement et surtout le ministère de l'intérieur.

Enfin, la Cour évoque la question des **sondages sur l'image et l'action du chef de l'État sollicités par les services de la Présidence de la République**. Elle estime que « *l'augmentation des dépenses de sondages du SIG découle en partie de cette évolution institutionnelle* » engagée en 2007. Ces sondages ont été financés par le service d'information du Gouvernement, d'abord sans base juridique, puis de manière formalisée dans le cadre de conventions passées en 2009 et 2010 prévoyant le remboursement des études², régularisant ainsi la pratique antérieure sous l'impulsion d'un contrôle de la Cour des comptes. **Depuis janvier 2011, la Présidence de la République dispose de ses propres marchés** en matière d'études et sondages, de sorte que le service d'information du Gouvernement ne commande plus d'études portant sur l'image du chef de l'État. Ceci a été confirmé à votre rapporteur lors de l'audition du directeur adjoint du service d'information du Gouvernement.

¹ L'article 28 du code des marchés publics impose les formalités de publicité préalable et de mise en concurrence à partir du seuil de 4000 euros hors taxes. Les prestations de communication ne sauraient entrer dans les cas de dérogation à ces formalités prévus à l'article 35 du code.

² Selon le rapport de la Cour, les remboursements correspondant à la période des conventions, du 1^{er} décembre 2009 au 31 décembre 2010, ont représenté une somme de près de 370 000 euros, à comparer au budget que le service d'information du Gouvernement consacre chaque année aux études et sondages, de l'ordre de 2,38 millions d'euros en 2010 selon ce même rapport.

4. Les prestations de conseil en communication

Les plus discutables au regard de l'intérêt public, ces prestations dont bénéficient certains membres du Gouvernement sont celles qui suscitent de la part de la Cour des comptes les critiques les plus sévères. **De très nombreuses irrégularités sont constatées au regard des règles de la commande publique** : absence de toute publicité préalable et de mise en concurrence ou recours à une procédure adaptée malgré un dépassement substantiel des seuils imposant une procédure formalisée. Ces diverses irrégularités concernent des prestations réalisées à la demande des ministères de la culture, de l'éducation nationale, de l'écologie, de l'intérieur, de l'immigration, des ministères sociaux ainsi que du Premier ministre. Elles recouvrent des prestations personnelles de type « coaching », conseil en image et en stratégie de communication, « media training »...

La Cour considère que la particularité des prestations recherchées, qui appelle une relation de confiance entre un ministre et un consultant, ne trouve dans le code des marchés publics aucune base pour s'exonérer des obligations de publicité préalable et de mise en concurrence. Elle précise ainsi :

« Une personne publique ne peut se soustraire aux règles du code des marchés publics simplement en invoquant le caractère sensible ou personnel des prestations qu'elle souhaite confier à un tiers. En outre, le devoir de confidentialité ou de discrétion auquel peut être soumis le titulaire d'un marché est disjoint de l'obligation de publicité qui pèse, en amont, sur l'administration. »

La Cour souligne ici encore l'intérêt de la procédure d'accord-cadre pour ce type de prestations. Un accord-cadre pourrait en effet être passé par le service d'information du Gouvernement avec plusieurs prestataires, sur une période pluriannuelle, les ministres intéressés pouvant dès lors recourir à l'un ou l'autre d'entre eux dans le cadre de marchés subséquents.

Enfin, la Cour déplore pour ces prestations la difficulté de vérifier la réalité du service fait, compte tenu de leur nature et des conditions concrètes de leur réalisation lors de séances de travail avec les ministres, ainsi que la très faible utilisation du marché interministériel à bons de commande de « media training » passé par le service d'information du Gouvernement¹.

5. Les préconisations de votre rapporteur

L'enquête de la Cour des comptes montre qu'une partie seulement des dépenses d'études et sondages et des dépenses de conseil en communication est discutable, par défaut de contrôle. Les magistrats évaluent à moins de 10 % la proportion des dépenses de communication douteuses.

¹ Pour cette raison, le marché qui a expiré en 2010 n'a pas été renouvelé.

Par ailleurs, les magistrats ont indiqué que **la responsabilité, notamment, des irrégularités au regard du code des marchés publics n'étaient pas imputables au service d'information du Gouvernement** mais, selon le cas, aux ministères concernés ou, pour les prestations de conseil en communication destinées au Premier ministre, à la direction des services administratifs et financiers de Matignon. Pour surmonter les difficultés mises en lumière par leur contrôle, ils plaident au contraire pour **un renforcement des prérogatives de coordination interministérielle et de contrôle du service d'information du Gouvernement**, qui peut emprunter deux voies : soit centraliser les crédits de communication de tous les ministères auprès du service d'information du Gouvernement, soit renforcer les procédures d'agrément sur l'ensemble des dépenses de communication, celles-ci devant permettre en outre de développer les marchés mutualisés interministériels.

Pour sa part, votre rapporteur conclut à la nécessité de renforcer et de systématiser la fonction dévolue au service d'information du Gouvernement, au nom du Premier ministre, en matière de contrôle des actions de communication des ministères et de coordination interministérielle, notamment dans le cadre des marchés à bons de commande. Il juge aussi utile de préciser par circulaire du Premier ministre les conditions dans lesquelles les ministres sont autorisés à engager des crédits pour des prestations de conseil en communication, dans le cadre bien sûr du code des marchés publics et sous un strict contrôle du Secrétariat général du Gouvernement. L'enjeu est de repenser l'organisation du système décisionnel du Gouvernement en matière de communication.

A défaut d'une centralisation des budgets de communication auprès du Premier ministre, qui n'est pas souhaitable afin de préserver une autonomie d'initiative des ministères, **la mise en place d'un système renforcé de contrôle et de coordination devrait dissuader l'engagement de dépenses au caractère discutable ou excessif et faire obstacle à toute irrégularité dans la passation des marchés de communication**. L'amélioration du contrôle et de la coordination nécessite la systématisation des procédures d'agrément préalable pour tous les types de prestations, dans un cadre juridique fixé par le Premier ministre – agrément incluant le choix de la procédure de marché public retenue –, le développement des marchés mutualisés obligatoires en matière d'études et sondages, sur l'exemple du marché d'achat d'espaces publicitaires, avec la validation de tous les études et sondages, y compris ceux réalisés dans le cadre d'un marché à bons de commande, ainsi que la mise en place d'une nomenclature interministérielle unique des prestations de communication¹, qui permettrait notamment de mieux appréhender les prestations de conseil.

¹ La définition d'une nomenclature unique des actions de communication est en cours au service d'information du Gouvernement et devrait aboutir en 2012.

C. LES DÉBUTS DE LA MISSION « ETALAB »

Outre les actions menées ou coordonnées par le service d'information du Gouvernement, un autre service du Premier ministre contribue à la mise en œuvre d'actions d'information et de communication, la mission « Etalab », créée très récemment par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011.

La mission « Etalab » est en effet chargée de concevoir un portail Internet unique interministériel de données publiques « data.gouv.fr » en vue de « *faciliter l'accès en ligne aux informations publiques dans un souci de transparence de l'action de l'État et leur réutilisation* », selon une circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 et conformément à une stratégie présentée en conseil des ministres en novembre 2010.

Selon cette circulaire, l'État met en œuvre une « *stratégie d'ouverture des données publiques (« open data »)* » en vue de développer l'économie numérique et d'encourager l'innovation technologique en offrant un accès libre à un grand nombre d'informations détenues par les administrations. Le portail doit mettre à disposition ces informations librement, facilement et gratuitement (sauf circonstances particulières justifiant le versement d'une redevance), informations également librement réutilisables. La circulaire précise en annexe le cadre juridique du droit à la réutilisation des informations publiques diffusées sur le portail ainsi que les modalités de contribution des ministères à l'alimentation du portail.

Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques

Article 1^{er}

Il est créé une mission « Etalab » placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement.

Article 2

La mission « Etalab » est chargée de la création d'un portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Article 3

La mission « Etalab » coordonne l'action des administrations de l'État et apporte son appui à ses établissements publics administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, la plate-forme de données « data.gouv.fr » doit être mise en ligne en décembre 2011.

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Secrétariat général du Gouvernement

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement

- Service d'information du Gouvernement

M. Marc Bost, adjoint à la directrice du service d'information du Gouvernement

- Cour des comptes

M. Jean-Pierre Bayle, président de la quatrième chambre

M. Jean-Baptiste Gourdin, conseiller référendaire