

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION
ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guéné, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE - « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : « À LA RECHERCHE DU PÉRIMÈTRE UTILE »	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	12
A. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA MAQUETTE	12
1. <i>La « Coordination du travail gouvernemental », un périmètre toujours aussi évolutif au sein de la même maquette</i>	<i>14</i>
2. <i>Les « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », un élargissement cohérent du périmètre au-delà des DDI</i>	<i>16</i>
3. <i>La stabilisation de la maquette de la « Protection des droits et libertés »</i>	<i>18</i>
B. QUELS OBJECTIFS POUR 2013 ET 2015 ?	20
1. <i>Le programme 129, la poursuite de la modernisation de l'Etat</i>	<i>20</i>
2. <i>Le programme 333, un rééquilibrage nécessaire en dehors de la programmation pluriannuelle</i>	<i>23</i>
3. <i>Le programme 308, une stabilité budgétaire globale sur la période triennale</i>	<i>24</i>
II. DES DOTATIONS GLOBALEMENT STABLES	25
A. LE PROGRAMME 129, LE RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION	25
1. <i>Une priorité, la cybersécurité</i>	<i>26</i>
2. <i>Une réduction des dépenses en 2013, hors cybersécurité</i>	<i>29</i>
B. LE PROGRAMME 333, UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI À BUDGET CONSTANT	36
1. <i>La poursuite de la rationalisation des dépenses des DDI</i>	<i>38</i>
2. <i>La mise en œuvre du volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat</i>	<i>40</i>
3. <i>Un nouveau venu, les emplois déconcentrés des services du Premier ministre</i>	<i>41</i>
C. LE PROGRAMME 308, UNE RÉDUCTION GLOBALE DES CRÉDITS	43
1. <i>Une hausse significative du budget de la CNIL</i>	<i>44</i>
2. <i>La contraction des budgets des autres autorités</i>	<i>45</i>
III. QUEL AVENIR POUR LA PROSPECTIVE ?	52
A. PROGRAMME 129 : UNE INTERMINISTÉRIALITÉ OPÉRATIONNELLE PUISSANTE, UNE PROSPECTIVE OUBLIÉE	53
1. <i>Une interministérialité opérationnelle et stratégique confirmée</i>	<i>55</i>
2. <i>Un potentiel d'expertise au service du Premier ministre à valoriser</i>	<i>73</i>
3. <i>Des aménagements de la mesure de la performance</i>	<i>80</i>
B. PROGRAMME 333 : LA RÉATE, UNE RÉFORME D'AMPLEUR À BUDGET MODESTE	81
1. <i>Une mise en œuvre complexe inachevée</i>	<i>82</i>
2. <i>L'approfondissement de la démarche de performance</i>	<i>85</i>
C. PROGRAMME 308 : UNE HAUSSE GLOBALE DE L'ACTIVITÉ	85
1. <i>Une hausse généralisée de l'activité</i>	<i>85</i>
2. <i>Une mesure de la performance perfectible</i>	<i>91</i>

SECONDE PARTIE - « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	93
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	93
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	94
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE	94
1. 2013, la reconduction de la maquette	94
2. 2013, une nouvelle organisation administrative.....	95
B. UNE AUGMENTATION GÉNÉRALISÉE.....	97
1. Une progression significative des dépenses d'investissement et de fonctionnement	97
2. Une baisse de l'excédent budgétaire estimé à 7 millions d'euros pour 2013	99
II. LES DOTATIONS DES PROGRAMMES 623 ET 624 : UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES INVESTISSEMENTS	105
A. PROGRAMME 623 : UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS DE PLUS DE 10 % EN CP.....	105
1. Des dépenses d'investissement au titre de la commande publique	106
2. Des dépenses d'investissement de restructuration des locaux	107
B. PROGRAMME 624 : UNE MAJORATION DES CP DE PLUS DE 17,5 % »	107
1. Des dépenses d'investissement liées aux développements informatiques	108
2. Une contraction des dépenses de « Promotion et distribution des publications ».....	109
III. UNE FUSION RÉUSSIE	109
1. Le maintien de la stratégie.....	109
2. La conservation des objectifs et indicateurs de performance.	111
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	113
EXAMEN EN COMMISSION	115
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	121

L'article 49 de la LOLF fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A ce jour, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

PREMIÈRE PARTIE
« DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » :
« À LA RECHERCHE DU PÉRIMÈTRE UTILE »

L'examen du projet de loi de finances pour 2013 conduit cette année votre rapporteur spécial à examiner les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ainsi que ceux relevant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

L'ensemble des crédits de la mission et du budget annexe demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produit (ADP), à 1,41 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,37 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ils progressent d'un peu plus de 4 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2012. **Près de 86,5 % sont consommés au titre de l'action du Gouvernement.**

Compte tenu du vaste périmètre couvert par la mission « Direction de l'action du Gouvernement » allant des services stratégiques tels que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) aux organismes de prospective comme le Conseil de l'analyse économique du programme 129¹, en passant par les administrations déconcentrées régionales et départementales du programme 333² ou encore les autorités administratives et constitutionnelle relevant du programme 308³, votre rapporteur spécial a souhaité examiner tout d'abord **les structures participant à la mise en œuvre de la politique gouvernementale dont les crédits sont inscrits au programme 129** ayant comme vocation la « coordination du travail gouvernemental ».

Une première synthèse de ses observations, qu'il conviendra d'approfondir dans le cadre des prochains examens des lois de finances, a été intégrée au présent rapport. Votre rapporteur spécial s'en est entretenu avec l'ancien Premier ministre, François Fillon en toute fin du quinquennat.

¹ *Coordination du travail gouvernemental.*

² *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées.*

³ *Protection des droits et libertés.*

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le présent rapport examine les **crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »** et ceux du budget annexe **« Publications officielles et information administrative »**. Ces deux missions, en effet, ont en commun différents aspects de la politique de communication et d'information du Gouvernement.

Au total, les crédits des deux missions inscrits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 1,41 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,37 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**¹. Ils sont répartis à hauteur de 86,5 % en faveur de l'action du Gouvernement et de 13,5 % au profit de l'information administrative et de la diffusion publique.

En ce qui concerne la maquette de la mission **« Direction de l'action du Gouvernement »**, votre rapporteur spécial constate que, si **ses contours ont particulièrement évolué** entre 2008 et 2012, ils tendent à se stabiliser en 2013.

La mission est, à ce jour, **composée de trois programmes** destinés à la coordination du travail gouvernemental, à la mutualisation des moyens des administrations déconcentrées et au fonctionnement de neuf autorités administratives et constitutionnelles indépendantes. Sa portée n'a fait que croître.

Il se félicite de la prise en compte de ses observations précédentes quant au manque de lisibilité des crédits de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) au sein de la mission. Ainsi, les crédits de l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129, par nature consacré aux fonctions d'état-major des services du Premier ministre, sont transférés dans une nouvelle action 03 « Emplois déconcentrés des services du Premier ministre » du programme 333, dévolu aux moyens mutualisés des administrations déconcentrées.

Représentant 44,01 % des crédits de la mission, les dotations du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » progressent globalement de 3,3 % en 2013 à périmètre constant par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2012. A l'instar de l'année précédente, cette majoration traduit la poursuite de la mise en œuvre d'une politique de renforcement des systèmes d'information incarnée, d'une part, par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), et, d'autre part, par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DISIC). **Hormis l'effort particulier en faveur de la cybersécurité, l'enveloppe budgétaire du programme pour 2013 demeure stable.**

Constatant le large spectre d'intervention des organismes ainsi couverts par le programme 129, votre rapporteur spécial a souhaité entreprendre un cycle d'auditions dès le mois de janvier 2012 sur une période de huit mois, afin d'évaluer la portée et l'impact de l'action de ces structures à l'aune des crédits budgétaires alloués. Il a donc initié cette démarche avant l'annonce des 9 et 10 juillet 2012, de la mise en place d'un groupe de travail présidé par Mme Yannick Moreau sur la création d'une instance de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques.

¹ Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produit (ADP).

Il a communiqué ses premières observations au Premier ministre François Fillon lors d'un entretien qui s'est déroulé en toute fin de quinquennat en avril dernier. Les propos ainsi échangés ont permis de nourrir ce premier bilan.

Ces derniers conduisent à conclure que si les services marqués par l'interministérialité opérationnelle affichent un dynamisme remarquable (tels que le Secrétariat général du Gouvernement et le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), les structures en charge de la prospective et la stratégie (comme le Centre d'analyse stratégique) se trouvent le plus souvent oubliées des centres décisionnels, leur potentiel d'expertise restant insuffisamment exploité. En effet, leur grand nombre rend le pilotage actif et thématique de ces structures par le Premier ministre particulièrement complexe.

A titre d'illustration, votre rapporteur spécial déplore que la TVA sociale n'ait jamais fait l'objet d'une analyse par aucun des organes de prospective, alors que la question s'est posée tout au long du quinquennat précédent et a été, à nouveau, soulevée.

Or, la défaillance de coordination des travaux des différentes entités gravitant autour des services du Premier ministre ne permet pas à ce dernier de disposer de l'expertise nécessaire à l'affirmation de son rôle de stratège. La programmation des travaux de ces organismes doit répondre aux besoins administratifs clairement exprimés par les services du Premier ministre aux fins du pilotage des politiques publiques.

Quant à la lisibilité du périmètre ministériel, votre rapporteur s'est interrogé sur la pertinence de la création d'un statut particulier de hauts commissaires. Il apparaît que cette position constitue, dans certains cas, une alternative au statut de ministre, tout en permettant à son titulaire de conserver une certaine « indépendance politique ». Votre rapporteur spécial déplore l'usage de cette « OVNI » administrative (« **Organisation Volontairement Non Identifiable** »).

Enfin, votre rapporteur spécial tient à insister sur le caractère crucial de la présente année budgétaire en termes d'impulsion de l'action administrative. Il prend acte de la création du nouveau secrétariat général à la modernisation de l'action administrative, visant à remplacer la révision générale des politiques publiques (RGPP). Toutefois, en complément de nouveaux projets, il convient, au-delà des clivages politiques, de poursuivre les chantiers en cours de réalisation tel que le nouveau Centre du gouvernement. Le regroupement géographique des services du Premier ministre doit permettre non seulement une mutualisation de certaines fonctions de support, mais également la mise en œuvre de synergies.

Concernant **la performance du programme 129**, votre rapporteur spécial déplore que les cabinets ministériels ne soient pas couverts par un objectif de performance.

S'agissant du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », votre rapporteur spécial rappelle que celui-ci constitue un des volets de **la réforme des administrations territoriales de l'Etat (RéATE)**, lancée en 2007, au titre de la RGPP. Ainsi, il rassemble en une seule enveloppe budgétaire les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés de l'Etat et, en 2013, les crédits de rémunération de certains emplois déconcentrés, dont ceux des directeurs des Directions départementales interministérielles (DDI) et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR).

Les crédits du programme 333, qui représentent 48,08 % de l'ensemble des crédits de paiement **de la mission** demandés en 2013, enregistrent une légère hausse de près de 0,74 % par rapport à 2012. Sa dotation globale s'élève à 618,39 millions d'euros en AE et 558,32 millions d'euros en CP. Votre rapporteur spécial prend acte de la baisse significative des dépenses de fonctionnement du programme. La politique de rationalisation des charges se poursuit, notamment en matière de parcs automobiles.

Quant à la mesure de la performance du programme, **vos rapporteur spécial se félicite qu'elle ait été améliorée conformément à ses souhaits.**

L'ensemble des dotations du programme 308 représente un peu moins de 7 % des crédits de paiement de la mission en 2013. Leur montant total s'élève à 80,38 millions d'euros en AE et 91,79 millions d'euros en CP consacrés à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), au Défenseur des droits, à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et à la Commission consultative du secret de la Défense nationale.

Il se contracte globalement de 2 %. Cette minoration de crédits est permise par la rationalisation des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'ensemble des autorités administratives et constitutionnelles, à l'exception de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dont les effectifs ont été augmentés afin de faire face à ses nouvelles missions en matière de vidéosurveillance.

S'agissant plus particulièrement du **Défenseur des droits**, votre rapporteur spécial relève une réduction de 3 % de sa dotation par rapport à 2012. Il rappelle que la nouvelle autorité constitutionnelle avait été instituée l'an dernier à budget constant en regroupant les crédits du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ainsi que ceux du Défenseur des enfants.

Votre rapporteur spécial déplore que le Défenseur des droits ne dispose toujours pas d'un dispositif de performance qui lui soit propre et que lui soient appliqués les objectifs et indicateurs des entités auxquelles il s'est substitué.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LA MAQUETTE

L'architecture globale de la mission est conservée en 2013. Elle se décline en trois unités :

- le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** retrace les crédits relatifs aux fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant de soutenir l'action du Premier ministre dans ses missions de direction de l'action du Gouvernement. Les crédits demandés pour 2013 **s'élèvent à 510,96¹ millions en CP** et 505,77 millions d'euros en AE ;
- le **programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »** vise à faciliter la gestion des moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles. Son enveloppe budgétaire s'établit à **558,32 millions d'euros² en CP** et 618,39 millions d'euros en AE pour 2013 ;
- le **programme 308 « Protection des droits et libertés »** rassemble les dotations allouées aux autorités administratives ou constitutionnelle indépendantes qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques. Elles s'élèvent pour 2013 à **91,79 millions d'euros³ en CP** et 80,38 millions d'euros en AE.

La maquette évolue, toutefois, en 2013 de manière marginale contrairement aux années précédentes⁴.

En réponse aux réserves de votre rapporteur spécial sur le manque de lisibilité budgétaire de la réforme de l'administration territoriale en raison d'une « dispersion » des crédits dans de nombreux programmes et actions, **l'action 05 « Administration territoriale », créée en 2010 au sein du programme 129, est supprimée** au profit de la création de l'action 03

¹ Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2013 est de 10,7 millions d'euros.

² Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2013 est de 2,25 millions d'euros.

³ Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2013 est de 55 000 d'euros.

⁴ En 2009, le programme 308 « Protection des droits et libertés » a été créé par regroupement des crédits des autorités administratives indépendantes inscrites sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et sur le 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

En 2010, le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » disparaissait. Celui-ci retraçait les crédits destinés à l'exercice de la Présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

En 2011, la maquette de la mission était à nouveau modifiée afin d'y intégrer notamment les dépenses de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), ainsi que les crédits concernant les charges immobilières d'une grande partie des services déconcentrés dans un nouveau programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

« *Emplois déconcentrés des services du Premier ministre* » sur le programme 333.

Il apparaît, en effet, pertinent de transférer les crédits concernant l'administration territoriale d'un programme dédié aux fonctions stratégiques de l'action du Premier ministre vers un programme dont les dotations sont consacrées à la mise en œuvre de la réforme territoriale.

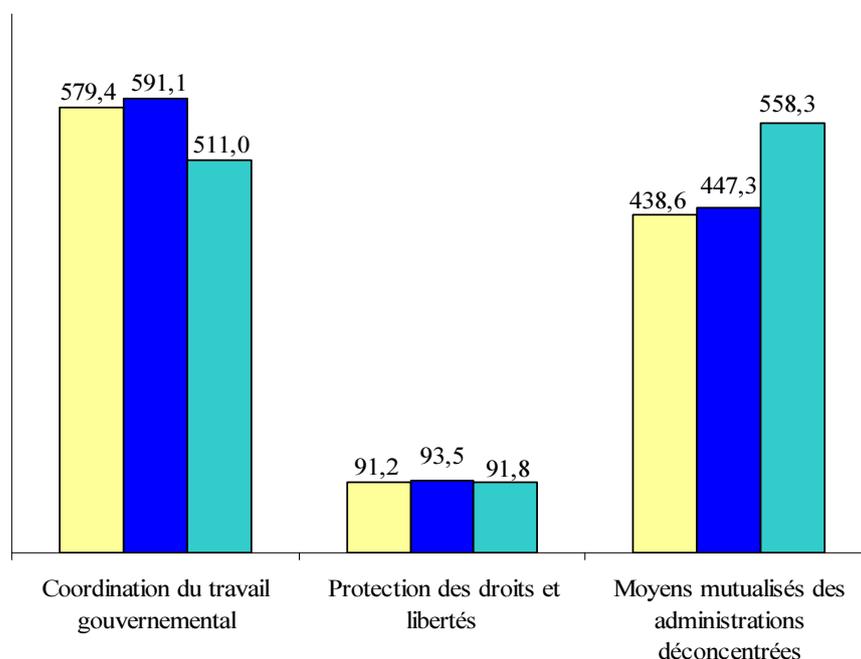
La nouvelle action du programme 333 est constituée de deux sous-actions :

- une sous-action « *Secrétariats généraux pour les affaires régionales* », sur laquelle sont inscrits les emplois et la masse salariale des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et de leurs adjoints, des chargés de mission dans les SGAR et des autres emplois non constitutifs de chargés de mission (plate forme interministérielle des ressources humaines notamment) ;

- une sous-action « *Directions départementales interministérielles* », (DDI), qui comprend les emplois et la masse salariale des directeurs des DDI et de leurs adjoints.

**Répartition des crédits de paiement de la mission
Direction de l'action du Gouvernement en 2013**

(en millions d'euros)



■ Ouverts en LFI pour 2011* ■ Ouverts en LFI pour 2012* ■ Demandés pour 2013*

* Crédits hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

1. La « Coordination du travail gouvernemental », un périmètre toujours aussi évolutif au sein de la même maquette

Le programme 129 est composé de huit actions :

- Action 01 « Coordination du travail gouvernemental » ;
- Action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » ;
- Action 03 « Coordination de la politique européenne » ;
- Action 10 « Soutien » ;
- Action 11 « Stratégie et prospective » ;
- Action 13 « Ordre de la Légion d'honneur » ;
- Action 14 « Ordre de la Libération » ;
- Action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie ».

Votre rapporteur spécial relève que **le périmètre du programme 129 continue d'évoluer au sein de cette architecture.**

Les principales modifications concernent le volet relatif à la réforme de l'administration territoriale.

Outre le transfert des crédits de l'action 05 vers le programme 333, une **sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD) a été créée** au sein de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF). Cette nouvelle sous-direction vise à répondre aux besoins de gestion, d'animation et de pilotage des directions départementales interministérielles (DDI), services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets et relevant du Premier ministre. Elle donne lieu dans le PLF 2013 à l'octroi par transfert de quinze ETPT et un million d'euros en titre 2.

Votre rapporteur spécial relève que **la nouvelle configuration ministérielle n'a pas d'impact budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013.**

En effet, alors que le programme 129 comprenait les crédits de deux cabinets¹ jusqu'au mois de mai 2012, **les crédits d'un troisième cabinet** ont été intégrés dans son périmètre en juin dernier, sans toutefois engendrer de ressources supplémentaires. Il s'agit du **cabinet de la porte-parole du Gouvernement et ministre des droits des femmes.**

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, il a été précisé que la loi de finances pour 2012 avait été élaborée « *en intégrant une « réserve » en masse salariale destinée à assurer la prise en charge d'un nouveau cabinet* ».

¹ *Celui du Premier ministre ainsi que celui du ministre chargé des relations avec le Parlement.*

En outre, « *les besoins [de fonctionnement du nouveau cabinet] sont autofinancés au sein du programme par le redéploiement des économies générées, sur les enveloppes dévolues aux cabinets du Premier ministre et du ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, par la diminution, conforme aux instructions du Premier ministre, des dotations de 10 %, y compris sur les dépenses d'intendance.* » **Votre rapporteur spécial prend acte de l'engagement ainsi pris de réduction des dépenses.**

Quant à la création de **la commission chargée de la moralisation et de la rénovation de la vie politique**¹ le 16 juillet 2012, il a été précisé à votre rapporteur spécial que « *celle-ci n'aura aucun effet sur la ressource du programme 129 compte tenu de la durée de vie très brève de cette structure (ses conclusions sont prévues d'être rendues en novembre) et de son faible impact financier (les membres de la commission ne sont pas rémunérés – l'entité est logée dans un bâtiment domanial dont la gestion est déjà assurée sur les crédits du programme 129 et ses seules dépenses constituent des dépenses d'intendance et de fonctionnement logistique)* ».

Votre rapporteur spécial relève que l'ensemble des crédits de la **direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat**² (DISIC) figurent désormais sur l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » du programme 129³, alors que n'y était inscrite que la seule masse salariale en 2012, les crédits hors titre 2 figurant sur l'action 10 de soutien.

Cette direction est responsable, d'une part, de la **mise en service d'un réseau interministériel** de l'Etat (RIE), en remplacement progressif du réseau AdER, et, d'autre part, de la **mutualisation et de la convergence des systèmes d'information ministériels**.

Votre rapporteur spécial constate par ailleurs que le périmètre du programme 129 perd deux structures : la Commission des archives constitutionnelles de la V^e République⁴ (supprimée à compter du 1^{er} janvier 2012) et le commissariat à la diversité et à l'égalité des chances⁵.

¹ Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

² Cf. Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat.

³ Sous-action « Secrétariat général du Gouvernement ».

⁴ Cf. Décret n° 2011-1013 du 24 août 2011 portant suppression de la Commission des archives constitutionnelles de la V^e République.

⁵ Cf. Décret du 19 juillet 2012 portant fin de fonctions du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances - M. Sabeg (Yazid).

2. Les « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », un élargissement cohérent du périmètre au-delà des DDI

Créé en janvier 2011, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », initialement conçu aux fins de poursuivre une finalité de simplification et d'optimisation de la gestion des DDI¹, voit donc son périmètre étendu à la gestion des emplois déconcentrés.

Il s'est inscrit, à l'origine, dans la mise en œuvre du **volet départemental de la réforme** des administrations territoriales de l'Etat (**RéAte**) réalisée en 2010, au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette dernière tend à réorganiser les services déconcentrés afin de les rendre plus accessibles aux usagers, tout en optimisant leur gestion. C'est pourquoi ces services ont été **regroupés** en 2009 **au sein de deux² ou trois** directions départementales interministérielles (**DDI**)³, placées sous l'autorité des préfets et relevant du Premier ministre. Le service public de proximité, que ces dernières assurent dans un cadre interministériel, s'articule autour de **trois fonctions** relatives à **la cohésion sociale**⁴, **la protection des populations**⁵ et **le développement des territoires**⁶.

La structure du **programme 333** avait donc, à l'origine, pour objet de **mutualiser deux catégories de coûts**. Il s'agit **des dépenses des moyens de fonctionnement** courant⁷ des DDI ainsi que leurs **charges immobilières**. S'agissant de ces dernières, il convient toutefois de souligner que la prise en charge ne concernait pas seulement les DDI, mais aussi **les autres services déconcentrés de l'Etat** tels que les directions régionales, les préfetures et sous-préfetures, les SGAR et certains services de l'éducation nationale⁸.

¹ En effet, le programme tend à prévoir une seule enveloppe budgétaire consacrée à leurs moyens de fonctionnement. Le nombre de programmes budgétaires distincts, dont dépendaient les modalités d'opérations de ces directions, constituait une rigidité.

² Dans les départements de moins de 400 000 habitants, les directions de la cohésion sociale et de la protection des populations n'en forment qu'une : La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

³ Cf. Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

⁴ La direction départementale de la cohésion sociale comprend les services de la jeunesse et des sports et les services sociaux des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

⁵ La direction départementale de la protection des populations rassemble les services vétérinaires et l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

⁶ La direction départementale des territoires (et de la mer, sur le littoral) regroupe les services de l'équipement et de l'agriculture (et des affaires maritimes, sur le littoral).

⁷ Hors moyens en personnel.

⁸ Les rectorats pour la partie de leurs services installés en cité administrative.

Rappelons que les crédits immobiliers à la charge d'une grande partie des services déconcentrés de l'Etat étaient jusqu'alors dispersés sur plusieurs programmes ministériels. Leur regroupement vise donc à une gestion plus efficiente des dépenses de l'Etat en matière d'occupation de locaux.

En conséquence, le programme comprenait à l'origine deux actions :

- Action 01 : « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » ;

- Action 02 : « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées ».

Votre rapporteur spécial avait toutefois réitéré ses réserves quant au manque de lisibilité des dotations budgétaires consacrées à la réforme de l'administration territoriale. Il s'interrogeait « ... *sur la complexité de la grille d'analyse des crédits alloués aux DDI ainsi qu'aux SGAR. Ces dotations doivent être reconstituées à partir de quatre actions réparties sur trois programmes de deux missions.*

En effet, s'agissant des DDI, les dépenses de personnel de leurs directeurs et directeurs adjoints sont retracées par l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129 de la mission, les crédits de fonctionnement par l'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » du programme 333 et les charges immobilières par l'action 02 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées » du programme 333.

Quant au SGAR, à l'instar des DDI, les crédits de personnel¹ sont inscrits dans l'action 05 du programme 129, leurs charges immobilières dans l'action 02 du programme 333 alors que leurs dépenses de fonctionnement figurent au programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Votre rapporteur spécial se félicite de la création au sein du programme 333 d'une nouvelle action 03 « Emplois déconcentrés des services du Premier ministre » regroupant les emplois et crédits auparavant inscrits sur l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129.

Le transfert depuis le programme 129 des crédits de rémunération des directeurs des Directions départementales interministérielles et de leurs adjoints, ainsi que ceux des SGAR, SGAR adjoints et des chargés de mission au sein des SGAR participe à une meilleure lisibilité de la politique conduite en matière de rationalisation de l'administration territoriale.

Rappelons, en effet, que l'action 05 « Administration territoriale », créée en 2010, a participé à la traduction budgétaire de la réforme de l'administration territoriale déconcentrée.

¹ Les emplois de SGAR, SGAR-adjoints, ainsi que des chargés de missions et agents dans les services des SGAR.

Cette réforme vise notamment à renforcer le pilotage des politiques publiques autour du préfet de région. Ce dernier dispose d'un secrétariat général pour les affaires régionales (**SGAR**) qui, non seulement, assure le lien entre les ministères et la région, mais constitue un levier de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration. En effet, la mission du SGAR a été étendue à l'organisation des mutualisations des fonctions de support, en matière de gestion de ressources humaines.

Ainsi, ont été créées au sein des SGAR en 2010, **les missions régionales d'achat** afin de mettre en œuvre des stratégies de fourniture décidées au niveau national par le service des achats de l'Etat. Elles veillent à la diffusion des bonnes pratiques.

L'action 05 a donc visé à regrouper les emplois et les crédits relatifs :

- à la rémunération des Secrétaires généraux pour les affaires régionales, de leurs adjoints, des chargés de missions ainsi que des agents dans les services des SGAR ;

- aux emplois et crédits des échelons régionaux du « Service des achats de l'Etat ». Ce dernier comprend pour chaque région un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR et un collaborateur ;

- à la rémunération des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints.

L'ensemble de ces emplois et crédits est transféré vers le programme 333 sur la nouvelle action 03 « Emplois déconcentrés des services du Premier ministre ».

3. La stabilisation de la maquette de la « Protection des droits et libertés »

Alors que l'architecture du programme 308 avait été substantiellement restructurée en 2012 en accueillant une nouvelle action, le « Défenseur des droits¹ », issue du regroupement de quatre autorités relevant du programme², **aucune modification de périmètre n'intervient en 2013.**

¹ Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 parue au JO n° 75 du 30 mars 2011.

² Il s'agit du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ainsi que du Défenseur des enfants. La dotation budgétaire de ce dernier avait été préalablement transférée en 2010 du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » vers la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans la perspective de la création du Défenseur des droits.

En conséquence, le programme 308 comprend, en 2012, six actions :

- Action 02 « Commission nationale de l'informatique et des libertés » (**CNIL**) ;
- Action 03 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (**CSA**) ;
- Action 05 « Contrôleur général des lieux de privation de liberté » (**CGLPL**) ;
- Action 06 « Autres autorités indépendantes » ;
- Action 07 « Sécurité et protection des libertés » ;
- Action 09 « **Défenseur des droits** ».

Ces actions concernent au total neuf autorités, administratives et constitutionnelle, indépendantes. En effet, l'action 06 « Autres autorités indépendantes » retrace les crédits alloués :

- à la Commission d'accès aux documents administratifs (**CADA**) ;
- au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (**CCNE**) ;
- à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (**CNCDH**).

Quant à l'action 07 « Sécurité et protection des libertés », son enveloppe budgétaire est dédiée à :

- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (**CNCIS**) ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (**CCSDN**).

B. QUELS OBJECTIFS POUR 2013 ET 2015 ?

1. Le programme 129, la poursuite de la modernisation de l'Etat

a) 2011- 2012, une mise en œuvre réussie de la RGPP

Votre rapporteur spécial tient à saluer **la capacité des services du précédent Premier ministre à absorber des réformes importantes** menées au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)¹, dont certaines, comme le pilotage de la RéATE ou la mutualisation des fonctions support, ont engendré une profonde réorganisation de certains services. Les crédits de fonctionnement ont ainsi été réduits de 5 % en 2011.

Le rôle central du secrétariat général du Gouvernement a été consacré lors de la réalisation de la réforme de l'administration territoriale qui se manifeste tout particulièrement dans le cadre de la gestion des ressources humaines des emplois déconcentrés², ainsi que des missions de pilotage et de gestion des crédits de fonctionnement des administrations déconcentrées incluses dans le périmètre de la RéATE.

La gestion des budgets sur la période 2011-2013 a également visé à fournir les moyens aux entités dont les missions fixées par le législateur ou le pouvoir réglementaire justifiaient une augmentation indispensable de leur dotation, tant en effectifs et en masse salariale qu'en dépenses de fonctionnement.

Il s'agit notamment de la CNIL et du CGLPL sur le programme 308.

Plus généralement, **le Premier ministre, a, sans moyens supplémentaires, procédé aux ajustements nécessaires**, qu'ils soient d'ordre politique ou technique.

¹ Les actions conduites au titre de la RGPP dans le cadre la mission résultent de la mise en œuvre de cinq mandats décidés en conseil de modernisation des politiques publiques le 30 juin 2010 qui ont été intégrés dans un programme de modernisation appelé « Mutualisation des fonctions support au sein des services du Premier ministre ». Il s'agit du :

- Mandat n° 5 - Renforcer la mutualisation des services RH ;
- Mandat n° 6 - Rationaliser, notamment par la mutualisation, la gestion des systèmes d'information ;
- Mandat n° 7 - Rationaliser l'organisation des services logistiques et immobiliers ;
- Mandat n° 8 - Mutualiser les services financiers au sein de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) : fonctions budgétaire et financière ;
- Mandat n° 9 - Mutualiser les structures de documentation et la gestion des ressources de secrétariat.

² Cf. Personnels de direction des directions départementales interministérielles, des SGAR et de leurs adjoints, des chargés de mission dans les SGAR et des agents en fonction dans les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines.

Ainsi, **la création de la mission Etalab**, en février 2011¹, chargée de la constitution d'un portail unique de réutilisation des données publiques (data.gouv.fr) et de la mise en place de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (**DISIC**), n'étaient pas comprises dans le périmètre du budget triennal 2011-2013².

Le renforcement des moyens de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (**ANSSI**) en matière de sécurité des systèmes d'information n'a été annoncé en conseil des ministres que le 25 juin 2011³.

Les services du Premier ministre ont été également confrontés à la forte hausse du taux de contribution au CAS Pensions, conduisant à une augmentation de la masse salariale pour un périmètre parfois inchangé.

Votre rapporteur spécial observe toutefois **que les chantiers ouverts** dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013 de la mission **ne sont pas achevés**. Il se félicite que certains d'entre eux trouvent des prolongements dans la programmation triennale 2013-2015, garantissant ainsi la cohérence des actions lancées et la transformation, depuis 2011, des missions accomplies à travers les crédits inscrits sur la mission.

Il en est ainsi de **l'axe de mutualisation des fonctions support**, décidé en Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Cet objectif a été intégré au projet de loi de finances pour 2013 ainsi que dans la programmation pour 2014 et 2015, dans la mesure où certaines suppressions d'emplois et certains transferts d'effectifs entre structures ont vocation à traduire ces orientations⁴.

Votre rapporteur spécial tient à insister sur la **nécessité de poursuivre le chantier de mise en oeuvre du « nouveau centre de gouvernement »**.

¹ Cf. 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.

² Ces éléments ont donc conduit à doter le programme 129 de ressources complémentaires par transfert : 3,8 millions d'euros en titre 2 et 3,2 millions d'euros en hors titre 2 en projet de loi de finances pour 2012, 1,1 million d'euros en titre 2 et 6,5 millions d'euros en hors titre 2 en projet de loi de finances pour 2013.

³ Ces moyens supplémentaires se sont greffés sur le schéma de financement prévu dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2011-2013, pour un montant de 1,6 million d'euros en titre 2 et 6,5 millions d'euros en hors titre 2 en projet de loi de finances pour 2012, puis 4,3 millions d'euros en titre 2 et 12 millions d'euros en hors titre 2 en projet de loi de finances pour 2013.

⁴ Il s'agit notamment de la mutualisation des fonctions de gestion administrative et de la paye des agents, mutualisation des fonctions de reprographie... Cette démarche est conforme au mouvement amorcé début 2011 à la suite de la mise en œuvre de CHORUS et du regroupement au sein de la DSAF des activités de saisie dans l'outil des transactions financières au profit de la majeure partie des structures du P129 et du P308.

Ce dernier vise au rassemblement de la **plupart des services du Premier ministre¹ et de sept autorités indépendantes²** (dont le Défenseur des droits et la CNIL) dans un même ensemble immobilier dans le septième arrondissement de Paris³.

Cette opération majeure doit permettre, après restructuration du site, de **réduire le nombre d'implantations à dix-huit au lieu de trente-huit** actuellement et de diminuer globalement les surfaces de 15 % par rapport à 2007 et de 70 % pour les seuls baux privés.

Ce projet s'inscrit dans la politique de modernisation et rationalisation de l'action publique.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que la première phase d'élaboration de l'opération visant à la définition des besoins est désormais achevée. La SOVAFIM, société anonyme dont l'Etat est actionnaire à 100 %, a établi, suivant le mandat qui lui a été donné en mai 2011 par le ministre du budget, le programme fonctionnel et de travaux, en complément de l'audit technique qu'elle a réalisé pendant l'été 2011. Les modalités de montage de l'opération en vue de sa réalisation par la SOVAFIM sont en cours d'étude.

b) 2013, une nouvelle structure, le « SG map »

Votre rapporteur spécial prend acte de la **création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** par décret le 30 octobre 2012⁴. Il vise à regrouper l'ancienne direction générale de la modernisation de l'Etat, devenue direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

¹ Il s'agit, sous toute réserve, du CAS : Conseil d'Analyse Stratégique, Conseil d'Analyse de la Société, du Conseil d'Analyse Économique, du Conseil d'Orientation des Retraites, du Conseil d'Orientation pour l'Emploi, du CIVS : Commission pour l'Indemnisation des Victimes de Spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation, de la DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, de la DILA : Direction de l'Information Légale et Administrative, de la DSAF : Direction des Services Administratifs et Financiers, de l'OPFH : Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes, de la MILDT : Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie, de la MIVILUDES : Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires, du SGMer : Secrétariat Général de la Mer et du SIG : Service d'Information du Gouvernement

² Il s'agit, sous toutes réserves, de la CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs, du CCNE : Comité Consultatif National d'Éthique pour les sciences de la vie et de la santé, de la CCSDN : Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale, de la CNCIS : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, de la CNCDH : Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de sécurité, de la CNIL : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés et du DDD : Défenseur des Droits.

³ Il s'agit des bâtiments des 20, avenue de Ségur et 3, place de Fontenoy.

⁴ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Il prendra également en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'Etat, ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite Etalab).

Ce secrétariat devant porter une nouvelle approche de la réforme administrative, votre rapporteur spécial souhaite qu'une certaine cohérence par rapport aux actions entreprises dans le passé soit maintenue.

c) La programmation pluriannuelle

La programmation pluriannuelle sur la période 2013-2015 tend à renforcer l'orientation de redressement des finances publiques en ce qui concerne **les crédits hors titre 2**. En réponse à votre rapporteur spécial sur la trajectoire des dépenses, la DSAF a précisé la nature du « *durcissement des prescriptions de diminution des crédits de fonctionnement en 2013 par rapport à 2012* ».

Dans le budget triennal 2011-2013, l'objectif de réduction en 2013 par rapport à 2012 était fixé à 2,5 %. La nouvelle programmation budgétaire triennale 2013-2015 prend en compte un objectif de diminution fixé à 7 % par rapport à 2012. Cette nouvelle recommandation, en plus des suppressions d'emplois sur les secteurs non prioritaires destinées à gager des créations d'emplois dans les domaines de l'éducation nationale, de la justice et de la sécurité, aboutit donc à des écarts très marqués sur certaines actions dont le périmètre est resté stable entre les deux exercices de programmation. »

Au total, les crédits hors titre 2 sont fixés à 352 millions d'euros en 2013, à 336,1 millions d'euros en 2014 et à 333,6 millions d'euros en 2015.

S'agissant du titre 2, le périmètre du programme 129 en 2013 est impacté par le transfert de 836 ETPT et de la masse salariale correspondante vers le programme 333. Après transfert, le plafond d'emplois est ainsi ramené à 2 048 ETPT. La masse salariale est de 158,99 millions d'euros, dont 30,9 millions d'euros de CAS pensions. D'une manière générale, le titre 2 traduit le mouvement de renforcement des structures dédiées à la sécurité et au développement des réseaux et systèmes d'information, telles que l'ANSSI et la DISIC.

2. Le programme 333, un rééquilibrage nécessaire en dehors de la programmation pluriannuelle

La réforme de l'administration territoriale (RéAte), du 1^{er} janvier 2010, a trouvé sa traduction budgétaire dans la création du programme 333 en 2011. Conformément à ses observations, votre rapporteur spécial constate que le programme a été rééquilibré afin de reconstituer de manière plus exhaustive le coût des administrations déconcentrées du périmètre de la réforme. C'est pourquoi les crédits hors titre 2 du programme 333 ont été augmentés par transfert en projets de loi de finances 2012 et 2013.

La dotation du programme avait, en effet, été élaborée sur la période 2011-2013 à partir de données exclusivement déclaratives des ministères supportant précédemment les dépenses de leur réseau départemental d'administrations déconcentrées. Le présent projet de loi de finances tire donc les conséquences de l'exécution d'une année pleine sur un périmètre stabilisé, en tenant compte des modalités et des rythmes d'exécution de la dépense locale.

Outre le nécessaire rééquilibrage, le périmètre du programme 333 est étendu au-delà des crédits de fonctionnement des DDI et des dépenses liées à l'occupation immobilière des locaux de la majorité des administrations régionales et départementales pour englober par transfert¹ les emplois et les crédits de rémunération des emplois déconcentrés des services du Premier ministre.

Toutefois, le plafond d'emploi du programme 333 baisse de huit ETPT sur la période du triennal 2013-2015. Il est fixé à 837 ETPT en 2013.

3. Le programme 308, une stabilité budgétaire globale sur la période triennale

La programmation pluriannuelle de la trajectoire des dépenses des autorités relevant du programme 308 « Protection des droits et libertés » doit concilier à la fois l'accomplissement de leurs **missions de défense des libertés et de régulation de l'action publique** avec l'impératif de maîtrise des finances publiques.

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, la DSAF a fait valoir que « *le programme 308 est marqué par la nécessité de rechercher une optimisation des moyens alloués, dans la perspective de renforcer l'efficience de l'intervention des autorités.* »

Votre rapporteur spécial relève que le plafond d'emplois du programme 308 est relativement stable sur la période 2013-2015. Il s'établit à 744 ETPT en 2013, 743 ETPT en 2014 et 742 ETPT en 2015. **Il ne se contracte donc globalement que de deux ETPT sur la période triennale**, tout en étant assorti du relèvement du plafond d'emplois de certaines autorités administratives comme la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui se voient confier de nouvelles missions.

Quant aux crédits hors titre 2, il ne sont minorés sur la période triennale que de 0,7 million d'euros et sont fixés à 37,4 millions d'euros de CP en 2013, 37,1 millions d'euros en 2014 et 36,7 millions d'euros en 2015.

¹ Le transfert est opéré depuis l'action 05 du programme 129 des crédits de titre 2 et hors titre 2 vers une nouvelle action 03 du programme 333.

II. DES DOTATIONS GLOBALEMENT STABLES

A. LE PROGRAMME 129, LE RENFORCEMENT DES MOYENS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le programme regroupe, en huit actions, des fonctions essentiellement de soutien aux services du Premier ministre exerçant des missions d'état major de l'activité gouvernementale, de stratégie et de prospective ou encore de coordination. Il est doté d'une enveloppe budgétaire d'un montant de **510,96 millions d'euros** en CP et de **505,77 millions d'euros** en AE en 2013.

A périmètre constant¹, la dotation² du programme 129, inscrite en titre 2, augmente de près de 3,3% par rapport à l'an dernier, en dépit d'une réduction de 0,4 % des effectifs en 2013. Cette hausse résulte essentiellement du CAS Pension. Quant aux crédits du programme hors titre 2, ils ne progressent que de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Evolution des crédits du programme 129 à périmètre constant

	Effectifs ETPT	Titre 2 (M€) AE = CP	Hors titre 2 (M€)	
			AE	CP
LFI 2012	2 814	253,77	353,82	337,34
Périmètre constant	2 802	262,12	331,19	336,37
% LFI 2012	- 0,4 %	3,3 %	- 6,4 %	- 0,3 %

Source : Direction des services administratifs et financiers

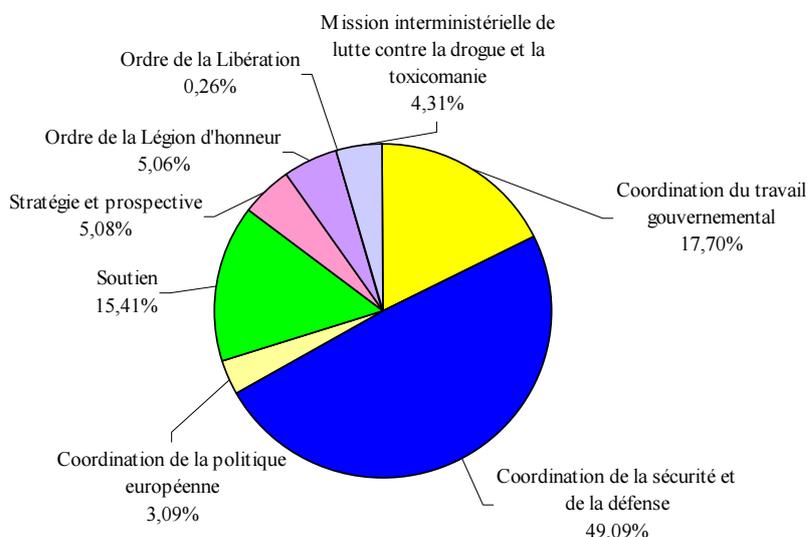
La Coordination de la sécurité et de la défense rassemble près de la moitié des crédits de paiements pour 2013.

Un tiers de la dotation globale est répartie entre la coordination du travail gouvernemental (17,70 %) et le soutien (15,41 %), le restant bénéficie à la prospective (5,08 %), à la MILDT (4,31 %), aux deux ordres (5,32 %) ainsi qu'à la coordination de la politique européenne (3,09 %) comme l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Les données à périmètre constant sont établies à partir des lettres plafond avant tout transfert et à structure constante.

² 158,99 millions d'euros en AE et en CP en 2013.

Répartition des crédits de paiements* pour 2013 entre les actions du programme 129



* Montants hors fonds de concours et attribution de produits¹

Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

1. Une priorité, la cybersécurité

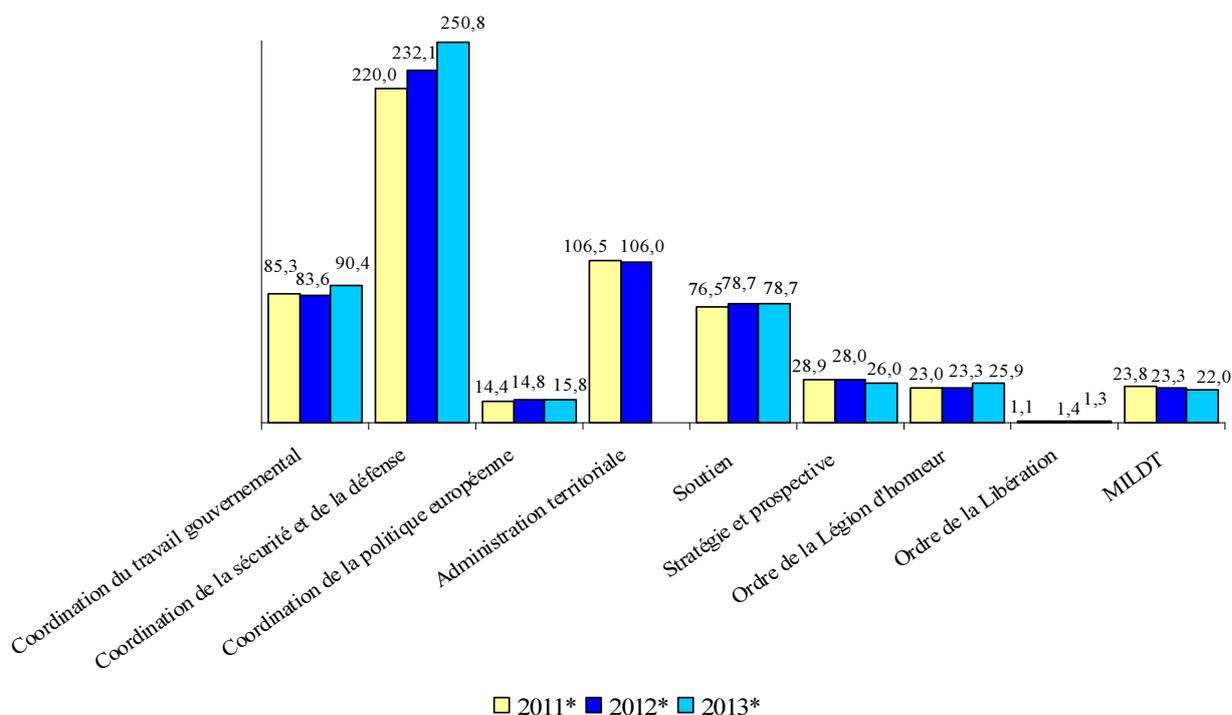
A l'instar du précédent quinquennat, le budget pour 2013 traduit la volonté politique de **renforcer les moyens dédiés à la sécurité des systèmes d'information bénéficiant à deux structures : l'ANSSI et la DISIC.**

Cet objectif du programme 129 complète donc les missions traditionnelles de soutien du Premier ministre dans ses fonctions de coordination du travail interministériel en matière législative et réglementaire, d'état-major, de stratégie et de prospective.

¹ Au-delà des montants demandés, votre rapporteur spécial juge nécessaire de souligner l'apport des fonds de concours et des attributions des produits (ADP) au fonctionnement des organismes relevant du programme 129.

Evolution des crédits de paiement sur la période 2012-2013 des actions du programme 129

(en millions d'euros)



* Crédits hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

a) L'ANSSI

Les crédits de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » sont consacrés aux missions **de mise en œuvre de la politique gouvernementale de sécurité des systèmes d'information** du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

L'évolution de son budget s'inscrit principalement dans la montée en puissance de la politique de protection des intérêts nationaux contre la cybercriminalité. Celle-ci s'est traduite par la **création, en 2009, de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**¹. Le lancement d'un plan d'action en faveur du renforcement de la sécurisation des systèmes d'information de l'Etat, annoncé le 25 mai 2011, a conduit à renforcer les moyens de l'ANSSI, en charge de sa réalisation.

¹ L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a été créée le 7 juillet 2009, en application des décisions annoncées dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juin 2008, afin de renforcer la capacité de l'Etat à protéger les systèmes d'information nationaux face à une menace importante et croissante et à réagir en cas d'attaque informatique.

Cette **montée en puissance de l'ANSSI** se traduit par un transfert en faveur de l'action « Coordination de la défense et de la sécurité » du programme 129 de 53 ETPT en 2013 depuis l'ensemble des plafonds d'emplois ministériels¹, de 4,27 millions d'euros en crédits de titre 2 et de 11,9 millions d'euros hors titre 2. L'agence disposera en 2013 de 357 agents.

A titre d'illustration, l'ANSSI est chargée du développement et de la modernisation des systèmes et réseaux de communication gouvernementaux sécurisés dont la mission est de développer et mettre en œuvre des produits et réseaux de sécurité.

Une dotation d'un montant de 22,8 millions d'euros en CP en 2013 est consacrée au programme d'extension du réseau Intranet sécurisé interministériel pour la synergie gouvernementale (ISIS v2), au programme de messagerie et téléphonie mobile sécurisé (HERMES), au programme de modernisation des moyens des liaisons gouvernementales et voyages officiels (SOLANGE), au programme de système interministériel de messagerie sécurisée (SIMS), au projet d'hypervision des systèmes d'information et communication sécurisés gouvernementaux ainsi qu'au programme interministériel de cryptophonie de nouvelle génération (CNG).

Ce renforcement est conforme au plan d'action gouvernemental qui avait été annoncé en conseil des ministres le 25 mai 2011.

Les ressources consacrées aux activités de l'ANSSI ont été définies selon la progression suivante :

- en 2013 : 68,1 millions d'euros en AE et 67,8 millions d'euros en CP ;
- en 2014 : 56,9 millions d'euros en AE et 63,2 millions d'euros en CP ;
- en 2015 : 60,4 millions d'euros en AE et 64,9 millions d'euros en CP.

¹ Les ministères principalement concernés sont les ministères chargés de la Défense, de l'Intérieur, ainsi que des ministères financiers.

b) La DISIC

Le budget de la DISIC est dorénavant inscrit intégralement sur l'action 01. Sa dotation s'établit donc à 11 millions d'euros en AE et en CP pour 2013.

Ce budget voit son périmètre d'intervention étendu au déploiement progressif du Réseau interministériel de l'Etat (RIE)¹, en remplacement du réseau AdER. Regroupant l'ensemble des réseaux des ministères, ce dernier doit permettre **la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet.**

La DISIC a la charge de la mise en œuvre de ce réseau, au titre de ses missions d'organisation et de pilotage des opérations de mutualisation de systèmes d'information et de communication, entre administrations de l'Etat. Il est prévu à cette fin de créer, dès 2013, un service à compétence nationale rattaché à la direction.

En outre, le positionnement de l'intégralité des crédits de la DISIC sur l'action 01² conduit à un transfert de 3,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement (financement d'études et du marché d'exploitation du réseau AdER-SIGMA) inscrits sur l'action 10 en loi de finances initiale pour 2012.

Ce transfert est complété par la taxation interministérielle causée par le déploiement du RIE. La traduction budgétaire de ce dernier conduit, en effet, à un transfert en faveur du programme 129 de 15 ETPT provenant de dix-sept programmes du budget de l'Etat, de 1,12 million d'euros en crédits de titre 2 et de 6,5 millions d'euros hors titre 2.

2. Une réduction des dépenses en 2013, hors cybersécurité

Hors cybersécurité, **l'évolution des crédits hors titre 2 en 2013 s'inscrit dans la politique de redressement des finances publiques**, en s'établissant en crédits de paiements à 352 millions d'euros.

a) La « Coordination du travail gouvernemental », une contraction des dépenses hors cybersécurité

Rappelons à **titre liminaire** que **l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental »** constitue principalement une enveloppe budgétaire de **crédits de rémunération des personnels** (titre 2) des organismes ci-après, alors que **l'action 10 « Soutien » rassemble leurs crédits de fonctionnement** (hors titre 2). Les organismes concernés sont donc :

- les cabinets ministériels (du Premier ministre, du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé des relations avec

¹ Sa création a été décidée en Conseil des ministres du 25 mai 2011 afin de faire face aux menaces sur la sécurité des systèmes d'information.

² Les crédits hors titre 2 de la DISIC étaient inscrits sur l'action 10 « Soutien ».

- le Parlement et du ministre chargé des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement) ;
- le Commissaire général à l'investissement ;
 - le Secrétariat général du Gouvernement ;
 - la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) ;
 - le Service d'information du Gouvernement (SIG) ;
 - la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES ») ;
 - l'Académie du renseignement ;
 - le Secrétariat général de la mer ;
 - le Comité stratégique pour le numérique ;
 - l'Académie du renseignement ;
 - la Commission supérieure de codification.

Il convient toutefois de relever **deux exceptions à la règle de dévolution des crédits de personnels** (titre 2) à l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental », **et des dépenses de fonctionnement à l'action 10** « Soutien » (hors titre 2).

La première concerne l'action 01 qui regroupe également les crédits de hors titre 2 qui sont destinés aux besoins suivants :

- **l'intendance du cabinet du Premier ministre¹ ;**
- **le versement des subventions accordées par le Premier ministre aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté ;**
- **les activités dites « métiers » du SIG et de la DISIC.**

La seconde vise les rémunérations des agents de la DSAF qui relèvent de l'action 10 « Soutien » et non de l'action 01.

(1) Une baisse de 1 % des dépenses de titre 2

Les crédits de titre 2 de l'action sont en baisse de 1 % en 2013 par rapport à 2012. Ils s'établissent à **55,18 millions d'euros** en AE et en CP. **Ils correspondent à 650 ETPT en 2013 contre 654 en 2012².**

La DSAF a précisé à votre rapporteur spécial que **la mise en place du cabinet de la porte-parole du Gouvernement et ministre des droits des**

¹ Ces crédits couvrent les besoins en produits alimentaires, en personnels intérimaires de restauration et en produits non alimentaires (matériels, produits d'entretien, etc.).

² En effet, le schéma d'emploi pour 2013 prévoit la suppression de 11 ETP, soit 16 ETPT dont 10 ETPT d'effet extension année pleine de 2012 et 6 ETPT pour 2013.

femmes à la suite du remaniement ministériel est sans incidence financière sur le programme, et a pu être réalisée sans ressources supplémentaires. En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, la DSAF a précisé que « *les crédits de l'action 01 comprenaient, dès 2012, une réserve destinée à absorber la création d'un cabinet ministériel en cours de gestion. Ainsi, la variation par rapport à 2012 s'établit à la baisse (- 2,7 %)*¹. Elle résulte principalement de la mise en œuvre de la rationalisation des secrétariats des cabinets.»

Quant au financement de **la création de la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD)** au sein de la DSAF, celle-ci est assurée par un transfert concernant exclusivement les emplois. Les moyens nécessaires au fonctionnement de cette nouvelle sous-direction, dont l'effectif cible est de l'ordre d'une trentaine d'agents, sont en effet autofinancés par le programme 129.

La mutualisation à la DSAF des activités de soutien conduit au transfert vers l'action 10 de 14 ETPT du **SIG** affectés à des fonctions support². Il en résulte une contraction de la masse salariale de l'ordre de 0,8 million d'euros en 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

(2) Une stabilisation des dépenses hors titre 2

Les dépenses hors titre 2 de l'action 01 s'établissent en 2013 à **35,25 millions d'euros en CP** et 31,01 millions d'euros en AE. A périmètre constant, les dépenses hors titre 2 se stabilisent en 2013.

Les crédits consacrés aux **activités dites « métiers » du SIG** sont en baisse de 7,3 %. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la reconduction, en 2013, du montant de 4 millions d'euros de crédits consacrés à l'analyse de l'opinion et des médias alors que la dotation dédiée à la mise en œuvre des campagnes de communication gouvernementale est réduite de 10,9 millions d'euros en 2012 à 6,8 millions d'euros en 2013. Or ces dernières peuvent se révéler nécessaires en période de crise. Quant à la dotation de 4 millions d'euros prévue pour la stratégie digitale, elle est également maintenue en 2013.

En ce qui concerne l'intendance du cabinet du Premier ministre, votre rapporteur spécial constate qu'après une réduction de 9,4 % entre 2011 et 2012, ces crédits se contractent de 6,6 % en 2013 par rapport à 2012.

¹ La sous-action « Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés » enregistre une diminution de 2,7 % des crédits de titre 2 correspondant principalement à la diminution de 10 ETPT en 2013 pour la rationalisation du nombre de secrétariats dans les cabinets, qui correspond à une mesure issue du précédent budget triennal 2011-2013. Il s'agit de regrouper les secrétariats en pôle pour en diminuer le nombre global et favoriser la gestion quotidienne des horaires de présence.

² Dix agents de reprographie, deux conducteurs et deux huissiers.

En ce qui concerne **le versement des subventions accordées par le Premier ministre aux associations œuvrant en faveur des droits de l'homme**, leur montant affiche une réduction de 14,2 % en 2013 par rapport à 2012.

b) Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) joue un rôle primordial en matière de sécurité nationale puisqu'il assiste le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en ce domaine. A ce titre, il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale et coordonne la mise en œuvre des mesures correspondantes.

Son enveloppe budgétaire, d'un montant de 250,79 millions d'euros en CP et 245,84 millions d'euros en AE, figure sur **l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense »** et traduit principalement la poursuite de la montée en puissance de l'ANSSI. Son plafond d'emploi progresse de 68 EPTP par rapport à 2012 et est donc fixé à 531 EPTP. Ses crédits en titre 2 représentent un peu plus de 17 % de l'ensemble de ses crédits.

Il convient de souligner que, désormais, des crédits en titre 2 sont transférés¹, à partir des fonds spéciaux, sur cette action afin d'assurer le versement des régimes indemnitaires² spécifiques aux agents de la DGSE pour un montant de 2,1 millions d'euros. Ces versements relèvent dans ce nouveau cadre des modalités classiques de la rémunération des agents publics.

Les crédits hors titre 2 de l'action progressent en 2013 à nouveau de plus de 6 % en s'établissant à 207,50 millions d'euros en CP et 202,55 millions d'euros en AE.

Il convient cependant de distinguer l'évolution des crédits de fonctionnement de celle des dépenses d'investissement. Alors que les premiers se contractent de 1 % en 2013, les secondes progressent de 14 %. Ces dotations s'élèvent respectivement en 2013 à 105,84 millions d'euros et 100,76 millions d'euros.

En effet, les crédits d'investissement du SGDSN répondent aux besoins de défense et de sécurité nationale en matière de prévention des risques nucléaires radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs, mais également de sécurisation des réseaux de communication. Une partie de ces crédits sont destinés à l'ANSSI.

¹ Le transfert répond à une recommandation de la commission de vérification des fonds spéciaux.

² Primes de sujétions, indemnités de contrainte spécifique, etc.

c) Le Secrétariat aux affaires européennes

Le plafond d'ETPT de l'action 03 « Coordination de la politique européenne » est diminué de 2 ETPT en 2013 pour s'établir à 145.

Les crédits de fonctionnement du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) augmentent de 0,7 million d'euros en raison de la prise en charge de coûts supplémentaires obligatoires dus au remboursement des frais d'interprétariat à l'Union européenne.

d) Le transfert de l'action « Administration territoriale »

Les crédits de rémunérations des agents occupant les emplois des services déconcentrés relevant du Premier ministre qui étaient inscrits en 2012 sur l'action 05 « Administration territoriale » sont intégralement transférés sur le programme 333.

e) La stabilisation des crédits du Soutien

L'action 10 retrace principalement les crédits dévolus à la DSAF aux fins d'accomplissement de sa mission de soutien au fonctionnement de l'ensemble des services du Premier ministre (hors titre 2). Elle rassemble, également, les dotations de personnel de la DSAF.

Son enveloppe budgétaire est stabilisée en 2013 en euros courants pour s'établir à 78,74 millions d'euros en CP et 80,75 millions d'euros en AE. Elle se répartit entre crédits de titre 2 pour 34,51 millions d'euros en CP et 44,22 millions d'euros hors titre 2 (fonctionnement¹ et investissement).

Rappelons que l'action 10 « Soutien » regroupe les crédits nécessaires au fonctionnement des services du Premier ministre dont les dépenses de rémunération sont prises en charge au titre de l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental ».

S'y ajoutent également celles de la DSAF, du commissaire général pour le développement de la vallée de la Seine, de la mission interministérielle « Union pour la Méditerranée » (UPM), et de plusieurs autres entités dont notamment le centre d'analyse stratégique (CAS)²...

L'évolution de sa dotation en 2013 intègre trois facteurs majeurs précédemment mentionnés : le transfert de l'ensemble des crédits de la DISIC inscrits sur l'action 10 vers l'action 01, celui des emplois de supports du SIG de l'action 01 vers l'action 10 et la création de la SDPSD précédemment mentionnés.

¹ Il s'agit essentiellement des fournitures de bureau, des travaux d'impression, des abonnements, du mobilier, des loyers, des frais liés à l'entretien des locaux immobiliers, des dépenses automobiles, informatiques et de télécommunications et des frais de représentation.

² Les dépenses de fonctionnement du Centre relèvent de l'action 10 pour les prestations concernant les secteurs des ressources humaines, du patrimoine, de la logistique et des systèmes d'information définis dans le cadre d'une convention de gestion.

De surcroît, le plafond d'emploi de la DSAF est réduit de 5 ETPT¹ pour se fixer à 502 conformément aux instructions du Premier ministre².

f) Une baisse significative des crédits « Stratégie et prospective »

Après une réduction des dotations de 6,3 %, en CP et en AE en 2011, et de 0,92 % en 2012, les crédits consacrés à la stratégie et prospective sont à nouveau minorés globalement de 7 % par rapport à 2012. Ils s'établissent à 25,96 millions d'euros en CP et en AE.

L'écart entre la loi de finances initiale pour 2012 et le présent projet de loi correspond à une diminution de plus de 2 millions d'euros. Cette baisse est la conséquence de la suppression de cinq ETP et de la diminution substantielle des crédits de hors titre 2.

En effet, les dépenses de personnel se contractent de 5 % en se fixant à près de 13 millions d'euros en CP, tandis que les crédits de fonctionnement enregistrent une réduction de 9 % et s'élèvent à 8,05 millions d'euros en 2013. Les dépenses d'intervention prévues pour un montant de 4,91 millions d'euros baissent ainsi de 10 %.

g) Les ordres

(1) Une hausse du budget de l'Ordre de la Légion d'honneur

L'Ordre de la légion d'honneur bénéficie de subventions pour charges de service public qui regroupent **les crédits de personnel, de fonctionnement** et d'investissement **pour la gestion des ordres nationaux**³ et de la Médaille militaire, du musée consacré à l'histoire des ordres et des décorations et des maisons d'éducation destinées à la descendance féminine des membres des ordres nationaux, ainsi que de celle des légionnaires étrangers.

La dotation de l'Ordre progresse de plus de 2,5 millions d'euros et s'élève donc, en 2013, à 25,88 millions d'euros en AE et en CP, soit une progression de 11 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2012.

Cette évolution résulte de l'attribution d'une dotation en fonds propres inscrite en titre 7. Celle-ci doit permettre à la Grande chancellerie de financer son programme d'opérations immobilières à partir du programme 129, et non plus à partir des recettes issues du CAS Immobilier du programme 723, dont le montant varie en fonction du produit des cessions perçu.

S'agissant des effectifs de l'ordre, son plafond d'emploi est réduit d'un ETPT pour s'établir, en 2013, à 409 ETPT. Les dépenses de personnel représentent un peu plus de 70 % du montant de la subvention.

¹ Cette réduction correspond à une diminution du plafond de trois ETPT.

² Cf. Lettre de cadrage du mois de juin 2012 pour l'élaboration du PLF 2013.

³ Légion d'honneur et Ordre national du Mérite.

(2) Une stabilisation de la dotation de l'Ordre de la libération

Les crédits de l'action 14 restent stables par rapport à 2012.

A l'instar de l'Ordre de la légion d'honneur, les ressources de **l'Ordre de la libération** sont assurées par le versement d'une subvention pour charges de service public. Son montant s'élève, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, à **1,35 million d'euros** en AE et en CP. Les charges de personnel représentent un peu plus des deux tiers de l'ensemble de la subvention pour 14 ETPT prévus en 2013, soit 0,93 million d'euros en CP.

h) La MILDT

La dotation budgétaire de la MILDT pour 2013 s'élève à 22 millions d'euros en CP et en AE. Elle est donc minorée de 5 % par rapport à celle ouverte en loi de finances initiale pour 2012.

Les effectifs de la MILDT demeurent stables par rapport à 2012. Ils sont au nombre de 22 ETPT. Les crédits correspondants se fixent à 1,95 million d'euros en 2013.

En revanche, votre rapporteur spécial observe que les **crédits d'intervention diminuent, quant à eux, de 7 %**. Ils constituent le poste principal de dépenses, soit un peu plus de 63 % de l'enveloppe totale des crédits.

Or, votre rapporteur spécial tient à souligner que ces crédits d'intervention participent à la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre les drogues. Cette dernière, sous le précédent plan gouvernemental, a visé à réduire les expérimentations chez les plus jeunes, à limiter l'abus des drogues licites, à lutter contre les usages de drogues illicites et contre l'ensemble des trafics, et à maintenir l'équilibre d'une approche intégrée (prévention, application de la loi, soins et recherche).

Ainsi les crédits d'intervention permettent de financer au niveau central un programme annuel de recherche piloté par la MILDT¹. Cette dernière consacre également, au titre de son action internationale, des crédits à des organismes internationaux² qui contribuent à la lutte contre la drogue. Enfin, elle tend à soutenir des projets interministériels relevant du titre 6 présentés au comité permanent par les ministères.

Les orientations stratégiques, qui seront retenues dans le cadre du prochain plan gouvernemental, permettront de définir plus précisément la répartition des crédits de la MILDT entre les différentes actions.

Enfin, les crédits de fonctionnement se contractent de 5 % en 2013 et sont estimés à 5,81 millions d'euros.

¹ Ces études permettent de disposer d'expertises collectives et de recherches donnant à tous les ministères des connaissances complètes et actualisées sur les effets des produits, les types de consommation, les marchés de substances illicites et les déterminants de conduites à risque.

² L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ou le groupe Pompidou.

B. LE PROGRAMME 333, UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI À BUDGET CONSTANT

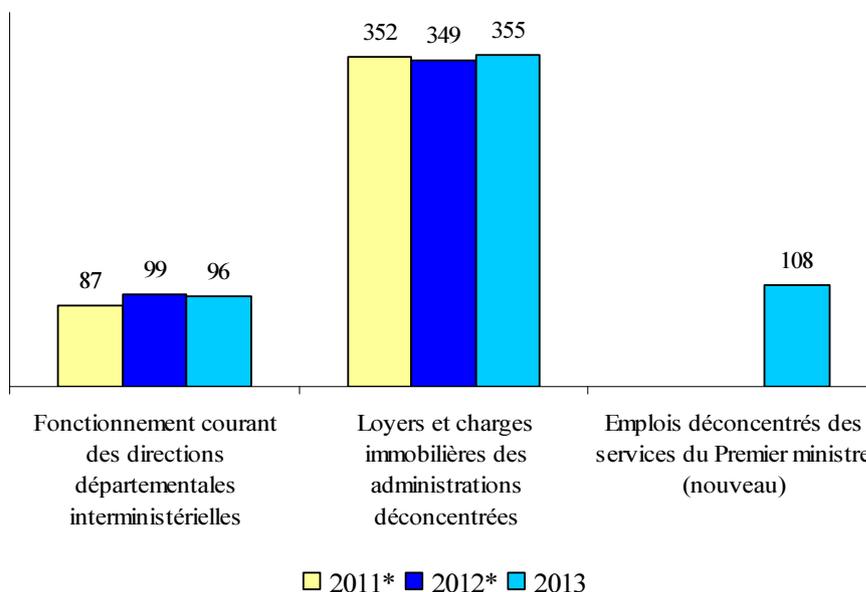
Justifié par la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale en 2010 et introduit en loi de finances initiale pour 2011, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » constitue un **cadre budgétaire de mutualisation du fonctionnement des administrations déconcentrées**.

En 2013, son enveloppe budgétaire augmente de 25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 **en raison du transfert des emplois déconcentrés du Premier ministre**, auparavant inscrits sur le programme 129. Ils s'élèvent à 618,39 millions d'euros en AE et **558,32 millions d'euros** en CP hors fonds de concours et attributions de produits¹.

La dotation en CP du programme hors transfert est globalement stable. Elle enregistre une légère inflexion à la hausse de moins de 0,74 % (3,35 millions d'euros).

Evolution des crédits de paiement sur la période 2012-2013 des actions du programme 333

(en millions d'euros)



* Crédits hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

¹ Le programme bénéficie de deux FDC : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les fonds de concours apportés aux opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Quant aux ADP, elles concernent notamment le produit des cessions de biens mobiliers. Le montant estimé en 2013 des FDC et ADP est de 2,25 millions d'euros.

S'agissant du « calibrage » des crédits du programme, l'examen de l'exécution des crédits des DDI pour 2011 **avait révélé une insuffisance des crédits** pour couvrir leurs besoins de fonctionnement.

En effet, le montant de la dotation du programme 333 avait été déterminé dans des délais très courts¹, ce qui n'avait pas permis de prendre en compte l'ensemble des dépenses des nouvelles directions.

L'insuffisance des crédits avait été résorbée en gestion par un transfert de crédits complémentaires et une levée partielle de la réserve de précaution en 2011. Le projet de loi de finances pour 2012 avait alors intégré les transferts de crédits ainsi opérés en gestion 2012, rendant ainsi le programme soutenable budgétairement.

Tout en saluant la stabilisation des crédits du programme, votre rapporteur spécial espère toutefois qu'il a été tenu compte des difficultés précédemment rencontrées dans la construction du présent projet de loi de finances et du triennal 2013-2015.

Trois axes structurent le programme 333 :

- **l'ensemble des dépenses de fonctionnement des DDI** retracé dans l'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » ;

- **les dépenses immobilières de la quasi-totalité des administrations déconcentrées** de l'Etat inscrites à l'action 02 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées » ;

- **les « emplois déconcentrés des services du Premier ministre »** transférés² de l'action 05 du programme 129 dans une nouvelle action 03.

¹ Cette dernière a été fixée dans un délai de trois semaines sur la base d'une estimation des dépenses de fonctionnement des DDI prises en charge par les différents ministères, alors que ces directions venaient à peine d'être mises en place.

² Ce transfert majeur est également accompagné d'un montant de 0,1 million d'euros en titre 2 transféré sur le programme 333 depuis le programme 124 « Conditions et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » en vue de financer un deuxième poste d'adjoint à la DDCSPP d'Ille et Vilaine.

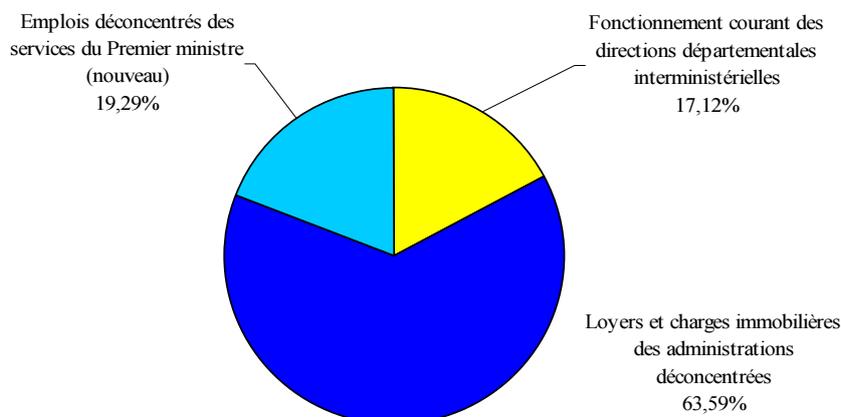
Inversement, sont transférés depuis le P333 les montants suivants :

- 262 140 euros en hors titre 2 sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » en vue du fonctionnement des services de préventions des crues ;

- 48 600 euros en hors titre 2 sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » en vue des frais de fonctionnement engagés dans le cadre du transfert du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (Sivep) de Roissy ;

- 33 000 euros en hors titre 2 sur le programme 175 « Patrimoines » concernant le transfert de dépenses de fluides vers le ministère de la culture.

Répartition des crédits de paiements pour 2013 entre les actions du programme 333



Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

1. La poursuite de la rationalisation des dépenses des DDI

La création du programme 333 en 2011 a permis de **consacrer le caractère interministériel des directions départementales**, tout en assouplissant et en optimisant les modalités de gestion par la mise en œuvre d'une enveloppe budgétaire unique.

a) Une baisse significative des dépenses de fonctionnement

L'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles », financée en 2013 à hauteur de 95,59 millions d'euros en AE et CP, se contracte globalement de 3 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012. Elle représente un peu plus de 17 % de l'ensemble de la dotation du programme.

Les dépenses de fonctionnement d'un montant de 85,59 millions d'euros représentent 89,5 % de l'ensemble des crédits de l'action.

Elles concernent essentiellement les frais liés aux véhicules (dont assurances)¹, les frais de maintenance² et les frais généraux³

¹ 15 millions d'euros en 2013.

² Le nettoyage et gardiennage des locaux pour un montant de 12,6 millions d'euros en AE et CP.

³ Les fournitures de bureau (13 millions d'euros), les frais postaux (9,5 millions d'euros), la bureautique et les moyens d'impression et informatique (9 millions d'euros), la téléphonie et Internet (7 millions d'euros), les études et la documentation (0,79 million d'euros) et les frais de déplacement (9 millions d'euros).

Sont également incluses les dépenses de formation¹, et accessoirement les dépenses d'action sociale des directeurs et directeurs adjoints des DDI², dont les crédits et les frais de changement de résidence³.

Ces dépenses de fonctionnement sont minorées de 5 % en 2013 par rapport à 2012. En effet, la mutualisation des fonctions de support se poursuit.

La rationalisation du parc automobile, pilotée par chaque préfet de département, sera également entreprise. L'objectif consiste à terme à créer un parc commun à plusieurs administrations en externalisant la gestion du parc par le biais d'un marché interministériel.

Comprenant 7 242 véhicules en 2012, la cible est fixée à 6 979 véhicules en 2013. Deux marchés interministériels sont déployés, l'un concernant la gestion de la flotte automobile et l'autre l'approvisionnement en carburant. Un marché interministériel en matière d'assurance est en cours de passation afin de généraliser l'assurance du parc automobile et d'externaliser la gestion des sinistres et contentieux.

Au total, ce poste de dépense représente, en 2013, 15 millions d'euros, soit 17,5 % des moyens de fonctionnement du programme, dont 12 millions d'euros pour les frais liés aux véhicules et 3 millions d'euros pour l'assurance des véhicules.

b) Des dépenses d'investissement nécessaires

S'agissant des **dépenses d'investissement**, celles-ci progressent de 67 % (soit 4 millions d'euros) pour s'établir à **10 millions d'euros en 2013**. Elles se répartissent, d'une part, en une enveloppe de neuf millions d'euros destinée au renouvellement du parc automobile, et, d'autre part, en une dotation d'un million d'euros consacrée aux équipements téléphoniques et informatiques.

Rappelons tout d'abord que ces dépenses n'avaient pas été prévues lors de l'élaboration du premier budget du programme en loi de finances initiale pour 2011. Or, elles concernent le renouvellement régulier des matériels informatiques des 36 000 agents et du parc automobile de plus de 7 000 véhicules des DDI.

De surcroît, ces dépenses répondent au plan de rationalisation de la gestion des nouvelles directions, qui prévoit notamment la réduction du nombre de véhicules de plus de quatre ans.

¹ 2,65 millions d'euros en 2013.

² 0,25 million d'euros en 2013. Ne relèvent pas de l'action 01 du programme les dépenses d'action sanitaire et sociale concernant les agents en poste en DDI (à l'exception de celles des directeurs et directeurs adjoints), de formation « métiers » et les dépenses spécifiques des DDI liées à l'exercice de missions techniques. Dans le cadre des formations, seules les formations « transverses » sont imputables au programme 333.

³ 0,8 million d'euros en 2013.

2. La mise en œuvre du volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

L'action 02 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées » rassemble les crédits consacrés aux paiements des **loyers et les charges connexes** (fluides et autres dépenses liées à l'occupation des immeubles¹), à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage, considérées comme des dépenses de fonctionnement courant.

La dotation consacrée à l'ensemble de ces charges en 2013 s'élève à **355,01 millions d'euros en CP** et 415,08 millions d'euros en AE. Elle consomme près des deux tiers de l'enveloppe globale. **Elle progresse globalement de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.**

L'action 02 consacre la consolidation du rôle des préfets en matière d'optimisation de la gestion immobilière de l'Etat. Elle permet de distinguer l'Etat propriétaire, incarné par France Domaine, de l'Etat occupant.

En effet, **le périmètre de cette action est plus large que celui de l'action 01** dédiée aux directions départementales interministérielles. Il comprend non seulement les 238 DDI, mais également les 112 directions régionales du champ de la réforme RéATE, les 96 préfectures (et leurs sous-préfectures) de métropole ainsi que les 32 services de l'éducation nationale installés dans des locaux communs avec les services du périmètre du programme.

Votre rapporteur spécial constate qu'en 2012, ces services rassemblaient près de 90 000 agents répartis sur 2 342 sites. Or le succès d'une politique immobilière efficiente repose sur le regroupement des services afin de réduire les surfaces occupées.

Cette démarche entreprise sous le précédent quinquennat a déjà conduit à diminuer le nombre de sites à hauteur de 2,6 % en 2012 par rapport à 2011. Cette réduction devrait se poursuivre en 2013 à hauteur de 4,3 % pour atteindre 2 242 sites².

Rappelons que ces administrations de « l'Etat occupant » versent, soit un **loyer budgétaire** représentatif du coût financier d'immobilisation du capital occupé appartenant à l'Etat, **soit un loyer externe** à un bailleur privé.

¹ Il s'agit des travaux courants du locataire (à distinguer de l'entretien lourd à la charge du propriétaire, relevant du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »), des charges immobilières, des impôts et taxes, et de la collecte et le traitement des déchets.

² Ces sites devraient être répartis de la manière suivante : 912 sites soumis à des loyers budgétaires, 659 sites soumis à des loyers externes et 671 sites mis à disposition à titre gratuit ou soumis à contrepartie.

Recensement des implantations du périmètre du programme 333

	sites	SUN (m ²)	Evolution	
			sites	SUN
2010	2 102	1 458 030		
2011	2 406	1 780 481		
2012	2 342	1 738 129		
2013	2 242	1 643 070	- 4,3 %	- 5,5 %
2014	2 159	1 603 641	- 3,7 %	- 2,4 %
2015	2 124	1 573 182	- 1,6 %	- 1,9 %

Source DSAF

S'agissant des loyers budgétaires, ils sont calibrés sur la dotation de 2012 diminuée de 4,5 millions d'euros représentant les économies réalisées grâce à la libération de certains sites en 2010 et augmentés de l'indice Ilat¹ à 2,38 %. Le montant de ces loyers est fixé en 2013 à 148,3 millions d'euros en AE et CP.

Quant aux **loyers externes**, leur estimation intègre les économies liées à la RÉATE augmentés de l'indice Ilat à 2,38 % pour s'établir à 95,4 millions d'euros en CP et 155,5 millions d'euros en AE.

Les autres dépenses immobilières (fluides, charges et travaux du locataire) progressent en raison de la prise en compte de l'inflation fixée à 1,75 %. Le montant des crédits qui y sont consacrés s'établit à 111,3 millions d'euros en AE et CP.

3. Un nouveau venu, les emplois déconcentrés des services du Premier ministre

Les crédits affectés à la nouvelle action 03 du programme 333 s'élèvent en 2013 à 107,7 millions d'euros en AE et en CP. Ils proviennent du transfert intégral de crédits de l'action 05 du programme 129 vers le programme 333².

L'action 05 « Administration territoriale » du programme 129 avait été créée en 2010 afin de retracer les crédits de rémunération :

- des secrétaires généraux aux affaires régionales (**SGAR**), initialement inscrits à l'action 10 « Soutien » et de leurs adjoints ;

¹ « L'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) est constitué par la somme pondérée d'indices représentatifs du niveau des prix à la consommation, de celui des prix de la construction neuve et de celui du produit intérieur brut en valeur. » source : INSEE.

² En outre, un emploi et la masse salariale correspondante (0,16 million d'euros) sont également transférés depuis le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » afin de créer un poste de DDI adjoint supplémentaire.

- des chargés de mission sectoriels dont les directeurs des **plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines rattachés au SGAR et les responsables régionaux du service des achats de l'Etat (SAE)** ainsi que leurs collaborateurs n'ayant pas le statut de chargé de mission¹ ;

- des **directeurs départementaux interministériels** et de leurs adjoints.

Le nombre des agents relevant de cette action, tant au niveau régional (339) qu'au niveau départemental (498), s'élève à 837.

Les crédits de titre 2 s'élèvent à 107,7 millions d'euros relatifs aux 837 emplois de SGAR et de leurs chargés de mission, ainsi que les chargés de mission du « service des achats de l'Etat » (SAE) et des directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles (DDI) ;

Quant aux crédits hors titre 2, ils se fixent en 2013 à 0,5 million d'euros relatifs à l'action sociale des directeurs et directeurs adjoint en DDI.

L'ensemble de ces crédits se répartissent comme suit :

Structures	Prévision pour 2013 « Programmation triennale »	CP en LFI 2012	CP demandés en 2013	Ecart en %
SGAR	107 471 023	29 294 087	33 623 694	7,12 %
SAE		2 094 262		
DDI		73 986 787	74 094 654	0,15 %

Source : DSAF

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la hausse de l'enveloppe budgétaire pour 2013, la DSAF a fait valoir que « *les crédits supplémentaires demandés pour 2013 se justifient par la hausse du taux de CAS Pensions (passé de 68,92 % en 2012 à 74,6% en 2013 pour les personnels civils) et la budgétisation d'une enveloppe afin d'être en mesure de rembourser les ministères qui demanderaient le remboursement des agents qu'ils mettent actuellement à disposition des SGAR gratuitement.* »

Enfin, la nouvelle action bénéficie d'un transfert entrant depuis le programme 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » afin de permettre la création d'un deuxième poste d'adjoint à la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations d'Ile et Vilaine, pour un montant de 116 000 euros.

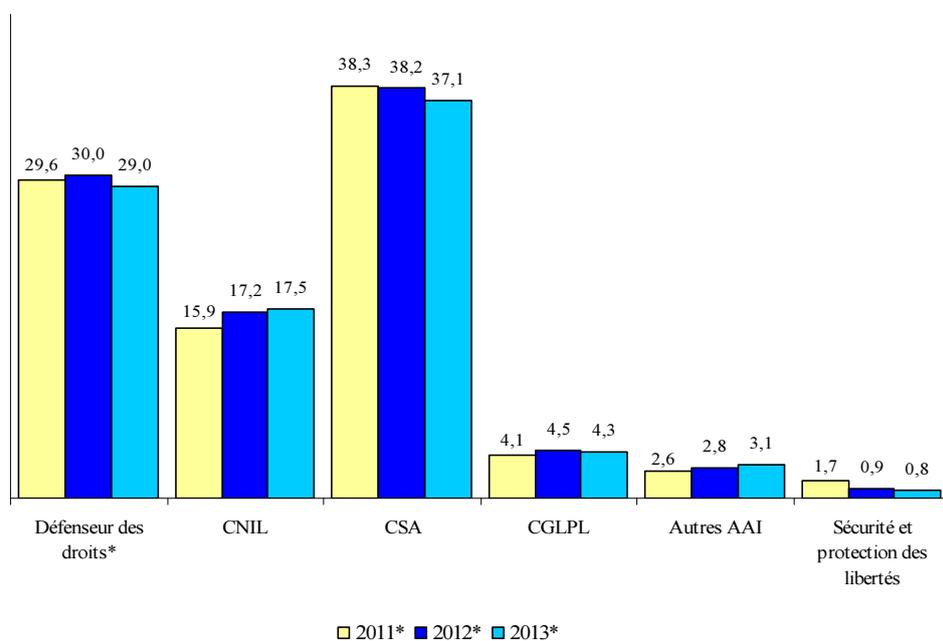
¹ Agents des plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines notamment.

C. LE PROGRAMME 308, UNE RÉDUCTION GLOBALE DES CRÉDITS

Contrairement à l'an dernier, les dotations du programme 308 pour 2013, soit 91,79 millions d'euros¹ en CP, subissent une inflexion à la baisse de 2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012 et à ceux prévus dans le cadre de la programmation pluriannuelle. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la CNIL échappe à cette minoration généralisée.

Evolution des crédits de paiement sur la période 2011-2013
des actions du programme 308

(en millions d'euros)



* Somme des crédits ouverts en 2011 pour le Médiateur, la HALDE, la CNDS et le Défenseur des enfants

Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

Votre rapporteur spécial tient à souligner la double difficulté inhérente au pilotage de ce programme, l'indépendance des autorités, d'une part, et la nécessaire conciliation entre efforts de rationalisation des dépenses et adéquation des moyens alloués aux missions, d'autre part.

¹ Hors fonds de concours et attribution de produits. Les ADP dont bénéficie le programme 308 concernent les mêmes domaines que ceux du programme 129, soit :

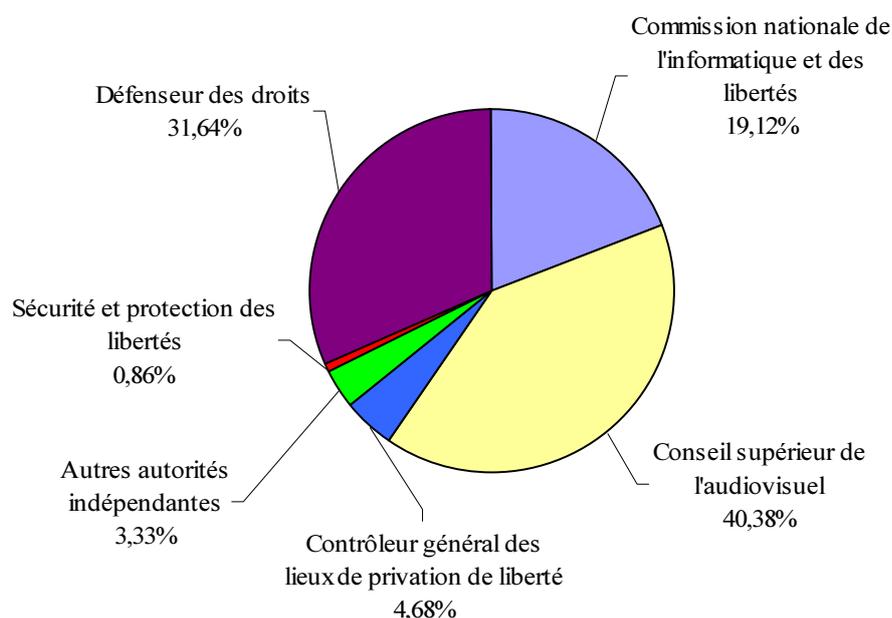
- les recettes provenant des cessions de publications, de travaux et d'études, ainsi que des prestations informatiques et télématiques réalisées par le CSA ;
- les produits des cessions de biens mobiliers bénéficiant aux autorités administratives indépendantes des mêmes ADP.

Est également rattaché au programme un FDC relatif à la participation de la Commission européenne aux actions du Défenseur des droits pour un montant de 55 000 euros.

Depuis l'an dernier, le programme comprend six actions et neuf autorités administratives et constitutionnelles, le Défenseur des droits, la CNIL, le CSA, le CGLPL, la CADA, le CCNE, la CNCDH, le CNCIS et la CCSDN.

La minoration globale de la dotation du programme de 2 % par rapport à 2012 résulte des efforts de rationalisation des dépenses de certaines AAI afin de permettre une meilleure adéquation des moyens alloués aux missions d'autres AAI telle que la CNIL.

Répartition des crédits de paiements des actions pour 2013 du programme 308



Source : *Projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement »*

1. Une hausse significative du budget de la CNIL

La dotation globale de la CNIL en 2013 se fixe à 17,55 millions d'euros en CP et 15,57 millions d'euros en AE en 2013.

Elle constitue l'un des principaux bénéficiaires de cette nouvelle répartition des crédits, conformément à la programmation triennale qui prévoit l'augmentation de son plafond d'emploi.

La commission devrait déjà bénéficier de créations nettes d'emplois en 2013 dans le cadre du budget triennal 2011-2013, augmentant son plafond de 163 ETPT en 2012 à 170 ETPT en 2013.

En loi de finances initiale pour 2012, la CNIL a, de surcroît, bénéficié de deux ETPT supplémentaires, puis de trois ETPT pour 2013 dans la programmation pluriannuelle 2013-2015. Ces créations de postes correspondent à l'accroissement des missions de la CNIL.

En effet, en réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la finalité de ces nouveaux emplois, les services du Premier ministre ont mis l'accent sur l'émergence de nouveaux besoins issus des récentes attributions confiées à la CNIL par le législateur que sont le contrôle général de la vidéoprotection¹ ainsi que l'obligation de notification des failles de sécurité². Ces dernières conduisent à la création de sept ETP en 2013, accompagnés de la masse salariale correspondante.

L'élargissement de son champ d'intervention en matière de vidéoprotection est prévu par la loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure de 2011 (LOPSSI 2)³. Avant l'adoption de la loi de 2011, la CNIL ne contrôlait que les dispositifs de vidéoprotection installés dans les entreprises et dans l'ensemble des locaux n'accueillant pas de public, soit 30 000 caméras déclarées à ce jour.

La LOPSSI 2 a étendu cette vérification aux systèmes de vidéosurveillance installés dans les lieux ouverts au public et soumis au régime de la loi de 1995, dite LOPSSI 1⁴. Elle vise plus de 900 000 caméras⁵.

Au total, le plafond d'emplois de la CNIL pour 2013 s'établit à 175 ETPT. La masse salariale correspondante croît de 4 % en 2013 par rapport à 2012. Elle s'élève à 11,72 millions d'euros en CP.

S'agissant des crédits de hors titre 2, ils subissent une inflexion à la baisse de 1 % en 2013. Ils s'élèvent à 5,83 millions d'euros en CP en 2013.

2. La contraction des budgets des autres autorités

a) Le recalibrage du budget du contrôleur général des lieux de privation de liberté

L'enveloppe budgétaire du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) s'élève en 2013 à 4,04 millions d'euros en AE et **4,30 millions d'euros en CP**. Elle recule de 4 % en CP par rapport à 2012.

Votre rapporteur spécial observe **que sa masse salariale est réduite de 9 % par rapport à 2012**, en raison de la minoration des crédits affectés aux collaborateurs extérieurs.

¹ Cf. Article 18 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

² Cf. Article 17 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

³ Cf. Article 18 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

⁴ Cf. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁵ Selon les commissions départementales de la vidéosurveillance.

Toutefois, cette réduction substantielle lui permet de bénéficier dans le cadre du nouveau budget triennal 2013-2015¹, de la création **d'un ETP supplémentaire en 2013**, en réponse à l'accroissement des saisines de l'institution, afin de renforcer l'équipe administrative² et d'optimiser le traitement des requêtes et les délais des réponses apportées.

En effet, le CGLPL est conduit à visiter des lieux de privation de liberté de plus en plus éloignés, notamment en outre-mer, tandis que la durée moyenne des missions tend également à s'allonger³ en raison du nombre d'entretiens avec les personnes privées de liberté et les personnels.

Par ailleurs, l'autorité ayant été créée il y a maintenant cinq ans, le renouvellement par tranches annuelles du matériel informatique doit être effectué.

En conséquence, s'agissant des crédits de fonctionnement, ces derniers sont abondés de 0,2 million d'euros supplémentaires. Ils passent ainsi de 0,84 million d'euros à 1,02 million d'euros afin de mieux adapter les moyens du CGLPL à l'extension de ses missions.

b) La minoration des dépenses de l'autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits

Prévu à l'article 71-1 de la Constitution modifiée en 2008⁴, le Défenseur des droits a été institué par la loi organique du 29 mars 2011⁵. Nommé par décret du 23 juin 2011⁶, il est entouré depuis le 22 juillet 2011 de trois adjointes⁷, chacune vice-présidente d'un des trois collèges, et d'un Délégué général à la Médiation⁸ avec les services publics.

Les pouvoirs des quatre autorités auxquelles il s'est substitué, le Médiateur de la République, la HALDE, le Défenseur des enfants et la CNDS lui ont été officiellement transmis le 1^{er} mai 2011.

¹ En 2012 le CGLPL a disposé de trois ETPT supplémentaires non prévus dans la programmation 2011-2013.

² Création d'une équipe de contrôleurs supplémentaires, amélioration des délais de réponse aux courriers.

³ Environ 5 jours.

⁴ Cf. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

⁵ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

⁶ Cf. Décret du 23 juin 2011 portant nomination du Défenseur des droits - M. Baudis.

⁷ Mme Marie Derain, Défenseure des enfants et Vice-présidente du collège en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ; Mme Maryvonne Lyazid, Vice-présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité ; Mme Françoise Mothes, Vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

⁸ Le Délégué général à la Médiation avec les services publics, M. Bernard Dreyfus, est plus particulièrement en charge des dossiers traités, jusque là, par les services du Médiateur de la République.

Sa mission consiste notamment à défendre les droits et libertés des usagers dans le cadre de leurs relations avec les services publics, à promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, à lutter contre les discriminations et à veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.

La dotation globale du Défenseur des droits est fixée en 2013 à 24,86 millions d'euros en AE et **29,04 millions d'euros en CP**, soit une **réduction de 3 %** par rapport à celle votée en loi de finances initiale pour 2012.

Le présent budget traduit donc la volonté de rationaliser ses moyens sans pour autant remettre en cause ses capacités à remplir les missions qui lui ont été confiées par le législateur.

Votre rapporteur spécial rappelle que la création de cette action avait été réalisée l'an dernier à coût constant en regroupant les crédits des quatre institutions précitées.

Cette réduction concerne tant les dépenses de titre 2 que celles hors titre 2.

Le plafond d'emploi du Défenseur des droits est diminué d'un ETPT. **Il dispose donc en 2013 de 219 ETPT** et d'une masse salariale de 15,64 millions d'euros.

En outre, son budget hors titre 2 est en diminution de plus de 3 % par rapport à 2012. Il s'établit à 13,4 millions d'euros en 2013.

Cette minoration de crédits est le fruit des travaux de réflexion sur la mutualisation des différents services. Elle a notamment bénéficié de la création d'une direction administrative et financière commune, du rapprochement d'une manière générale des services comparables principalement orientés vers les fonctions de support, ainsi que d'une meilleure gestion de la commande publique.

c) Une baisse de 3 % des crédits du CSA

A l'instar des autres autorités, la dotation globale du CSA, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2013, enregistre une **diminution substantielle de 3 %** par rapport à 2012. Elle s'élève à 32,06 millions d'euros en AE et 37,06 millions d'euros en CP en 2013.

Si le plafond d'emplois du CSA était stable dans la prévision pluriannuelle de 2011-2013, il subirait l'effet des suppressions d'emplois dans le nouveau budget triennal, avec une diminution de trois ETPT. Il s'élève donc à 290 ETPT en 2013.

Les crédits hors titre 2 sont minorés de 6 % par rapport à 2012. Le CSA s'est donc inscrit dans un effort de rationalisation de son plafond d'emploi et de ses moyens de fonctionnement. Ceux-ci sont estimés à 15,86 millions d'euros en CP en 2013.

d) Une rationalisation des dépenses des autres autorités

L'action « **Sécurité et protection des libertés** » enregistre une réduction globale des crédits de 10 %. En effet, les crédits en titre 2 de la CNCIS et de la CCSDN subissent une correction technique à la baisse destinée à ajuster la dotation à l'exécution constatée. Leur enveloppe budgétaire respective s'élève en 2013 à 0,56 million d'euros et 0,23 million d'euros en CP.

Les enveloppes budgétaires de la CADA et de la CNC DH sont minorées respectivement de 1 % et 4 % par rapport à 2012. Leurs crédits de paiement s'élèvent respectivement à 1,07 million d'euros et 0,81 million d'euros.

En revanche, la dotation de la **CCNE** progresse d'un peu plus de 0,27 million d'euros pour s'établir à **1,18 million d'euros en 2013**. En effet, le champ des activités du CCNE connaît une extension significative sous l'effet de la loi de 2011 relative à la bioéthique¹.

En effet, cette dernière² impose au CCNE l'organisation d'un débat public, sous forme d'états généraux relatifs à la bioéthique, tous les cinq ans, dès qu'un projet de réforme porte sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé.

De surcroît, elle fixe³ les conditions dans lesquelles le CCNE sera chargé d'animer le réseau des espaces de réflexion éthiques régionaux et interrégionaux.

Ces nouvelles missions ont, par conséquent, justifié l'attribution d'un ETP supplémentaire et de la masse salariale et crédits de fonctionnement correspondants.

¹ Loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

² Cf. Article 46 de la loi précitée.

³ Cf. Article 49 de la loi précitée.

**Récapitulation des crédits de paiement (CP) demandés pour 2013
par programme et par action**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2013	CP ouverts en LFI pour 2012 hors FDC et ADP	CP demandés en PLF pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
129 Coordination du travail gouvernemental	598 510 902	591 109 719	510 960 457	10 695 000
01 Coordination du travail gouvernemental	83 227 926	83 577 996	90 431 524	0
Titre 2	53 046 297	55 577 973	55 180 561	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		18 408 062	27 279 950	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	30 181 630	310 000	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		9 281 961	7 971 013	0
02 Coordination de la sécurité et de la défense	239 333 453	232 069 621	250 793 183	0
Titre 2	36 792 707	36 343 977	43 288 638	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		106 520 644	105 845 306	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	202 540 746	88 580 000	100 763 739	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		625 000	895 500	0
03 Coordination de la politique européenne	14 890 232	14 787 361	15 803 591	445 000
Titre 2	10 915 302	10 736 894	11 053 124	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		4 050 467	4 750 467	445 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	3 974 930	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
05 Administration territoriale	108 971 023	105 975 136	0	0
Titre 2	107 471 023	105 375 136	0	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		600 000	0	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	1 500 000	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
10 Soutien	75 341 693	78 724 200	78 743 592	150 000
Titre 2	29 938 535	30 127 586	34 513 833	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	41 091 021	44 942 304	40 128 978	150 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	3 592 136	2 914 310	4 100 781	0
Titre 6 Dépenses d'intervention	720 000	740 000	0	0
11 Stratégie et prospective	28 415 969	28 018 994	25 963 099	100 000
Titre 2	14 038 984	13 719 330	12 999 211	27 000
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		8 857 264	8 049 985	73 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	14 376 985	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		5 442 400	4 913 903	0
13 Ordre de la Légion d'honneur	23 330 000	23 259 963	25 878 885	0
Titre 2	0	0	0	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		23 258 463	25 878 885	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	23 330 000	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		1 500	0	0
14 Ordre de la Libération	1 106 187	1 434 410	1 345 159	0
Titre 2	0	0	0	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		1 324 410	1 345 159	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	1 106 187	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		110 000	0	0

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2013	CP ouverts en LFI pour 2012 hors FDC et ADP	CP demandés en PLF pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
15 Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	23 894 419	23 262 038	22 001 424	10 000 000
Titre 2	1 894 419	1 886 243	1 954 368	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		6 093 808	5 813 808	4 000 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	22 000 000	300 000	300 000	5 000 000
Titre 6 Dépenses d'intervention		14 981 987	13 933 248	1 000 000
308 Protection des droits et libertés	94 136 228	93 541 193	91 789 197	53 250
02 Commission nationale de l'informatique et des libertés	18 140 504	17 247 281	17 549 743	0
Titre 2	11 958 504	11 322 063	11 720 525	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		5 874 218	5 823 218	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	6 182 000	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		51 000	6 000	0
03 Conseil supérieur de l'audiovisuel	38 250 421	38 159 695	37 060 305	48 250
Titre 2	21 550 421	21 280 381	21 198 543	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		16 879 314	15 861 762	48 250
Titre 5 Dépenses d'investissement	16 700 000	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
05 Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4 157 980	4 461 563	4 297 446	0
Titre 2	3 418 601	3 626 174	3 282 057	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		835 389	1 015 389	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	739 379	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
06 Autres autorités indépendantes	2 608 156	2 808 422	3 056 027	5 000
Titre 2	1 615 051	1 825 437	1 873 042	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		982 985	1 182 985	5 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	993 105	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
CADA	985 997	1 059 829	1 070 826	0
Titre 2	904 539	989 480	1 000 477	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		70 349	70 349	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	81 458	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
CCNE	856 088	906 186	1 179 689	0
Titre 2	245 600	301 217	374 720	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		604 969	804 969	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	610 488	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
CNCDH	766 071	842 407	805 512	0
Titre 2	464 912	534 740	497 845	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		307 667	307 667	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	301 159	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
07 Sécurité et protection des libertés	858 961	878 006	787 151	0
Titre 2	691 045	729 670	638 815	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		148 336	148 336	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	167 916	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2013	CP ouverts en LFI pour 2012 hors FDC et ADP	CP demandés en PLF pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
CNCIS	617 275	616 277	560 609	0
Titre 2	539 616	532 526	476 858	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		83 751	83 751	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	77 659	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
CCSDN	241 686	261 729	226 542	0
Titre 2	151 429	197 144	161 957	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		64 585	64 585	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	90 257	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
09 Défenseur des droits	30 120 206	29 986 226	29 038 525	0
Titre 2	16 310 797	16 153 314	15 636 727	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		13 713 133	13 401 798	0
Titre 5 Dépenses d'investissement	13 809 409	61 779	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		58 000	0	0
333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	427 441 717	447 256 820	558 321 511	2 250 000
01 Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles	83 668 068	98 598 831	95 592 972	2 000 000
Titre 2	0	0	0	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		92 598 831	85 592 972	2 000 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	83 668 068	6 000 000	10 000 000	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
02 Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	343 773 649	348 657 989	355 010 191	250 000
Titre 2	0	0	0	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement		348 657 989	355 010 191	250 000
Titre 5 Dépenses d'investissement	343 773 649	0	0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention		0	0	0
03 Emplois déconcentrés des services du premier ministre	0	0	107 718 348	0
Titre 2			107 718 348	0
Titre 3 Dépenses de fonctionnement			0	0
Titre 5 Dépenses d'investissement			0	0
Titre 6 Dépenses d'intervention			0	0
Total pour la mission	1 120 088 847	1 131 907 732	1 161 071 165	12 998 250
Titre 2	311 947 782	311 259 285	323 569 649	27 000
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	807 296 046	694 876 938	698 460 510	6 971 250
Titre 5 Dépenses d'investissement	3 592 136	98 166 089	115 164 520	5 000 000
Titre 6 Dépenses d'intervention	720 000	31 291 848	27 719 664	1 000 000

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

III. QUEL AVENIR POUR LA PROSPECTIVE ?

Votre rapporteur spécial a procédé, cette année, à un cycle d'auditions sur une période de huit mois, entraînant des contrôles sur place auprès des différentes structures non politiques rattachées aux services du Premier ministre ou bénéficiant de crédits budgétaires et/ou subventions.

Il s'agit des entités bénéficiant de crédits ou subventions provenant du programme 129, telles que le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Commissaire général à l'investissement, la DISIC, le Service d'information du Gouvernement (SIG), les Commissions rattachées aux services centraux telles que la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES »), l'Académie du renseignement, la mission Etalab, le Secrétariat général de la mer, le Comité stratégique pour le numérique, et le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances (récemment supprimé), le Commissaire général pour le développement de la vallée de la Seine, le Centre d'analyse stratégique (CAS), le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), l'Institut français des relations internationales (IFRI), et l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et l'Ordre de la libération.

Constatant le large spectre d'intervention des organismes ainsi couverts par le programme 129, votre rapporteur spécial a souhaité entreprendre **un cycle d'auditions** dès le mois de janvier 2012 sur une période de huit mois, afin d'évaluer la portée et l'impact de l'action de ces structures à l'aune des crédits budgétaires alloués.

Il a donc initié cette démarche avant l'annonce, lors de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, de la mise en place d'un groupe de travail présidé par Mme Yannick Moreau sur la création d'une **instance de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques**, ouverte à l'ensemble des acteurs sociaux.

« Cette nouvelle instance, dont le champ de compétence matériel devrait être large (questions sociales et questions relatives au travail et à l'emploi, mais aussi questions liées à l'économie et aux investissements publics, et touchant aux enjeux de développement durable et à la qualité de l'action publique) pourrait se substituer au Centre d'analyse stratégique »¹.

¹ *Projet annuel de performances pour 2013 « Direction de l'action du Gouvernement ».*

Votre rapporteur spécial livrant ses premières réflexions avant les conclusions du groupe de travail prévues à la fin du mois de novembre 2012, il sera particulièrement attentif aux orientations visant à l'optimisation de l'action publique qui seront ainsi présentées, compte tenu des constatations qu'il formule ci-après.

A. PROGRAMME 129 : UNE INTERMINISTÉRIALITÉ OPÉRATIONNELLE PUISSANTE, UNE PROSPECTIVE OUBLIÉE

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite préciser également que **le résultat de la réflexion qui suit a été communiqué au Premier ministre** alors en activité, **François Fillon, lors d'un entretien** qui s'est déroulé en fin de quinquennat, en avril dernier. Les propos ainsi échangés ont pu permettre de nourrir ce premier bilan.

En un temps de réflexion sur la modernisation de l'Etat, il peut paraître utile de rappeler, puisque le calibrage des crédits budgétaires est intrinsèquement lié aux missions, que **toute réflexion** sur la rationalisation des dépenses et l'efficacité de l'action administrative **doit non seulement porter impérativement sur la définition du périmètre d'intervention** de la structure, **mais également sur la portée effective** de cette dernière.

Or, votre rapporteur spécial a observé au cours de son cycle d'auditions que **si les services marqués par l'interministérialité opérationnelle affichent un dynamisme remarquable**, les structures en charge de la prospective et la stratégie se trouvent le plus souvent oubliées du Premier ministre ou de son administration. Leur **potentiel d'expertise demeure insuffisamment exploité**.

Ce constat doit conduire à **repenser la place de la prospective et de l'action stratégique en France. Le diagnostic est double :**

- d'une part, **certaines structures, bien que rattachées aux services du Premier ministre, apparaissent comme trop éloignées soit des enjeux économiques, soit du centre de décision ministérielle ;**

- d'autre part, **certaines organismes, au statut d'association, bien que particulièrement informés des enjeux liés économiques, internationaux et sociaux, ne sont pas suffisamment sollicités.**

Votre rapporteur spécial plaide donc pour une plus grande sollicitation de ces derniers.

Quant aux premiers, il soutient qu'**une politique se voulant anticipatrice requiert a fortiori une mise en œuvre « stratégique »** de ses outils dans une perspective de long et moyen terme.

Ainsi, les **différents conseils offrent, en raison de leur composition, le recul et l'expertise nécessaires à l'étude des problèmes économiques et sociaux. Cependant, leur nombre rend le pilotage actif et**

thématique de ces structures par le Premier ministre particulièrement complexe.

A titre d'illustration, votre rapporteur spécial déplore que **la TVA sociale** n'ait jamais fait l'objet d'une analyse par aucun des organes de prospective, alors que la question s'est posée tout au long du quinquennat précédent et a été à nouveau récemment soulevée.

En l'absence d'un renforcement et ciblage de la programmation des travaux de ces organismes, votre rapporteur spécial plaide pour la **réintégration, dans les périmètres ministériels**, des fonctions de prospectives de ces structures.

A cet égard, il tient à exprimer sa plus vive inquiétude face aux nouvelles dispositions issues du décret du 5 novembre 2012¹ tendant à réformer **le fonctionnement du Conseil d'analyse économique**. En effet, ce dernier prévoit que le Conseil « *peut procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes pour la conduite économique du pays* ».

Tout en convenant de la qualité des personnalités composant le conseil et de l'expertise ainsi rendue, votre rapporteur spécial considère néanmoins que ce droit d'initiative tend à porter préjudice à l'efficacité de l'action administrative. En effet, les travaux du conseil doivent répondre à un besoin administratif clairement exprimé par les services du Premier ministre aux fins de pilotage des politiques publiques.

La défaillance de coordination des travaux des différentes entités gravitant autour des services du Premier ministre ne permet pas à ce dernier de disposer de l'expertise nécessaire à l'affirmation de son rôle de stratégie.

Ce constat est également mis en lumière dans les conclusions du rapport « Gallois »² qui prévoit la création d'un commissariat à la prospective, lieu d'expertise et de dialogue social sur les grands enjeux de la société, en remplacement du Centre d'analyse stratégique et des différents conseils d'analyse et de prospective, afin de mieux coordonner les travaux de prospective.

Quant à la lisibilité du périmètre ministériel lui-même, votre rapporteur spécial s'est interrogé sur la pertinence de la création d'un statut particulier de **haut commissaire**. Il apparaît que cette position constitue dans certains cas une alternative au statut de ministre, tout en permettant à son titulaire de conserver une certaine « indépendance politique ». Votre rapporteur spécial déplore l'usage de cette « **OVNI** » **administrative** (« **Organisation Volontairement Non Identifiable** »).

¹ Décret n° 2012-1226 du 5 novembre 2012 relatif au Conseil d'analyse économique.

² Rapport au Premier ministre du 5 novembre 2012 intitulé « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » par Louis Gallois, commissaire général à l'investissement.

A titre de conclusion temporaire, votre rapporteur spécial tient à souligner avec force que cette année constitue une année cruciale pour le nouveau quinquennat dans la mesure où certains projets doivent impérativement être achevés en raison de l'optimisation de l'action publique qui en découle et qui va bien au-delà des clivages politiques. Il s'agit en particulier du projet de Centre de gouvernement.

1. Une interministérialité opérationnelle et stratégique confirmée

Le cycle d'auditions a mis en lumière la double nature « stratégique » et « interministérielle » des dotations inscrites au programme 129. En effet, les structures en bénéficiant constituent des « **tours de contrôle** » au service du Premier ministre, voire même du Président de la République.

a) Les « tours de contrôle » interministérielles du Premier ministre et indirectement du Président de la République

Une des particularités des services du Premier ministre à caractère stratégique est l'arbitrage et non la gestion opérationnelle. En effet, l'interministérialité opérationnelle est le plus souvent confiée au ministère du budget.

Toutefois, **certaines structures relèvent à la fois d'une interministérialité stratégique et opérationnelle.** Cette dernière bénéficie naturellement directement à l'action du Premier ministre mais également à celle du Président de la République, lorsque ses domaines réservés sont en jeu, défense et affaires étrangères.

(1) Les lieux stratégiques de pilotage du Premier ministre

Les organismes concernés sont le Secrétariat général du Gouvernement (**SGG**), la direction interministérielle des services d'information et de communication de l'Etat (**DISIC**), les **chargés de mission régionaux** d'achat dont les crédits de rémunération relèvent du budget du Premier ministre, la mission **Etalab** et le service d'information du Gouvernement (**SIG**).

(a) Le secrétariat général du Gouvernement, le pilote de l'interministérialité

Le secrétariat général du Gouvernement (SGG) est une institution administrative¹ et non politique très ancienne puisqu'il est apparu en 1935, sous la nécessité pour le président du Conseil de disposer de services permanents pour l'assister dans son rôle d'arbitrage entre les ministres.

¹ Son caractère administratif a été clairement affirmé sous la quatrième République avec André Segalat en 1947. Roger Belin exercera ensuite les fonctions de secrétaire général de 1958 à 1964, Jean Donnedieu de Vabres de 1964 à 1974, Marceau Long en 1975, Jacques Fournier en 1982, Renaud Denoix de Saint Marc en 1986, Jean-Marc Sauvé en 1995, et Serge Lasvignes, l'actuel secrétaire général, depuis le 3 octobre 2006.

En tant qu'organisme administratif, il est permanent : « *Ses membres ne sont pas remplacés lorsque le Premier ministre quitte ses fonctions. C'est au SGG qu'il appartient de guider le nouveau Gouvernement lors de son installation. Il est le garant de l'action gouvernementale à travers les changements politiques.* »

Il prépare les décrets d'attribution et de délégation qui définissent les compétences de chaque membre du Gouvernement, affecte les moyens logistiques (téléphone, immeuble, bureau...) aux nouvelles équipes ministérielles et leurs apporte toutes informations utiles (sur l'état des lieux de telle ou telle réforme, sur les procédures du travail gouvernemental...).

De part sa permanence et ses multiples fonctions d'organisateur du travail gouvernemental, de conseil juridique du Gouvernement et de superviseur des services du Premier ministre, **le secrétariat a permis d'apporter un éclairage à votre rapporteur spécial sur le dimensionnement du périmètre des ministères.**

Lors de son entretien avec son secrétaire général, Serge Lasvignes, il en a conclu qu'en dehors des questions politiques, la création d'un ministère ou d'un secrétariat d'Etat soulevait la question de son efficacité administrative. Il apparaît ainsi que la multiplication des secrétariats d'Etat, bien que non onéreux, conduit le plus souvent à des arbitrages supplémentaires nuisant à l'efficacité de la puissance publique.

Chaque nouvelle structure étant potentiellement porteuse de conflits entre ministères, la création d'un délégué interministériel rattaché auprès du Premier ministre constitue une garantie de cohérence dans l'action administrative.

Ce constat a été mis en œuvre dans le cadre de la RGPP qui a prévu le déploiement d'une logique d'intervention de l'Etat verticale grâce à la création de services interministériels. Ces derniers visent à réduire le nombre de services.

Enfin, votre rapporteur spécial tient à saluer les actions du SGG **en matière de rationalisation des dépenses**, en pilotant notamment le projet de Centre du gouvernement¹ visant à regrouper certains des services du premier ministre et AAI. Le premier bénéfice attendu d'une telle opération réside dans la réalisation d'économies directes, telles que la cession de sites et la résiliation de certains contrats de bail. Une optimisation de la gestion peut également être espérée en raison de la mutualisation de moyens (soutien logistique et informatique) et des synergies fonctionnelles entre des services ayant des missions voisines ou complémentaires.

¹ Ce nouveau « Centre du gouvernement », situé au 20 avenue de Ségur dans le septième arrondissement de Paris, constituera, une fois rénové, un ensemble immobilier d'une surface d'environ 56 000 m² offrant une occupation de 2 500 à 2 800 postes de travail.

(b) La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat, une structure « agile et sobre » réformatrice

La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (**DISIC**) a été créée le 21 février 2011¹. Celle-ci « *oriente, anime et coordonne les actions des administrations de l'Etat visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu par les systèmes d'information et de communication* ».

Elle comprend vingt collaborateurs, dont la moitié sont des agents titulaires de la fonction publique de l'Etat² et l'autre moitié des contractuels. La composition de l'équipe repose sur une **combinaison d'expériences publiques et privées**, de nature « généraliste » ou « technique ».

La mission de la direction se décline selon un triple axe : la simplification des relations entre les usagers et les administrations d'Etat, le pilotage de la mutualisation des systèmes de communication et la promotion de l'innovation de l'économie nationale dans le secteur des technologies de l'information. A cette fin, la DISIC élabore un cadre stratégique commun. Elle peut définir, pour l'ensemble des administrations, les orientations en matière de sous-traitance et d'achats de matériels et de logiciels.

Son directeur, Jérôme Filippini, définit la direction comme une « **structure agile fonctionnant selon un principe de sobriété** » qui constitue à la fois un cadre stratégique et un outil interministériel des opérations de mutualisations des systèmes d'information.

En effet, **la DISIC est en charge du pilotage de la conception**, puis de la mise en œuvre des projets de mutualisation des systèmes d'usage partagés entre les administrations d'Etat.

(i) *Un cadre stratégique du développement des systèmes d'information*

Il est ressorti de l'entretien avec son directeur, que précédant la création de la direction, **les systèmes d'information** et de communication de l'Etat **fonctionnaient en « silo, sans aucune vision stratégique »**.

Ce mode opérationnel était contraire à la mise en œuvre des différentes réformes administratives. C'est pourquoi son directeur a fait valoir que le « **premier métier de la DISIC est de proposer une stratégie en matière de transformation de ces systèmes d'information** ».

A ce titre, la direction contribue à la promotion de l'innovation et de la compétitivité de l'économie nationale dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. En outre, elle assure un rôle de veille quant à la cohérence de la simplification des relations entre les usagers et les administrations d'Etat.

¹ Cf. Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat.

² Ces emplois ont été obtenus par transfert depuis les plafonds d'emplois de quinze programmes relevant de onze ministères.

Le rattachement aux services du Premier ministre se justifie par la vocation stratégique et interministérielle de la réforme des systèmes d'information qui requiert, selon son directeur « **neutralité, cohérence, cohésion, et capacité transversale** ».

(ii) *Une structure interministérielle au service de la maîtrise de la dépense informatique*

La DISIC a pour mission d'évaluer le montant de la dépense en système d'information¹, soit trois milliards d'euros en 2010. Cette estimation permet au Gouvernement de définir une politique de maîtrise des dépenses informatiques. L'objectif de la direction est de permettre la réalisation d'une économie de **10 % sur cinq années des crédits de l'informatique**, soit 300 millions d'euros.

(iii) *La mise en œuvre d'opérations de mutualisation ambitieuses*

L'action de la DISIC ne porte pas uniquement sur le coût des systèmes d'information, mais également sur **leur transformation et leur mise en valeur**. Elle est donc notamment en charge de la réforme :

- **des centres d'informatique** (*Data centers*) entraînant une rationalisation des infrastructures des différents ministères, de leur salle informatique. Ainsi un ministère peut héberger un centre de données d'un autre ministère. La DISIC a recours au « **cloud** » également.

- **des réseaux ministériels** par la construction d'un réseau interministériel Internet de l'Etat (RIE), décidé dans le cadre du conseil des ministres du 25 mai 2011. Ce dernier tend à répondre au besoin de mutualisation et de sécurisation des réseaux informatiques existants sur un périmètre d'environ 17 000 sites.

Ce projet s'inscrit dans un objectif **d'optimisation des échanges interministériels** dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale. Il vise à garantir une continuité et une qualité de service, ainsi que la maîtrise des coûts informatiques de service. Il répond également à un impératif de **sécurisation des systèmes d'information** afin de protéger le patrimoine informationnel de l'Etat contre toute attaque informatique.

La mise en place du cœur du réseau et les premiers raccordements au réseau interministériel sont prévus au premier semestre 2013. Cette mise en œuvre s'accompagnera de la **création d'un service à compétence nationale rattaché à la DISIC**.

¹ La DISIC est consultée sur les investissements des ministères dans des centres de données afin d'animer et de coordonner les actions des administrations de l'Etat.

(c) Les chargés de missions régionales d'achat de l'Etat, une anomalie budgétaire ?

Le service des achats de l'Etat a été instauré par un décret du **17 mars 2009**. La fonction « achat » n'était pas alors clairement identifiée au sein des administrations. Le plus souvent, celle-ci était assurée par le bureau des marchés.

Ce service est chargé de définir et de **veiller à la mise en œuvre de stratégies** pour tous les achats courants des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat¹.

Sa déclinaison régionale n'est intervenue que plus d'une année après. Les missions régionales d'achat ont été créées en 2010. Leurs emplois relèvent du programme 129 justifiant l'intérêt de votre rapporteur spécial pour cette structure. Le responsable de chaque mission est un chargé de mission doté d'un adjoint auprès du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

Jean-Baptiste Hy, directeur du SAE, **a illustré l'utilité de l'échelon régional par la mise en œuvre de la politique de réduction de la flotte automobile de 10 000 véhicules.** Cette opération de mutualisation concernait notamment des DDE, la DGCCRF ... Des règles ont été élaborées sur l'attribution, la revente de véhicule ou les normes d'émission de gaz carbonique. Les missions régionales d'achat, sous l'autorité du préfet, ont été saisies de cette démarche afin d'identifier les services concernés. La mutualisation a été réalisée au niveau départemental.

D'une manière générale, les missions régionales d'achat mettent en œuvre les stratégies de fourniture décidées au niveau national par le service des achats de l'Etat².

La mission régionale « achats » constitue :

- un pilote de recherche de gains achats.

A ce titre, elle pilote et coordonne les projets existants. Elle mobilise les ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets de gains, identifie les nouvelles opportunités... ;

- un relais pour le service des achats et les responsables ministériels achats.

La mission régionale d'achat surveille le bon fonctionnement des marchés ainsi que les règlements des litiges locaux ;

- un opérateur.

¹ Dans le cadre de sa mission, le service détermine les besoins des administrations, élabore les stratégies d'achat en analysant les marchés, les modes de contractualisation les plus efficaces, conclut les marchés ou les confie au ministère concerné et s'assure de la bonne exécution des marchés.

² Fournitures, mobiliers, matériels informatiques, de télécommunication, d'impression, véhicules non spécialisés, services financiers, services d'assurances et bancaires, etc.

Elle pilote les procédures de marchés régionaux.

L'audition a permis de constater la complexité de l'architecture budgétaire des acteurs de la fonction support d'achat.

Alors que la soixantaine d'agents du SAE dépendent du ministère du budget, les vingt-deux chargés de missions régionales d'achat ont vu leur rémunération¹ prise en charge par le budget du Premier ministre dans le cadre de l'ancienne action « Administration territoriale » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

En effet, la mise en œuvre de l'échelon régional de la nouvelle fonction d'achat n'ayant pas été conçue dès la création du SAE, le décret l'instaurant n'avait pas prévu la prise en charge de la rémunération du chargé de mission « achat » de la mission régionale, placé auprès du SGAR.

Quant aux crédits de rémunération des adjoints des chargés de missions régionales d'achat, ils relèvent du budget du ministère de l'intérieur.

La pertinence du rattachement budgétaire peut apparaître à certains comme singulière.

D'une part, il ne reflète que très partiellement la réalité budgétaire. **Il apparaît que le Premier ministre est peu sollicité par la mission régionale d'achat.**

D'autre part, ce rattachement est complexe et semble soulever des **problèmes de mise en œuvre** par les services du Premier ministre qui, en tant que **services centraux, sont éloignés des problématiques locales.**

(d) Etalab, un « laboratoire expérimental »

La mission dite « Etalab » a été créée en février 2011² afin de mettre en place un portail unique interministériel « data.gouv.fr » et coordonner l'action des administrations de l'Etat aux fins de réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.

François Fillon alors Premier ministre avait rappelé, dans la circulaire du 26 mai 2011, que *« faciliter l'accès en ligne aux informations publiques dans un souci de transparence de l'action de l'Etat et leur réutilisation afin de favoriser l'innovation constitue une priorité dans la politique gouvernementale de modernisation de l'Etat et de développement de l'économie numérique ».*

¹ Les crédits alloués en 2012 s'élèvent à 2,096 millions d'euros.

² Cf. 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. Sa création avait été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 et le Conseil des ministres du 24 novembre 2010.

En effet, le partage libre et gratuit des données publiques avec tous les citoyens sur la plateforme « data.gouv.fr » non seulement tend à renforcer la transparence de l'action de l'Etat mais encourage également l'innovation.

La première version de la plateforme « data.gouv.fr » a été lancée le 5 décembre 2011 et la seconde le 17 avril 2012. « Data.gouv.fr » propose **355 131 jeux de données publiques**, à la date du 8 octobre 2012, produits par une centaine d'administrations appartenant à tous les ministères et à certaines collectivités territoriales.

La rencontre avec Severin Naudet, directeur de la mission, a permis de mettre en exergue la capacité de la mission à devenir un levier de réforme de la réforme de l'Etat. Ce dernier a partagé avec votre rapporteur spécial les obstacles auxquels il avait été confronté notamment la « culture de fonctionnement en silo » de certaines administrations. Il a fait valoir que le caractère interministériel de la mission avait été déterminant afin de surmonter les résistances administratives.

Il s'est déclaré satisfait d'avoir pu participer à la gratuité de l'information administrative dans une perspective de réutilisation par l'économie numérique. La Commission européenne, aurait, selon lui, évalué le marché de réutilisation des données publiques en Europe à 40 milliards d'euros.

(e) Le service d'information du gouvernement, organisme stratégique ou courroï de transmission ?

Dans la même perspective d'optimisation de l'action publique que les précédentes structures, mais en dehors du pilotage des dépenses, il convient de mentionner le SIG.

Le service d'information du Gouvernement a été créé en 1976 par le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, qui voulait renforcer la communication du Gouvernement. Le service s'appelait alors « Service d'information et de diffusion ». Il a été renommé « Service d'information du Gouvernement » (SIG) en 1996.

Il s'est révélé une véritable « tour de contrôle » en matière de communication pour le Premier ministre et éventuellement pour la Présidence de la République¹. Force est de constater toutefois que, depuis la publication du rapport de la Cour des comptes en 2009, **le centre de gravité semble s'être déplacé à nouveau vers le Premier ministre.**

Les différentes auditions ont mis en lumière **le poids que peut représenter la personnalité du directeur dans la programmation** des travaux de la structure qu'il dirige ainsi que dans la suite qu'il lui sera donnée.

¹ On pouvait alors lire sur *politique.net*, lors de la nomination de M. Saussez, à propos du SIG : « Outil de pédagogie à des fins administratives, Nicolas Sarkozy a voulu faire du SIG un instrument efficace de communication gouvernementale. Le SIG s'est donc émancipé de la tutelle de Matignon pour coller au plus près aux aspirations de l'Elysée. ».

S'il est prématuré de qualifier de « tour de contrôle » de Matignon le SIG compte tenu de la nomination d'une nouvelle direction¹, il conviendra de suivre la réalisation de sa vocation stratégique.

Toutefois, les récents travaux du SIG, à l'exception de la stratégie digitale, tendent à déplacer son centre de gravité vers un service d'exécution. En effet, ses fonctions comprennent **l'analyse de l'opinion² et des médias et de l'organisation de campagnes de communication.**

Il constitue un relais entre le Gouvernement et l'opinion dans sa mission de coordination de la communication gouvernementale et d'élaboration des **campagnes** d'information à destination du public.

En outre, **le SIG agit également comme « courroie descendante ».** **Il entreprend des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel.** Il apporte également une assistance technique aux administrations publiques et coordonne leur politique de communication³.

Enfin, votre rapporteur spécial a pris acte du fait que le SIG est chargé de **diffuser aux élus**, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale.

Enfin, votre rapporteur spécial a observé **un réel effort de restructuration des sites Internet des ministères**, en jouant à la fois sur le **stock** par la suppression de certains sites, et sur le **flux**, par la mise en œuvre d'une procédure d'agrément.

(2) Les « bras droits » du Premier ministre en matière de défense et d'affaires étrangères

Dans le périmètre des organismes opérationnels rattachés aux services du Premier ministre, il convient de relever ceux dont **l'expertise est liée aux domaines de la défense et des affaires étrangères.** Certains d'entre eux nouent alors une relation spécifique avec le Président de la République.

Il s'agit notamment du secrétariat général de la défense nationale, devenu le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (**SGDSN**), de l'académie du renseignement et du secrétariat général aux affaires européennes (**SGAE**).

¹ Votre rapporteur spécial a rencontré sa précédente directrice déléguée, Véronique Mély à laquelle Philippe Guibert a succédé.

² Le SIG a ainsi pour mission d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias. Cet examen n'est destiné qu'au Premier ministre et non plus au Président de la République. Des conventions de régularisation sont intervenues afin de procéder au remboursement des sondages réalisés pour le Président de la République.

³ A ce titre, il délivre un agrément. Les refus sont rares car le SIG accompagne le ministère dans la conception de la campagne afin qu'il satisfasse aux critères exigés. Le SIG réalise ainsi une centaine de campagne de communication annuelles. Il identifie les champs où il existe un déficit d'information.

- (a) Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, force de propositions et de coordination interministérielle

Le secrétariat général de la défense nationale est devenu le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), conformément aux préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié le 17 juin 2008. Ses compétences ont été étendues à l'ensemble des champs de la sécurité nationale.

L'audition du SGDSN a mis en lumière le **rôle majeur que ce secrétariat joue en matière de coordination interministérielle** dans le domaine de la **sécurité et de la défense nationales**. En effet, les questions de défense et de sécurité nationales font intervenir à la fois les ministères de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, éventuellement de la santé, etc.

En outre, il est **un des rares organismes à être en relation régulière avec le Président de la République**.

- (i) *Un domaine d'intervention créant une relation privilégiée du secrétariat avec le Premier ministre et le Président de la République*

Placé auprès du Premier ministre, le secrétaire général, Francis Delon, a fait valoir l'étroite collaboration avec les services du Premier ministre en raison du champ d'activité interministérielle du secrétariat. Il a également insisté sur les contacts réguliers **avec la présidence de la République**, bien que cette relation ne soit pas institutionnalisée. En effet, le secrétariat prépare notamment les décisions dans le domaine du nucléaire sous l'angle de la dissuasion, domaine privilégié de la présidence de la République.

Dans le cadre de l'animation du **dialogue interministériel** et de la présentation au chef de l'Etat ainsi qu'au Premier ministre des différentes options dans le domaine de la défense et sécurité nationales, le SGDSN :

- **prépare les conseils de défense** ;
- instruit les dossiers pour exécution des décisions militaires, notamment sur les questions capacitaires ainsi que l'engagement des forces françaises hors frontières ;
- élabore la **planification interministérielle** de défense et de sécurité nationale et **met en œuvre la coordination interministérielle** ;
- **organise les moyens de commandement** et de liaison nécessaires au Gouvernement ;
- **contribue à la lutte contre la prolifération des armements** (armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques), au contrôle de leur exportation et à celui de l'exportation des missiles et des transferts de technologies sensibles.

Dans ses fonctions de coordinateur, le **SGDSN préside plusieurs commissions et comités techniques** :

- le **Comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques** ;

- la **Commission interministérielle** pour l'étude des exportations de **matériels de guerre (CIEEMG)** ;

- les **instances interministérielles** chargées d'étudier les questions relatives aux exportations d'armement et de suivre la mise en œuvre des procédures destinées au contrôle des cessions de matières, matériels et technologies de caractère sensible ;

- le **Conseil de défense et de sécurité nationale**.

Enfin, il appuie l'action du **coordonnateur national du renseignement**. Celui-ci supervise l'ensemble des services du renseignement. Il s'appuie sur les travaux du SGDSN qui prépare les décisions du Président de la République en matière de renseignements.

L'audition a mis en lumière **l'importance de la menace terroriste** qui « *demeure la principale crainte du SGDSN* », selon son secrétaire général. Elle constitue un enjeu essentiel de la nouvelle présidence.

(ii) Un développement considérable en matière de cybersécurité

En outre, le **secrétariat a particulièrement développé ses compétences dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information**, dans une perspective de protection du secret de la défense nationale. A cette fin, une agence a été créée¹ en 2009 sous la tutelle du SGDSN. Il s'agit de **l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**.²

L'ANSSI est chargée de mettre en œuvre les mesures transversales et interministérielles destinées à renforcer les moyens opérationnels de détection, d'intervention et de réponse aux différentes menaces. **Sa mission est strictement défensive**. Les attaques offensives ne rentrent pas dans son champ d'intervention. Sa démarche consiste notamment à labelliser ou à développer des produits de sécurisation et procéder à des audits³.

L'Agence propose également des mesures de prévention des cyber-menaces. Elle contribue au renforcement de la sécurisation des communications gouvernementales. Le centre de détection précoce des attaques informatiques, dont la mise en place a été annoncée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, est entré en phase opérationnelle début 2010. Les principaux ministères y sont désormais reliés.

¹ L'agence est issue de la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) et de la composante Télécommunications et réseaux sécurisés de la direction Protection et sécurité de l'Etat (PSE) du SGDSN.

² Face à la recrudescence des attaques et des menaces sur les systèmes d'information, un plan d'action a été annoncé lors du conseil des ministres du 25 mai 2011 en faveur du renforcement de la sécurisation des systèmes d'information de l'Etat et des opérateurs d'importance vitale.

³ A titre d'illustration, l'ANSSI a étudié les modes de sécurisation de l'élection d'une partie des députés représentant des français à l'étranger par voie électronique sur Internet.

Votre rapporteur spécial salue le travail effectué par l'Agence qui a permis à la France de rattraper son retard depuis 2006.

(iii) La coordination interministérielle de la gestion des crises

Enfin, votre rapporteur spécial tient à insister sur la capacité d'intervention du SGDSN dans le domaine de la gestion des crises graves. Ce dernier **participe notamment** aux travaux interministériels d'analyse de risques, à la gestion de la planification **VIGIPIRATE ainsi qu'à** l'adaptation du plan national de prévention et de lutte « **Pandémie grippale** ».

La gestion des crises nationales ne relève pas d'un centre permanent, mais de la création d'une cellule interministérielle de crise *ad hoc* par le Premier ministre. Ce dernier confie également, sur proposition du SGDSN, la responsabilité de cette cellule à un ministre particulier¹.

S'agissant de VIGIPIRATE, sa responsabilité revient au SGDSN en tant que coordonnateur interministériel. En conséquence, le secrétariat émet des propositions qui sont soumises à la décision du Premier ministre après consultation du Président de la République.

D'une manière générale, le SGDSN est en charge de la planification des procédures afin de développer des actes réflexes en cas de crise (terrorisme, etc.).

Enfin, les informations relatives aux questions internationales qui ont un impact direct sur la sécurité (aspects nucléaires de la crise iranienne, armes de destruction massive...) sont fournies au Premier ministre par le SGDSN.

(b) L'académie du renseignement, une structure novatrice dans la communauté du renseignement

L'académie du renseignement a été instituée par un décret en date du 13 juillet 2010. **Sa création constitue une étape majeure** dans la mise en œuvre d'un cadre coopératif des services de renseignements.

En charge de la formation des différents services de renseignement, elle dispense ainsi son enseignement à des cadres supérieurs du renseignement du ministère de l'intérieur, de la défense, des douanes, etc.

L'académie forme des cadres à la culture du renseignement, et non à sa pratique. L'enseignement porte notamment sur l'environnement géopolitique.

¹ Le ministre de l'intérieur est généralement compétent en cas de crise sur le sol national, tandis que le ministre des affaires étrangères sera désigné comme ministre pilote si la crise survient à l'étranger. Toutefois, il existe des exceptions. Ainsi, dans le cadre du récent accident nucléaire japonais, le Premier ministre a confié la gestion de la crise au SGDSN afin d'en garder le pilotage.

Selon sa directrice, l'académie **représente « une révolution »** puisqu'elle aborde les thèmes du renseignement sous un angle plus large que chacun des six services concernés. Elle constitue *« une respiration, un facteur de partage intellectuel des problématiques »*.

Elle concourt également à la **diffusion de la culture du renseignement**, ainsi qu'au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement.

(c) Le secrétariat général au affaires européennes

Votre rapporteur spécial a rencontré Serge Guillon, nommé secrétaire général aux affaires européennes, le 23 mai dernier. Celui-ci possède la double casquette de secrétaire général des affaires européennes et de conseiller affaires européennes au cabinet du Premier ministre. Ce cumul, bien qu'atypique dans l'appareil de l'Etat, est traditionnel s'agissant du SGAE.

Son positionnement vis-vis du Premier ministre et du Président de la République dépend de l'environnement politique. Il convient de souligner que la nomination du SGAE en période de cohabitation est cruciale.

Votre rapporteur spécial a pu également constater que **le SGAE constitue un « modèle réduit d'administration »** puisqu'il regroupe l'ensemble des corps allant des magistrats, des préfets, des inspecteurs généraux des finances aux personnels de la Cour des comptes....

Rappelons que le Secrétariat général aux affaires européennes a pour mission de coordonner les actions en matière de questions européennes. Il joue donc auprès du Premier ministre un rôle de coordination, d'alerte et de préparation des arbitrages, en liaison constante avec les ministères et les Représentations permanentes concernés.

Il contribue également à l'élaboration des positions de la France sur les principaux dossiers traités par l'Union européenne et par l'OCDE. Il est ainsi chargé de préparer, en coordination avec l'ensemble des ministères concernés, les instructions pour les négociateurs français (la Représentation Permanente auprès de l'UE et celle auprès de l'OCDE)¹.

Au-delà du travail de consultation et de coordination des administrations, il appartient au SGAE de rendre les arbitrages nécessaires, en cas de désaccord.

¹ Ses fonctions sont nombreuses. Le SGAE informe le Parlement sur les textes communautaires, en lui soumettant les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, conformément à l'article 88-4 de la Constitution. Il coordonne également le suivi des travaux du Parlement européen et veille à l'information des eurodéputés élus en France sur les positions françaises défendues dans les différentes enceintes de négociations.

Cet entretien a permis de faire ressortir **la nécessité de mettre en œuvre une politique stratégique et d'influence auprès de l'Union européenne**. Celle-ci requiert un changement d'attitude et de méthodes de travail. La stratégie des alliances menée par nos partenaires européens ne doit pas être sous-estimée dans un contexte de majorité qualifiée. La stratégie du veto n'est plus opérationnelle hors unanimité.

b) *Les exceptions à la règle de « l'interministérialité opérationnelle pérenne »*

Votre rapporteur spécial a relevé **quelques exceptions au principe de l'interministérialité opérationnelle pérenne**.

Elles soulèvent la **question de la nature du lien du Premier ministre avec la structure, son degré d'autonomie et la valorisation de ses travaux**. Les différents organismes ci-après mentionnés illustrent un de ces points.

(1) Le Commissariat général à l'investissement, Quel avenir après ses investissements ?

Le commissariat général à l'investissement est issu de la volonté de l'ancien Président de la République. **Tout en convenant de l'importance des travaux qu'il a entrepris**, votre rapporteur spécial s'interroge sur **son avenir et sa capacité à s'institutionnaliser**.

Rappelons que le commissariat a une **double mission de nature temporaire et permanente**. Si la première est en voie de réalisation, tel n'est pas le cas de la seconde.

La première mission consiste en la mise en œuvre de la **procédure des investissements d'avenir**¹, soit près de 35 milliards d'euros². L'objectif de cette mission est de financer des actifs rentables et des infrastructures de recherche, **sans recourir aux outils existants des ministères**, mais selon un **processus de sélection objectif et rigoureux**.

Sa mise en place a nécessité un travail certain puisque le commissariat a la charge de trente cinq actions conduisant à définir *« trente cinq fois les règles du jeu dans trente cinq conventions »*.

¹ Annoncé par le Président de la République en décembre 2009, le dispositif des « investissements d'avenir » a été voté en loi de finances rectificative de mars 2010.

² Ces 35 milliards d'euros ont été notamment financés par un appel au marché à hauteur de 22 milliards d'euros lancé par l'Agence France Trésor dans le cadre du programme normal d'emprunt à moyen et long terme, et en fonction des besoins de décaissements.

Procédure des investissements d'avenir

Le choix des programmes résulte d'un processus de sélection conduit en toute transparence et neutralité.

Ces investissements obéissent à une **logique d'innovation et d'application** dans le domaine de **l'industrie ou de la recherche**.

Cinq axes prioritaires stratégiques d'investissement ont été définis :

- l'enseignement supérieur et la formation afin de permettre aux établissements d'enseignement supérieur de disposer de ressources leur permettant d'atteindre un niveau mondial ;

- la recherche, pour développer les biotechnologies, impulser une nouvelle dynamique dans les laboratoires et pour favoriser les applications industrielles de la recherche ;

- les filières industrielles et les PME pour aider et soutenir les filières d'excellence : l'aéronautique, le spatial, l'automobile, le ferroviaire, la construction navale, et pour favoriser l'émergence de nouvelles PME et entreprises de taille intermédiaires innovantes ;

- le développement durable afin de renforcer le tissu industriel dans les énergies renouvelables, inventer le nucléaire de demain, soutenir de nouveaux programmes urbains et accentuer la rénovation thermique des logements les plus énergivores ;

- le numérique pour accélérer la couverture du territoire français en très haut débit et favoriser l'essor d'une nouvelle économie numérique (services, usages et contenus numériques innovants).

La mise en œuvre du programme se déroule en plusieurs étapes.

Une première phase a consisté en la préparation des conventions entre le Premier ministre et chacun des opérateurs (Agence nationale pour la recherche, OSEO...) pour fixer les objectifs de chaque action ainsi que les modalités de sélection et d'évaluation des projets d'investissement d'avenir.

En conséquence, trente cinq conventions ont été signées avec une douzaine d'opérateurs (ANR, OSEO, caisse des dépôts ...), définissant dans une logique interministérielle :

- quelle est l'action (Financer une PME par le biais d'OSEO, identifier un laboratoire d'excellence ...)

- quels sont les objectifs ?

- quel est le montant de l'investissement ?

- quelle est la forme de l'investissement (prêt, subvention, dotation en capital...) ?

- quelles sont les modalités de versement ?

- quelle est la gouvernance (Rôle de l'opérateur, des ministères, ...) ?

Une deuxième phase a conduit à lancer le processus de sélection. Elle a consisté en la rédaction des cahiers des charges, l'instruction des dossiers et l'évaluation par un jury. On dénombre quatre-vingt six appels d'offre dont quatre-vingt trois sont clos à ce jour.

Le troisième temps a permis de sélectionner les projets. Il se déroule en trois étapes :

- la réalisation d'une expertise technique par un jury international ;

- la transmission du rapport au comité de pilotage qui constitue la phase interministérielle ;

- la décision finale du Premier ministre sur avis du commissariat.

Source : entretien avec Philippe Boyoux, commissaire-adjoint

Le commissaire adjoint a tenu à insister sur le fait que le rôle du commissariat n'est pas de juger de la qualité du projet. Sa mission est d'indiquer si le projet proposé relève ou non de la catégorie des investissements d'avenir. En effet, le financement du projet doit être cantonné à un certain usage, selon une certaine méthode garantissant la crédibilité de celui-ci au niveau international et sa conformité au cahier des charges.

Il apparaît que **cette approche novatrice a pu déconcerter certaines entreprises** qui, bien que bénéficiant d'un monopole sur certains segments de marché, n'ont pas soumis de projets au commissariat. Il semblerait qu'elles n'aient pas identifié le rôle incontournable du commissariat, garant du respect de la nouvelle procédure de sélection.

S'agissant de la mission permanente du commissariat, elle concerne **la veille de la cohérence des investissements de l'Etat**. Elle requiert que soit effectuée une démarche d'évaluation *ex ante* de ces investissements.

Elle constitue, selon votre rapporteur spécial, **le véritable défi du commissariat**. Cette seconde mission n'a pas pu être pleinement exécutée jusqu'à présent en raison de la nécessité de mettre en œuvre le programme des investissements d'avenir.

Si France Domaine est en charge des investissements immobiliers, et la DISIC des équipements informatiques, force est de constater **l'absence d'évaluation en matière d'infrastructure**, à l'exception de celle effectuée par le maître de l'ouvrage, le ministère.

Le CGI se déclare prêt à réaliser une telle estimation. Il en a la compétence puisqu'il a effectué une telle évaluation s'agissant des transports en sites propres au titre des investissements d'avenir. Il sera intéressant de suivre dans quelle mesure et sous quelle forme il accomplira sa mission.

(2) La MILDT, à la croisée des chemins

Sans remettre en cause l'efficacité de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)¹ et ses modalités de programmation définie dans un plan gouvernemental, votre rapporteur spécial déplore que **son action n'ait pas eu l'écho et l'attention des services du Premier ministre qu'elle mérite**.

La MILDT a été créée en 1982 afin de mettre en place une coordination en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie. A ce titre, elle veille à la mise en œuvre du **plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies**. Ce dernier est élaboré en concertation avec les ministères, les syndicats, les ONG... Il constitue un outil pédagogique.

¹ Votre rapporteur spécial a rencontré Etienne Apaire, alors président de la mission, et remplacé depuis par Danièle Jourdain-Menninger.

Ce statut institutionnel évite que chacun des ministères concernés¹ n'invoque une légitimité qui nuirait à l'efficacité de la réalisation du plan.

Les objectifs de la MILDT se déclinent selon trois axes, la prévention en milieu addictif², la lutte contre les trafics³ et la politique sanitaire⁴.

Le plan couvrant la période de 2008 à 2011 a particulièrement visé à réduire les consommations de drogues illicites et les abus d'alcool. Il a été mis en œuvre à hauteur de 98 %.

Les objectifs sont considérés comme satisfaits sur **le plan sanitaire**. **Sur le plan répressif**, il apparaît que le dialogue entre policiers et gendarmes **doit être renforcé**. Quant au **plan préventif**, des progrès sont possibles, notamment dans le domaine des mères alcooliques.

Selon les termes mêmes de son ancien président, la MILDT est à « *un moment de bascule* ». En effet, elle rencontre de **véritables difficultés budgétaires** s'agissant des emplois. **Si le financement provenant des fonds de concours** permet de desserrer la contrainte financière, son ancien président s'interroge sur la pertinence d'un tel financement⁵.

En effet, le budget est complété d'une dotation provenant d'un fonds de concours « drogue » alimenté par le produit de la vente des biens des trafiquants et des saisies en numéraire. **En 2011, ce montant était de 23 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial déplore que la France soit le seul pays où les campagnes anti-drogue sont payantes, alors que leurs coûts sont élevés, entre 4 et 5 millions d'euros chacune.

Il relève également que **l'efficacité de la politique de prévention dépend de sa stabilité et de sa continuité.**

Or le budget de la MILDT a été réduit d'un tiers ces dix dernières années. Selon son ancien président, **la mission parvient à poursuivre son action grâce aux fonds de concours.**

¹ Tels que les ministères de l'intérieur, des affaires étrangères ou de la santé.

² Son action préventive concerne l'ensemble des milieux exposés aux addictions. Elle a ainsi publié un guide d'intervention sur les drogues en milieu scolaire élaboré avec l'Éducation Nationale.

³ La MILDT a financé l'acquisition de matériels par les services de police et de gendarmerie et la douane : balises de filature, matériel vidéo avec traitement informatisé des données, matériels destinés à l'analyse des produits stupéfiants saisis, logiciels de recherche et d'exploitation des données contenues sur les ordinateurs et téléphones portables, mallettes de détection des stupéfiants...

⁴ La MILDT a poursuivi la mise en place de dispositifs spécialisés à destination des jeunes consommateurs et des publics fragiles (femmes enceintes, ...).

⁵ Auxquels s'ajoutent 20 millions de dotation budgétaire. En l'espèce, les sommes provenant du fonds de concours ont été réparties à hauteur de 12 millions d'euros pour les actions de prévention dans les départements, et de 11 millions d'euros pour les équipements de gendarmerie.

Son budget « plancher » est considéré comme devant être de l'ordre de 25 millions d'euros. Or, les fonds de concours sont de nature occasionnelle. Ils ne sauraient se substituer, selon son président, à un financement permanent.

(3) La MIVILUDES, une expertise sous-employée

La Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a été instituée auprès du Premier ministre par décret présidentiel du 28 novembre 2002.

Elle observe et analyse le phénomène sectaire, coordonne l'action préventive et répressive des pouvoirs publics à l'encontre des dérives sectaires, et informe le public sur les risques et les dangers auxquels il est exposé.

A l'instar de la MILDT, votre rapporteur spécial déplore que **l'action de cette petite structure ne dispose pas d'une portée de ses actions plus importante, à la hauteur du travail accompli.** En effet, il a pu constater que **la MIVILUDES dispose d'une documentation considérable et unique** sur les phénomènes sectaires peu utilisée par les autres administrations, à son plus grand regret.

Or le phénomène sectaire tend à croître car il se diversifie et se banalise. Ses implantations sont essaimées. Son efficacité est renforcée par les réseaux sociaux. Un sondage Ipsos a révélé en 2010 que 25 % des français avait été en contact avec une secte. La MIVILUDES reçoit annuellement approximativement près de 2 000 saisines¹.

Votre rapporteur spécial appelle donc de ses vœux une plus grande prise en compte des travaux de la mission par les différentes administrations concernées.

(4) Le secrétariat général de la mer, fragilisé sur le terrain de l'interministérialité

Le secrétariat général de la mer (SGMer) appartient à une autre catégorie que les précédentes institutions.

En charge de la coordination interministérielle de l'action de l'Etat en mer, traditionnellement couverte par une dizaine de ministères², **sa mission même peut être remise en cause par la création de grands ministères**, vidant ainsi de son sens le pilotage interministériel.

¹ Plus de la moitié d'entre elles sont effectuées par courriel. Les saisines proviennent majoritairement de particuliers (soit 50,5 % du total), puis d'organismes publics ou para-publics (soit 27,5 %), d'associations (soit 10,5 %), d'entreprises privées (soit 5 %), et de professions juridiques ou judiciaires (soit 1,5 %).

² Il s'agit des ministères de l'intérieur, de la défense, de l'économie, de l'écologie, du développement durable, des transports, du logement, des affaires étrangères et européennes, de l'Outre-Mer, de la recherche, de la justice, de l'agriculture et de la pêche.

Pour autant le SGMer est le fruit d'une longue réflexion. En effet, dès **1969 un processus d'une dizaine d'années s'est engagé en matière de clarification des interventions des administrations en mer**. Celui-ci a conduit, dans un premier temps, à l'affirmation en 1978, du rôle du préfet maritime. Ce dernier est devenu le dépositaire de l'autorité de l'État pour coordonner l'action en mer des administrations.

La même année, la MISMer ainsi qu'un Comité Interministériel de la Mer (CIMer) ont été créés. La MISMer était placée sous l'autorité du Premier Ministre. Elle préparait les délibérations du CIMer, en liaison avec les ministères concernés. En 1995, la MISMer est remplacée par le SGMer. Ce dernier est resté sous l'autorité du Premier ministre.

L'année 2004 a marqué une nouvelle étape dans l'organisation de l'action en mer. Les questions de coordination, d'autorités responsables, d'action de l'Etat en mer et d'adéquation des moyens ont été repensées à la suite du naufrage du Prestige en novembre 2002 qui a fait suite à celui de l'Erika en décembre 1999 et à celui du Ievoli Sun en novembre 2000. Ainsi, le SGmer assure la conduite de l'action de l'Etat en mer¹. Il est également chargé d'une mission de prospective en matière de politique maritime².

(5) Le commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, trop marqué par *l'intuitu personae*

Le commissariat à la diversité et à l'égalité des chances constitue également une exception à cette affirmation d'une interministérialité opérationnelle pérenne en raison même de l'absence de la « *nécessaire onction ministérielle sur les fonds baptismaux* ». Le temps écoulé le démontra. Le commissariat est aujourd'hui dissout.

Issu de la volonté présidentielle, il n'a pu recueillir celle du Premier ministre. En charge d'une mission d'animation et de promotion de la diversité et de l'égalité des chances, le commissariat devait veiller au dialogue et à la concertation avec les différents acteurs concernés.

Sa mission n'a guère été plus définie dans le décret du 19 décembre 2008 l'instituant.

¹ Elle consiste en des opérations de police en mer : sûreté maritime et contre le terrorisme maritime, secours en mer, lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, immigration clandestine par voie maritime, lutte contre la pêche illicite, lutte contre la pollution du milieu marin.

² Il s'intéresse ainsi à l'économie maritime, l'écologie, la biodiversité, la recherche. Il renforce ses liens avec les instances internationales : Organisation des Nations Unies (ONU), Organisation Maritime Internationale (OMI), Organisations Régionales des Pêches (ORP), conventions régionales de protection de l'environnement) et européennes, notamment dans le cadre de l'élaboration de la politique maritime de l'Union.

Son article 1^{er} disposait « *M. Yazid Sabeg est désigné en qualité de commissaire à la diversité et à l'égalité des chances. A ce titre, il est chargé, auprès du Premier ministre, d'une mission d'animation et de promotion en ce domaine.* » Quant à l'article 2, il indiquait brièvement que « *Le Premier ministre est responsable de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.* »

Dans le cadre d'un exécutif bicéphale, **le commissariat témoigne de la nécessité, pour toute structure d'action gouvernementale, de bénéficier de la confiance des deux têtes de l'exécutif, sous peine d'être ignorée de l'une d'elle, voire entravée.**

(6) Le Commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine

Une deuxième illustration de ce constat est fournie par Le Commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine dont l'issue est toutefois encore inconnue à ce jour, contrairement au commissariat à la diversité et à l'égalité des chances.

Le commissaire général a remis au Premier ministre, le 15 février 2012, un rapport proposant une stratégie et un ensemble d'actions pour le développement de la vallée de la Seine, conformément à la mission qui lui avait été confiée le 24 mai 2011.

Sur la base de ces propositions, un décret instituant une nouvelle gouvernance sur le territoire de la vallée de la Seine a été préparé et adopté le 29 mars 2012. Depuis lors, cette structure semble « en état d'apesanteur ». Aucune orientation pour 2013 n'a encore été définie.

Votre rapporteur spécial déplore la confusion qui en résulte, constatant qu'une telle mission aurait pu être portée, à certains égards par un ministère.

2. Un potentiel d'expertise au service du Premier ministre à valoriser

Appartenant à une seconde catégorie, les organismes qui suivent sont caractérisés par des objectifs de prospective. Votre rapporteur spécial a pu constater que leur potentiel d'expertise était pour la plupart d'entre eux sous-exploité.

a) Des organismes de prospective plus ou moins stratégique

(1) Le centre d'analyse stratégique, un organisme « autonome » au potentiel partiellement exploité

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) a été institué¹ le 6 mars 2006 en remplacement du Commissariat général du Plan.

¹ Décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 (modifié par le décret n° 2010-560 du 27 mai 2010).

Il exerce, sous l'autorité du Premier ministre, **une mission « de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques »**. Cette dernière se traduit par l'élaboration de rapports, recommandations et avis, soit à la demande du Premier ministre, soit de sa propre initiative dans le cadre de son programme de travail annuel.

Son domaine d'expertise concerne les domaines stratégiques majeurs tels que les questions sociales, le travail et l'emploi, les affaires économiques et financières et le développement durable.

Le CAS apparaît dans son fonctionnement comme un organisme très « autonome » par rapport au Premier ministre, tant en raison de la fixation de son programme de travail que par l'affirmation de son identité institutionnelle.

Si le programme annuel de travail est arrêté par le directeur général après consultation du comité d'orientation institué auprès de lui, l'entretien a révélé que ce programme est généralement validé « *sans réticence* » par le directeur de cabinet du Premier ministre. Le CAS bénéficie donc d'une large autonomie.

Le directeur général a insisté sur **l'identité de « Centre » du CAS par opposition à celle de « Conseil »**. Cette notion renvoie à celle d'une administration permanente dont la mission est de publier des notes d'analyse et des rapports destinés au Gouvernement et contenant des recommandations.

En revanche, **les conseils dont il assure les fonctions de supports**¹, tels que le Conseil d'analyse économique, disposent de peu de permanents et sont souvent constitués de partenaires sociaux et de personnels qualifiés de la société civile.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur **l'absence de travaux du CAS concernant la taxe professionnelle et la TVA sociale**, déplorant alors l'absence d'optimisation de son potentiel d'expertise.

Il semble toutefois que le contexte d'urgence dans lequel travaillent les services du Premier ministre ne facilite naturellement pas une telle sollicitation.

Tout en évoquant les études du CAS sur *le « travail et emploi dans 20 ans »*, le directeur général fait valoir la difficulté de déterminer ce que la France serait dans vingt ans.

¹ Rappelons que le CAS assure les fonctions de support des conseils et autres structures qui sont rattachés à son budget opérationnel dont il a la charge : le CEPPI (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) ; le COE (Centre d'orientation pour l'emploi) ; le CAE (Conseil d'analyse économique) ; le COR (Conseil d'orientation des retraites) ; le CASOC (Conseil d'analyse de la société) ; le SEPDEN (Secrétariat d'Etat à la prospective et au développement de l'économie numérique) ; l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) ; l'IFRI (Institut français des relations internationales) et l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques). En conséquence, il lui revient de répartir entre ces différents organismes la dotation globale votée pour l'ensemble de l'action « Stratégie et prospective ».

Il a **insisté sur le caractère opérationnel des notes d'analyse** qui ne sont plus écrites, comme dans le passé, de manière théorique. Elles contiennent désormais des préconisations facilement identifiables.

L'orientation résolument opérationnelle de la réflexion du CAS se heurte toutefois, selon votre rapporteur spécial, à la rareté des relations du Centre avec le Premier ministre et son directeur de Cabinet.

(2) Le conseil d'orientation des retraites, un organe de prospective exemplaire

Le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé en 2000¹, constitue une structure permanente d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites. Il suit l'évolution des régimes et formule des propositions afin d'assurer leur solidité financière et leur fonctionnement. **Il incarne l'efficacité de l'action administrative.**

Le président du COR, Raphaël Hadas-Lebel, en exercice depuis six ans, a fait valoir, avec une grande satisfaction, que le **Conseil constitue à la fois un lieu de concertation et d'expertise technique.**

La compétence technique est incarnée par les dix membres du secrétariat général (hauts fonctionnaires et personnes qualifiées de la société civile). Le nombre réduit de cette équipe l'a conduit à coopérer avec l'ensemble des services publics (ministères, caisses de retraite, etc.).

L'élément de concertation est reflété à la fois par la composition² et le mode de fonctionnement du Conseil. Ce dernier est empreint de pédagogie, de consensus et de méthodes informelles afin d'obtenir **l'adhésion de tous sur les évaluations effectuées.** En conséquence, il apparaît que les chiffres livrés par le Conseil sont peu contestés.

Le caractère consensuel et prévisible des travaux du COR apparaît primordial aux yeux de son président. Ainsi s'agissant des préconisations, **les différentes sensibilités peuvent s'exprimer** dans le cadre de discussions « ligne par ligne » de l'ensemble du rapport proposé à l'adoption. **Le rapport ne donne toutefois pas lieu à un vote** et ne contient pas d'opinion dissidente afin d'en renforcer le contenu. **En cas de désaccord** avec certaines des orientations proposées, il est généralement convenu que **celles-ci sont portées par le président** et non par le Conseil dans son ensemble.

¹ Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000.

² Ce dernier rassemble trente-neuf membres : parlementaires, représentants des partenaires sociaux, des familles et des personnes âgées, ainsi que des directeurs des administrations centrales principalement concernées par les questions de retraite et des personnalités choisies pour leur expertise.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui a consacré et élargi le rôle du Conseil, lui assigne une **vocation stratégique**¹. Le Conseil se réunit tous les mois sur un ordre du jour préparé par le secrétariat général. **Les rapports sont issus de commandes du Premier ministre ou du Parlement.**

Sa vocation stratégique est clairement affirmée en raison de son expertise reconnue et « exclusive » en matière de retraite.

Il apparaît qu'il n'entre en concurrence avec aucun des autres organismes rattachés aux services du Premier ministre dans ce domaine. Ainsi, le Centre d'analyse stratégique pourra éventuellement examiner les questions de vieillissement, mais laissera le traitement de la prospective en matière de retraite au COR.

L'articulation du programme du COR avec les autres organismes (Conseil d'analyse économique, Centre d'analyse stratégique, etc.) est abordée lors de réunions mensuelles des secrétaires généraux des différents conseils.

La préparation de la réforme des retraites témoigne du rôle d'expertise et de prospective qu'a joué le Conseil². De surcroît, il a été rappelé lors de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, que « *les discussions à venir devaient s'appuyer sur les éléments de diagnostic et de prévisions réalisés au sein du Conseil d'orientation des retraites, instance reconnue pour la qualité de ses travaux* », conférant au COR un rôle central dans la phase de diagnostic, qui doit courir jusqu'en 2013 et conduire à dresser un état des lieux du système de retraite et de ses perspectives financières.

Enfin, la question d'une éventuelle réforme systémique en matière de retraite devrait faire l'objet d'une réflexion nationale en 2013, selon la dernière loi de réforme des retraites.

¹ *Le COR doit décrire les évolutions et perspectives financières des régimes de retraite ; apprécier les conditions requises pour assurer leur viabilité financière ; mener une réflexion sur leur financement et suivre l'évolution de ce financement ; participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ; et suivre la mise en œuvre de principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des indicateurs de ces régimes.*

² *Son président a rappelé que le Conseil a dû, dans une première phase, identifier les besoins de financement des retraites. Cette étape l'a conduit à échanger avec les pouvoirs publics sur les différentes hypothèses économiques. Dans une deuxième phase, il a établi les données de la projection de financement. Quant à la troisième et dernière phase, elle l'a amené à construire des simulations financières de réforme sur la base de différents scénarios (âge, durée de cotisation, etc.).*

b) Des conseils et instituts en quête d'un lien renforcé avec les pouvoirs publics

(1) Le Conseil d'analyse économique : une entité pluraliste, réactive, souhaitant renforcer sa collaboration avec l'administration

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé en juillet 1997 par Lionel Jospin en période de cohabitation. Votre rapporteur spécial qui a rencontré son ancien président, Christian de Boissieu, remplacé depuis par Agnès Bénassy-Quéré, a constaté à la fois sa **sensibilité « pluraliste » accompagnée d'une grande impartialité dans ses conclusions.**

En effet, la mise en place du conseil a répondu à un besoin d'expertise économique indépendante, de la part du Premier ministre en période de cohabitation.

La sensibilité pluraliste résulte de sa composition¹. Cette diversité lui a permis de survivre à l'alternance.

Le conseil publie **en moyenne sept rapports par an**, dont le **centième** l'a été à l'automne dernier. Ils sont édités par la DILA. Christian de Boissieu a rappelé qu'en 2005, le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, avait mobilisé les compétences du Conseil sur le pacte de stabilité. Ce dernier avait été très réactif sur ce sujet.

Si l'image du Conseil est positive, il ressort, toutefois, de l'audition de son ancien président qu'il existe « **une réticence à utiliser le Conseil de la part de l'administration** ». En effet, son expertise indépendante apparaît moins nécessaire en dehors d'une période de cohabitation. En outre, certaines **difficultés de dialogue entre politiques et économistes du Conseil** peuvent conduire à limiter le recours à son expertise.

(2) Le Conseil d'analyse de la société

Créé le 28 septembre 2004, le Conseil d'analyse de la société (CASOC) a pour mission **d'éclairer les choix et les décisions du Gouvernement** s'agissant des faits de société.

Il est composé de trente-trois membres, représentants de la société civile, universitaires, religieux, chercheurs et artistes dans les domaines des sciences humaines et sociales, de la vie intellectuelle et culturelle.

Des groupes de travail sont également mis en place. Ils traitent de questions dont l'examen est coordonné par un membre du Conseil et dont les conclusions font l'objet, pour certaines d'entre elles, d'une publication sous forme de note. Les autres sujets constituent un ensemble de synthèses qui permettent de répondre très rapidement aux demandes adressées au CASOC par des membres du Gouvernement.

¹ Le conseil regroupe vingt-huit économistes, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans renouvelable sans limite de durée par le Premier ministre, ainsi que six membres de droit issus de grandes administrations.

(3) L'IRIS, un acteur du débat public

Contrairement aux autres organismes précédemment mentionnés, **les instituts**, ci-après, **sont des associations percevant des subventions** provenant du programme 129 de la mission. C'est à ce titre, que votre rapporteur spécial a souhaité rencontrer leurs directeurs.

L'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) est une **association loi de 1901**, créée en 1991 à l'initiative de son directeur. Pascal Boniface. Il a pour objet de **développer une réflexion et des actions sur les questions internationales** et stratégiques, et de défendre le rôle de la France à l'échelle internationale.

Un axe important de son travail consiste également à **entreprendre des actions de pédagogie** afin d'expliquer les problématiques mondiales contemporaines par le biais de formations ou de conférences organisées avec des réseaux associatifs.

La portée de ses travaux connaît une audience croissante. Ses chercheurs interviennent régulièrement dans la presse écrite. **Ils sont sollicités pour participer à des colloques à l'étranger** afin d'expliquer notamment les crises et les conflits internationaux.

De surcroît, l'association a accédé au 25^{ème} rang mondial des instituts de recherche spécialisés sur les questions internationales et de sécurité dans le « *Global Go-ta think tanks* » de l'université de Pennsylvanie.

L'IRIS a développé des thématiques de recherche innovantes lors de colloques internationaux telles que « Afghanistan, dix ans de conflit ». **Il a également présenté ses travaux de prospective** dans « La revue internationale et stratégique » sur le « Le futur de l'arme nucléaire » ou « Quel monde en 2030 ? »

L'institut procède aussi à des analyses de la société sous l'angle international. Chaque année, il publie l'annuaire stratégique.

En matière de recherche, l'IRIS est parvenu à s'implanter dans le milieu des institutions européennes :

- l'IRIS réalise des études pour la Commission européenne ;

- **il est le consultant unique de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen** pour toutes les questions relatives à la politique européenne de voisinage (2010-2015) ;

- **il réalise également un programme de recherche** pour le Conseil supérieur pour la formation et la recherche stratégiques (CSFRS) nouvellement créé.

Enfin, votre rapporteur spécial salue l'ingéniosité du modèle économique de l'**IRIS qui a créé une université privée** qui contribue à la moitié du financement de son budget. Le montant de sa subvention est de 0,2 million d'euros en 2013.

Il déplore à nouveau le manque de sollicitation par les administrations de la capacité d'expertise de l'Institut, en dépit de la volonté de ce dernier « **de développer ses contacts auprès des administrations et de renforcer sa collaboration dans les dossiers de stratégie internationale** ». En effet, « *les choix nationaux doivent être défendus et présentés à l'étranger* ». Sans constituer institutionnellement la voix de l'Etat, l'institut peut s'en faire l'écho à l'international, compte tenu de la portée de son audience, selon son directeur.

De surcroît, en tant que centre de réflexion, votre rapporteur spécial considère que l'Institut peut jouer un rôle actif. Pascal Boniface a insisté sur la **nécessité de créer un débat public sur les questions internationales** dans une perspective stratégique, qui doit être au cœur de toute politique internationale. Selon lui, « *peu d'organismes publics ont cette approche* ».

D'un point de vue budgétaire, il regrette la rupture du lien avec le ministère de la défense en 2002, date d'arrêt de la subvention jusqu'alors versée par ce ministère. Ce dernier était particulièrement impliqué dans les questions de stratégie internationale.

(4) L'IRES, un manque de maîtrise de son budget

Juridiquement constitué sous forme d'association loi 1901, l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) a été créé en 1982 afin de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale.

L'essentiel de ses ressources provient de la subvention versée par le Centre d'analyse stratégique d'un montant de 3,3 millions d'euros en 2013. Cette dotation doit servir :

- à hauteur d'un tiers, à financer les travaux de recherches effectués directement par l'IRES, à couvrir les dépenses de personnel et à prendre en charge les autres frais de gestion ;

- à hauteur de deux tiers, à financer les études et travaux de recherches conçus et réalisés par les organisations syndicales sous leur propre responsabilité.

Votre rapporteur spécial se déclare réservé sur une telle répartition qui ne permet pas à l'institut de disposer de la maîtrise de la totalité de son budget.

(5) L'IFRI

Créé en 1979, l'Institut français des relations internationales (IFRI) a pour mission de réunir les acteurs et analystes de la vie internationale afin de mener une réflexion libre et approfondie sur les enjeux du monde contemporain.

Principal centre français de recherche et de débat indépendant consacré à l'analyse des questions internationales, il est aussi classé parmi les plus influents « think thanks » du monde.

Le Centre d'analyse stratégique participe au budget de l'IFRI par le versement d'une subvention qui s'élève à 1,41 million d'euros en 2013. Celle-ci doit notamment servir à financer :

- ses travaux de recherche, structurés en axes régionaux (Europe, Russie, Asie, Moyen-Orient, Afrique, États-Unis) et transversaux (Sécurité et questions stratégiques, Énergie, Espace, Économie internationale, Migrations, Santé et Environnement) ;

- les conférences et débats qu'il organise sur les questions internationales ;

- ses publications, qui recouvrent les différentes collections de l'IFRI mais aussi des publications d'excellence (comme la revue trimestrielle Politique étrangère ou encore le rapport annuel RAMSES).

Votre rapporteur spécial renouvelle son souhait de mieux faire appel à de telle structure compte tenu de sa forte capacité d'expertise.

3. Des aménagements de la mesure de la performance

Votre rapporteur spécial relève que 90 % des crédits du programme sont évalués par un dispositif de performance.

Le secrétariat général du Gouvernement (SGG), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), le service d'information du Gouvernement (SIG), la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), le centre d'analyse stratégique (CAS), le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) disposent d'un dispositif de performance.

Votre rapporteur spécial déplore que les crédits des cabinets ministériels n'en soit pas pourvu.

S'agissant du **Secrétariat général du Gouvernement**, trois sous-indicateurs ont été créés afin de rendre compte du délai de publication des décrets d'application des lois (selon que ce délai est inférieur à six mois, de six mois à un an, et au-delà d'un an).

Concernant la **DISIC**, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait recommandé dans son rapport n°131 d'avril 2012, que soit défini un dispositif de performance relatif à cette direction. En conséquence, la DISIC rend compte de sa performance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, par un objectif commun avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (« améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'Etat ») et deux indicateurs propres. Il s'agit de mesurer d'une part, le niveau de maturité des systèmes d'information ministériels et, d'autre part, le taux de raccordement au réseau interministériel de l'Etat.

Le rapport d'avril 2012 du CIAP avait également recommandé de remplacer l'actuel indicateur du **SIG** (« niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale ») par un indicateur mesurant directement l'impact des campagnes de communication gouvernementales. En conséquence, le dispositif de performance du SIG a été modifié. Si l'objectif d'« améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement » reste inchangé, il est désormais mesuré par un nouvel indicateur relatif au « niveau d'information sur l'action du Gouvernement ».

En ce qui concerne le **SGAE**, un sous-indicateur a été créé relatif au nombre de directives en retard de transposition. Il précise le nombre de directives transposées avant l'échéance de transposition et distingue les transpositions intervenues avec un retard de moins de six mois, de six à douze mois ou supérieur à douze mois.

Dans le périmètre de la direction des services administratifs et financiers (**DSAF**), votre rapporteur spécial constate qu'un indicateur a été créé afin de rendre compte de **l'efficacité de la fonction achat**. Cet indicateur interministériel est subdivisé en deux sous-indicateurs : « gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le SAE »¹ et « gains consolidés interministériels ».

B. PROGRAMME 333 : LA RÉATE, UNE RÉFORME D'AMPLEUR À BUDGET MODESTE

La nouvelle organisation territoriale de l'Etat repose, d'une part, sur un **échelon régional de pilotage**, sous l'autorité du préfet de région, correspondant au périmètre des principaux ministères et, d'autre part, sur un **échelon départemental interministériel de mise en œuvre**, sous l'autorité du préfet de département, correspondant aux grandes politiques publiques intéressant les citoyens (la protection des populations, la cohésion sociale et le développement durable des territoires).

¹ Le principe de calcul des gains en termes d'achats consiste à valoriser l'action de l'acheteur à travers les leviers utilisés (standardisation, mutualisation, juste besoin, négociation, etc.).

1. Une mise en œuvre complexe inachevée

a) L'interministérialité au niveau territorial

Cette réforme vise à décloisonner les différentes administrations ministérielles, à sortir de la logique verticale / horizontale ainsi qu'à créer, quand cela est possible, des guichets uniques.

Elle est le fruit de longs travaux de réflexion ainsi que des expérimentations conduites localement. A titre d'illustration, **si le programme 333 en est une des traductions budgétaires introduite en loi de finances en 2011, sa création avait pourtant été évoquée dès 2007**. En effet, l'élaboration d'un « programme interministériel d'administration territoriale » avait été abordée lors du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 aux fins de regroupement des crédits de fonctionnement et de personnels des services déconcentrés, dont la répartition aurait été assurée par les préfets. Cette création avait cependant été abandonnée face aux réserves des ministères sectoriels concernés.

L'année 2007 a néanmoins constitué un tournant décisif dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, s'inscrivant dans le cadre plus général **de la révision générale des politiques publiques**. En effet, lors du lancement de la RGPP par le président de la République, en 2007, l'initiative a été prise d'accélérer la RéATE. Cette dernière a donné l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre des principes énoncés par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration¹ dont les fondements ont été ébauchés dès 2004. Le décret² du 5 octobre 2004, relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, la préfigurait notamment.

Les premières orientations, définies dès 2007, ont ainsi concerné la création de huit grandes directions régionales ainsi que le renforcement du pouvoir des préfets de régions. Elles ont été actées lors du CMPP du 12 décembre 2007.

Deux expérimentations ont été alors engagées en 2008, tendant à préfigurer la réforme de l'administration départementale de l'Etat :

- dans le département du Lot, l'expérimentation « OSE » (organisation des services de l'Etat), reposant notamment sur une fusion des services (création d'une délégation interservices au service de la population ; d'une délégation interservices au service du territoire ; d'une délégation interservices au service de la sécurité) ;

- la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) initiée par le ministère chargé de l'équipement et le ministère chargé de l'agriculture.

¹ Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

² Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

Puis la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (« MIRATE ») a été créée et placée auprès du Premier ministre afin de permettre une meilleure concertation interministérielle entre les défenseurs d'une organisation territoriale « horizontale » et ceux d'une « verticalité » entre 2008 et 2010.

Cette démarche s'est accompagnée, au niveau déconcentré, de la création des plateformes d'appui aux ressources humaines ainsi que **des correspondants mission régionale achats** (marché, emploi public, formation, etc.) dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales. Les premières visent à fournir un appui aux ressources humaines de l'Etat déconcentré tandis que les seconds tendent à développer une politique d'achat en lien respectivement avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le service des achats de l'Etat (SAE.)

Les principaux fondements de la RéATE ont été définis en 2010. Ils ont consacré, le 1^{er} janvier 2010, le rôle des directions départementales interministérielles comme échelon de service public de proximité et de mise en œuvre des politiques publiques.

Entre 2010 et 2012, l'adjoint du secrétaire général du Gouvernement a piloté les chantiers interministériels nécessaires à la mise en place de ces directions innovantes. L'un d'entre eux a conduit à la création du programme 333, sur les bases d'un rapport des inspections générales de l'administration afin de regrouper sur un seul programme les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles. De nombreux chantiers de convergence des ressources humaines ont également été réalisés sur cette période. Un arrêté unique, organisant le temps de travail en DDI, a été publié. L'harmonisation des modalités d'évaluation des agents a été réalisée.

b) La nécessaire poursuite en 2013

La RéATE constitue une réforme d'ampleur qui a démontré la capacité de l'Etat à se transformer de manière pragmatique, sans recours à d'importants moyens d'accompagnement et de formation.

Elle a donné un nouveau visage à l'administration territoriale de l'Etat avec les nouvelles directions départementales interministérielles. Le décloisonnement des différentes administrations ministérielles a permis de sortir de la logique verticale / horizontale en créant un échelon de proximité.

La RéAte a également permis de renforcer le rôle du préfet dans le fonctionnement interministériel local de l'Etat. Elle constitue un puissant levier permettant d'accélérer les convergences interministérielles, en particulier en matière des ressources humaines. L'harmonisation du temps de travail, ou encore celle des conditions d'évaluation des agents, en sont deux illustrations.

Votre rapporteur spécial relève toutefois qu'elle n'est pas achevée.

La garantie de l'adéquation entre les missions et les moyens des services déconcentrés interministériels demeure un objectif particulièrement complexe à atteindre dans un contexte marqué par de nombreuses réformes ministérielles. En conséquence, le besoin de hiérarchiser les missions et d'adapter les moyens aux missions demeure fort. C'est pourquoi un suivi interministériel de l'évolution des effectifs a été mis en place.

Le chantier de la déconcentration peut être encore approfondi, en particulier dans le cadre des dialogues de gestion et de l'allocation des moyens qui doivent relever de la compétence des préfets de région, avec les préfets de département et les chefs de service régionaux.

Des dispositifs de rationalisation des dépenses de fonctionnement doivent être développés. A titre d'illustration, les administrations doivent disposer d'un outil de mesure de la performance énergétique des bâtiments fin 2014, dans le cadre du Grenelle 2 de l'environnement. Un marché interministériel de suivi des fluides a été ainsi notifié par le SAE pour quatre ans. Cette prestation externalisée fournira aux préfets un instrument de mise en œuvre de la politique immobilière pour les DDI de leur département. Le déploiement du marché entraîne une dépense nouvelle pour 2013, estimée à 1,4 million d'euros.

Cette dernière sera financée par les économies attendues réalisées dans le cadre de la maîtrise des dépenses de fluides à partir de 2014 à hauteur de 3 % par an. Celles-ci reposent sur la mise en place de compteurs individualisés par sites, et d'un logiciel d'analyse des consommations.

Ce logiciel permet à terme d'envisager une économie sur les fluides, non seulement en adaptant les contrats aux consommations, mais également en priorisant les travaux sur les bâtiments les plus énergivores et en abandonnant les sites trop coûteux.

S'agissant de l'immobilier, il apparaît que les projets de regroupement de services opérés dans le cadre de la RéATE tendent à se stabiliser. Une enquête de juin 2012 révèle une diminution du nombre de sites occupés par les services relevant du programme. La rationalisation des implantations immobilières des services a permis une **diminution du nombre de sites occupés de 4,3 % entre 2012 et 2013, soit une baisse de la surface utile nette de 5,5 %.**

Enfin, si la **convergence des règles de gestion en matière de ressources humaines a progressé**, elle requiert d'être renforcée. Les démarches de simplification et d'harmonisation des procédures de gestion au sein des services déconcentrés doivent se poursuivre.

2. L'approfondissement de la démarche de performance

Votre rapporteur spécial avait souhaité que l'évaluation du programme soit enrichie afin de mesurer la mise en œuvre des instructions de rationalisation des dépenses formulées à ce sujet dans le cadre de la circulaire dite « Etat exemplaire »

C'est avec satisfaction qu'il relève que le dispositif de performance est complété en 2013, en matière immobilière, avec un nouveau sous-indicateur relatif aux **dépenses d'entretien courant rapportées aux surfaces utiles nettes**.

En revanche, votre rapporteur spécial réitère son souhait que soit conçu un indicateur de rationalisation de la gestion du parc automobile.

Il est également créé un **objectif relatif à la nécessité d'assurer la permanence des emplois de direction** dans les directions départementales interministérielles et les secrétariats généraux aux affaires régionales. Cet objectif est complété d'un indicateur qui mesure le « délai moyen de vacance des emplois de direction de l'administration territoriale ».

C. PROGRAMME 308 : UNE HAUSSE GLOBALE DE L'ACTIVITÉ

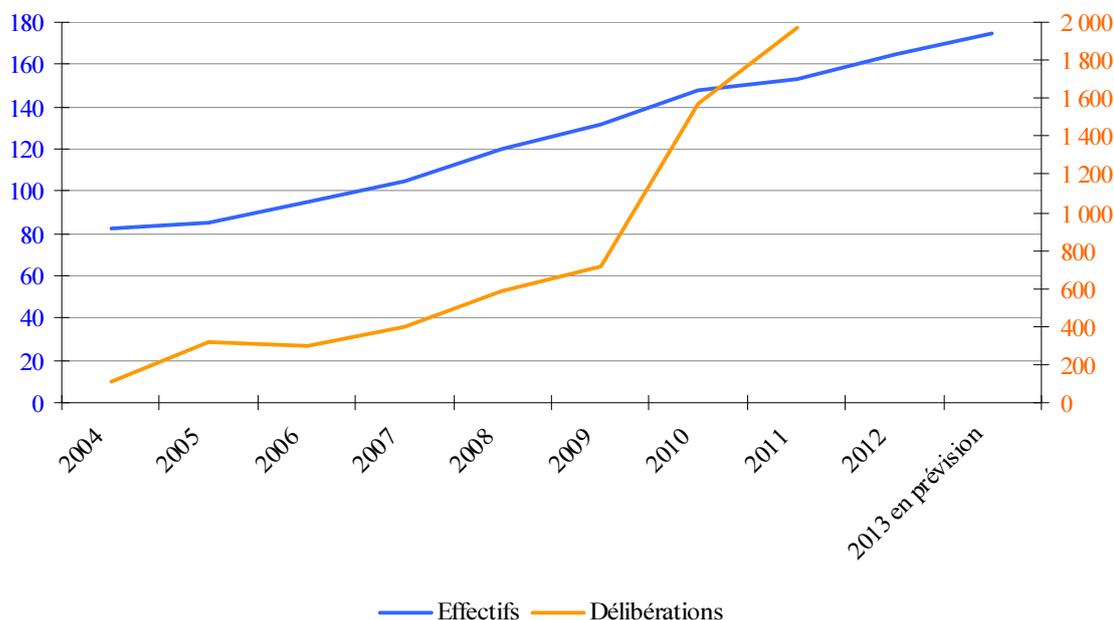
1. Une hausse généralisée de l'activité

Votre rapporteur spécial a tenu à insister sur certaines autorités.

a) La CNIL, une extension de son champ d'intervention

Ainsi s'agissant de la CNIL, **le nombre de décisions et de délibérations** a atteint un pic en progressant l'année dernière de 25 % par rapport à 2010. Ce chiffre était de 317 en 2005, ce qui constitue une progression de + 512 % en six ans. La tendance semble se confirmer pour 2012.

Evolution des délibérations et des effectifs de la CNIL



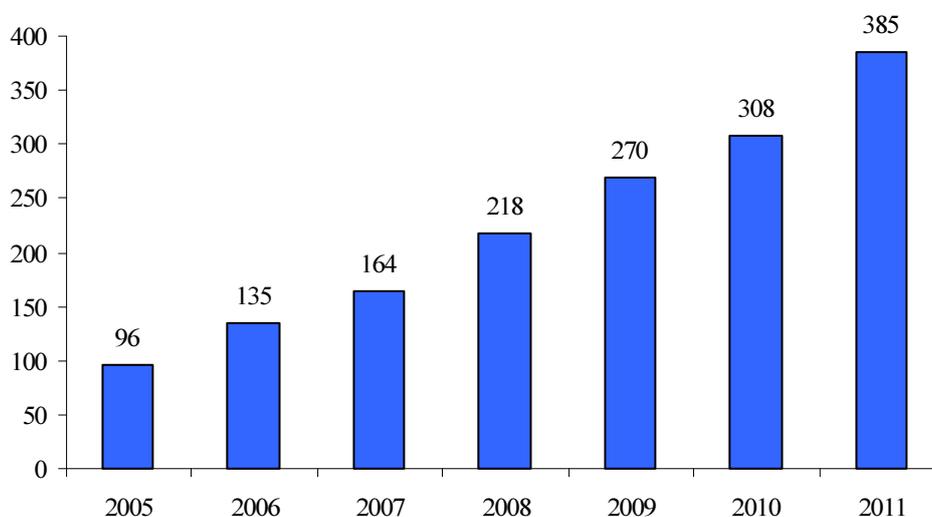
Source : CNIL

S'agissant des activités de contrôle, elles ont fortement progressé en 2011, en raison notamment de la nouvelle compétence attribuée à la CNIL en matière de contrôle de l'ensemble des dispositifs de vidéoprotection installés sur le territoire national aux termes de la LOPPSI 2.

Sur les 385 contrôles menés, en augmentation de 25 % par rapport à 2010, 150 concernaient des dispositifs de vidéoprotection. Selon la CNIL, les moyens humains dont elle dispose pour exercer pleinement sa mission de contrôle de l'ensemble des 900 000 dispositifs de vidéoprotection installés sur notre territoire sont à ce jour particulièrement limités. Le service des contrôles de la CNIL est composé de dix-sept agents.

En conséquence, la CNIL a fait évoluer ses modalités de travail, puisque les contrôles des dispositifs de vidéoprotection sont désormais réalisés par un seul agent, contre au minimum deux pour les autres types de contrôles.

Evolution du nombre de contrôles depuis 2005



Source : CNIL

Quant aux analyses des notifications de failles de sécurité, il convient de rappeler que la transposition des dispositions du « Paquet Telecom européen »¹ a introduit, pour les opérateurs de télécommunications électroniques, l'obligation de notifier à la CNIL les failles de sécurité qui entraînent de manière accidentelle ou illicite la perte, l'altération, et l'accès non autorisé à des données à caractère personnel.

Après analyse de ces notifications et des réponses apportées par les opérateurs, la CNIL peut mettre ces derniers en demeure d'informer leurs utilisateurs de ces failles.

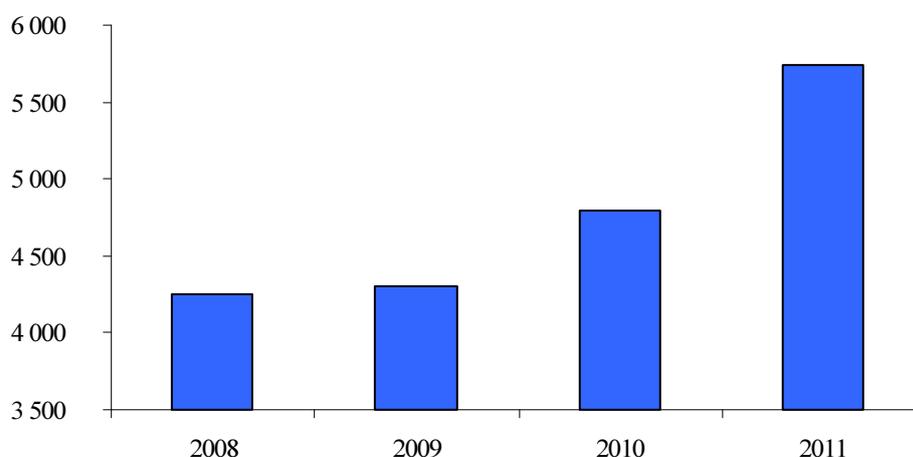
Au 25 juin 2012, six failles avaient été déclarées à la CNIL. Ce faible nombre s'explique toutefois à ce jour par la publication très récente du décret d'application. De surcroît, une vingtaine de contrôle ont d'ores et déjà eu lieu au cours de l'année 2012.

Enfin, dans le prolongement de l'augmentation constatée ces dernières années, la CNIL a connu à nouveau en 2011 une nette augmentation des plaintes qui lui sont adressées. Elle en a reçu 5 738.

Le service de plaintes en ligne disponible depuis 2010 facilite la démarche des citoyens. Plus du quart des plaintes ont été reçues via le site cnil.fr en 2011 contre à peine 8 % en 2010. Ce chiffre est désormais supérieur à 40 % depuis le début de l'année 2012.

¹ Cf. L'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, et son décret d'application n° 2012-436 du 30 mars 2012.

Evolution du nombre de plaintes reçues par la CNIL



Source : CNIL

b) Le Défenseur des droits, la voie vers la simplification

Créée pour des raisons de cohérence et de lisibilité en matière de protection des droits et des libertés, cette nouvelle autorité vise à constituer **un interlocuteur plus accessible et performant pour les usagers** en matière de résolution des conflits. A titre d'illustration, le courrier des institutions regroupées aujourd'hui au sein du Défenseur des droits a vocation à n'être reçu qu'à **une adresse unique**. En outre, la loi organique¹ impose au Défenseur de **motiver ses décisions d'irrecevabilité**, obligation qui ne pesait pas sur les autorités qu'il remplace.

On constate une très légère baisse globale des dossiers entre 2010 et 2011. Elle tend à démontrer la disparition des multi-saisines avec la création d'une institution unique.

Elle marque également la fin des inévitables réorientations entre autorités des dossiers qui ne relevaient pas de leur compétence et qui toutefois étaient comptabilisés au titre des réclamations reçues. Environ 10 % des réclamations relèvent d'au moins deux des missions du Défenseur des droits, ce qui aurait conduit auparavant à une double comptabilisation par deux autorités.

La fusion des compétences représente donc un progrès pour les réclamants qui n'ont plus qu'une seule porte d'entrée et gagnent ainsi un temps précieux dans le traitement de leur dossier.

¹ Cf. Article 24 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

**Réclamations reçues par le Défenseur des droits
du 22 juin 2011 au 22 juin 2012**

	Services centraux	Délégués territoriaux*
Saisines directes	9 705	55 399
Saisines indirectes (réclamations transmises par un parlementaire)	431	Les délégués sont saisis directement
Réclamations recevables	5 100	27 700
Réclamations irrecevables	5 036	27 699
Total	10 136	31 451

* Dans l'attente d'une application métier unique, il n'est pas possible de fournir, à ce jour, des statistiques précises sur l'activité des délégués de la mission « discrimination » et « enfance ».
Source : Défenseur des Droits

c) Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, un rythme soutenu de visites

Depuis l'origine, ce sont **plus de 600 établissements qui ont été visités** par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. En effet, aux 506 établissements visités en 2011, s'ajoutent, au 30 juin 2012, 98 autres établissements.

Le rythme est soutenu pour les contrôleurs : deux semaines de visites suivies d'une quinzaine de jours de rédaction¹.

La durée des visites s'est également allongée. Les équipes du CGLPL sont présentes plus longtemps dans les établissements visités notamment pour les établissements de taille importante. De l'ordre de trois jours durant les premiers mois, elle est aujourd'hui plus près de quatre à cinq jours, voire quinze jours pour les plus grands établissements de type établissement de santé mentale, centres pénitentiaires.

Cet allongement a lui-même plusieurs causes. D'une part, de plus en plus de personnes demandent à rencontrer les contrôleurs présents ; le temps consacré aux entretiens s'en trouve mécaniquement accru. D'autre part, les contrôleurs sollicitent directement de plus en plus d'interlocuteurs, au-dedans comme au-dehors de l'établissement, afin de les éclairer sur le fonctionnement. Enfin, le nombre de documents examinés - ceux qui ne peuvent être consultés que sur place - n'a cessé de s'accroître.

¹ Le rapport d'un établissement pénitentiaire comporte 70 pages en moyenne.

Segmentation en catégories des établissements visités

Catégorie d'établissement	Nombre total établissement	Visités en 2008	Visités en 2009	Visités en 2010	Visités en 2011	Visités en 2012	Total visités
Locaux de garde à vue	4 095	14	60	47	43	47	211
Rétention douanière	236	4	2	4	5	2	17
Dépôts/geôles des tribunaux	177	2	7	11	10	12	42
Établissements pénitentiaires	190	16	40	37	32	14	139
Rétention administrative	105	11	24	15	11	8	69
Établissements de santé	381	5	22	18	39	12	96
Centres éducatifs fermés	44	0	8	8	11	3	30
Total général	5 228	52	163	140	151	98	604

Source : CGLPL

Enfin, les saisines sont de plus en plus nombreuses. En 2011, le CGLPL a reçu 3 788 lettres correspondant aux courriers reçus directement au contrôle et aux fiches des entretiens effectués lors des visites, soit une augmentation de 16 % par rapport à 2010. Sur l'ensemble des courriers reçus en 2011, une même personne a écrit en moyenne trois courriers ; cette moyenne était de 1,7 lettre en 2009 et en 2010 de 2,5 lettres.

En 2012, sur les six premiers mois, 1 931 courriers ont été reçus.

Répartition des saisines en 2011 par type d'établissement

Nature des établissements sur lesquels portent les saisines	Nombre de saisines	En %
Etablissement pénitentiaire	3 563	94,2
Etablissement de santé	135	3,5
Locaux de garde à vue	10	0,2
Rétention administrative	28	0,7
Centre éducatif fermé	2	0,05
Dépôt	4	0,1
Autres	26	0,6
Non déterminés	14	0,3

Source : CGLPL

En 2012, 402 dossiers ont été ouverts entre le 1^{er} janvier et le 30 juin, soit en projection sur l'année complète 804 dossiers dans le cadre du traitement desquels le CGLPL recueille le point de vue des autorités concernées par la difficulté soulevée et procède à des vérifications sur pièce.

L'augmentation du nombre d'enquêtes est principalement liée au fait que les situations soumises au CGLPL sont de plus en plus complexes.

2. Une mesure de la performance perfectible

En ce qui concerne la mesure de la performance du programme 308 , les évolutions se limitent, d'une part, à la prise en compte du souhait de la commission nationale consultative des interceptions de sécurité (CNCIS) de compléter son dispositif de performance et, d'autre part, à la création d'un sous-indicateur immobilier relatif aux surfaces utiles nettes rapportées aux effectifs administratifs (m² /agent). Ce dernier sous-indicateur, concerne les autorités administratives indépendantes assurant leur propre soutien, à savoir le Défenseur des droits, le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Votre rapporteur spécial déplore que le Défenseur des droits ne dispose toujours pas d'un dispositif de performance qui lui soit propre et que lui soient appliqués les objectifs et indicateurs des entités auxquelles il s'est substitué, à savoir le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la HALDE, et la CNDS.

SECONDE PARTIE
« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET
INFORMATION ADMINISTRATIVE »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL

La stratégie de la direction de l'information légale et administrative (DILA) demeure celle du **service public de l'accès au droit et à l'information administrative, d'éditeur et d'imprimeur public de référence**, s'appuyant sur les ressources des annonces légales.

Sa maquette demeure inchangée en 2013.

Le budget 2013 est en rupture avec celui de 2012. Il enregistre une hausse globale de 13,61 % en raison d'une progression substantielle des dépenses d'investissement.

Il s'établit à 212,58 millions d'euros en CP répartis entre le secteur productif « Edition et diffusion » pour 108,05 millions d'euros et les « activités de développement des publications » de nature plus commerciales, pour 104,53 millions d'euros.

L'excédent budgétaire en 2013 s'élève à 7 millions d'euros. Des efforts particuliers ont été entrepris afin de maintenir un niveau suffisant des ressources par le développement d'offres commerciales ainsi que par une politique éditoriale recentrée sur certains publics et thèmes d'avenir.

L'année 2013 sera également marquée par la mise en œuvre de la nouvelle organisation administrative.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La réforme de modernisation de l'information administrative et de la diffusion, initiée en 2010 avec la création de la direction de l'information légale et administrative (DILA), se poursuit en 2013.

La fusion, qui a porté essentiellement sur les instances support de la direction, a visé en 2012 à l'amélioration de la nouvelle organisation.

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE

1. 2013, la reconduction de la maquette

Rattaché aux services du Premier ministre et placé sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement, ce budget annexe a été créé dans le double souci de diminution des effectifs et de réduction des coûts imposés aux opérateurs publics.

Inchangée depuis 2010, la structure de la maquette budgétaire a traduit la fusion des directions des Journaux officiels et de la Documentation française, le 1^{er} janvier 2010, en une « Direction de l'Information Légale et Administrative » (DILA).

Elle comprend deux programmes :

- le **programme 623** « Edition et diffusion » qui **concerne l'activité « productive »** de la DILA retracée dans deux sous-actions : « Diffusion légale » et « Edition et information administrative ».

Elles couvrent donc les activités d'éditions des publications légales, de documentation, d'information régaliennne, administrative et économique, de fourniture de services numériques, de renseignement administratif par téléphone, ainsi que l'imprimerie ;

- le **programme 624** « Pilotage et activité de développement des publications » relatif à l'activité de nature plus « commerciale » comprenant deux sous-actions « Pilotage, modernisation et activités numériques » et « Promotion et distribution des publications ».

Elles concernent donc les activités de développement de la dématérialisation, de campagnes de communication, d'actions commerciales et de gestion des ventes, d'innovation, de développement et stratégie.

A ces activités de cœur de métier s'ajoutent également les opérations de financement des caisses de retraite et des plans sociaux, mis en place depuis 2007, de l'ex-Direction des Journaux officiels et de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO), principal fournisseur de la DILA en main-d'oeuvre qualifiée en matière de prépresse et d'impression.

Enfin, le programme 124 retrace également les crédits consacrés aux activités de gestion des moyens informatiques, financiers, logistiques et humains de l'ensemble de la DILA pour toute la mission.

2. 2013, une nouvelle organisation administrative

Garante de l'accès au droit, en permettant aux citoyens de disposer des informations nécessaires à la connaissance de leurs droits et de leurs obligations ainsi qu'à leurs démarches administratives, la DILA a vu le jour lors de la publication du décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010. A ce titre :

- elle diffuse l'ensemble des données dont la publication est obligatoire en vertu des lois et des règlements ;

- elle assure la conception et le fonctionnement de services d'information utilisant différents supports qui permettent aux citoyens de connaître leurs droits et obligations et facilitent leurs démarches. Elle met à la disposition du public un service de renseignements par téléphone ;

- elle favorise l'accès des citoyens à la vie publique par l'édition et la diffusion de publications, la mise à disposition d'espaces de diffusion sur l'internet. Elle peut agir alors comme imprimeur, éditeur ou diffuseur pour le compte d'administrations, ou publier pour son compte propre des ouvrages de vulgarisation sous les marques éditoriales de la Documentation française ou des Journaux officiels ;

- elle prépare la politique interministérielle dans le domaine de la diffusion, de l'information administrative et de l'édition publique¹.

La fusion des ex-directions des Journaux officiels et de la Documentation française a permis, à ce jour, la mutualisation des instances de soutien et de pilotage.

En matière de systèmes d'information, **le rapprochement des deux entités informatiques de la DJO et de la DDF** s'est effectué dès 2008. Une division des systèmes d'information commune à la DJO et à la DDF a donc été créée et placée sous l'autorité du directeur de la DJO, le 1^{er} juillet 2008. Cette division est devenue un « département » dans le cadre de la création de la DILA en janvier 2010.

L'agence comptable unique a été également créée en 2008 afin de regrouper, dans les locaux de la DJO, les personnels des services comptables de la DJO et de la DDF, sous la responsabilité d'un comptable unique (le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre). Les emplois des deux agents comptables secondaires ont été supprimés.

¹ A ce titre, elle assure le secrétariat du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) placé auprès du Premier ministre.

En 2009, le transfert de la gestion des publications du JO sur le site d'Aubervilliers a conduit au regroupement de la fonction distribution pour les marques JO/DF. Il a eu pour objet de rationaliser la fonction « distribution » pour les marques JO/DF afin de répondre essentiellement aux commandes par correspondance.

Le projet de fusion JO/DF (DILA) s'est poursuivi en 2010, la création d'**une structure de gestion et de suivi de l'édition papier** regroupant le bureau de fabrication de la DF, orienté plus particulièrement sur le client et l'édition, et le bureau de fabrication du JO dont la mission principale était d'organiser la production sur la chaîne graphique (imprimerie et expédition).

En 2011 a été lancée la **fusion des ateliers brochage et départ d'expédition. En effet, l'expédition avait fortement diminué** au cours des dernières années (30 millions de colis en 2002 pour seulement 4 millions en 2011). **Cette fusion a permis de positionner les ressources en fonction de l'activité et ainsi de diminuer les coûts de production.** Le suivi d'un plan de formation triennal permettra à plus de 50 opérateurs (dès 2012) d'équiper sans distinction les postes de la finition et de l'expédition.

Enfin, la direction de l'information légale et administrative (DILA) s'est engagée, au second semestre 2011, dans une seconde étape de la fusion des anciennes directions de la Documentation française et des Journaux officiels.

En effet, **après la mutualisation des activités de soutien intervenue en 2010, l'accent a été mis, en 2012, sur la refonte de l'organisation** des autres départements, laquelle doit s'achever en 2013. Des groupes de travail collaboratifs ont mené des réflexions sur les métiers et les fonctions de la DILA.

Le schéma organisationnel qui en est issu est le suivant :

- Une organisation « resserrée » de la structure articulée autour de deux sous-directions :

- une **sous-direction opérationnelle** regroupant les grands métiers de la DILA (édition, impression, numérique) ;
- un **secrétariat général au périmètre élargi** regroupant toutes les fonctions supports.

- Des fonctions de direction davantage centrées sur la stratégie avec :

- une communication ramenée auprès du directeur ;
- une direction adjointe appuyée par une délégation à l'innovation, à la stratégie et au développement.

Le 21 décembre 2011, la direction a proposé ce schéma au secrétaire général du Gouvernement. L'arrêté du 13 avril 2012 a concrétisé cette nouvelle organisation.

Un bilan, prévu fin 2012, permettra d'identifier les ajustements organisationnels éventuellement nécessaires.

B. UNE AUGMENTATION GÉNÉRALISÉE

1. Une progression significative des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Le budget annexe bénéficie en 2013 de crédits d'un montant de **212,58 millions d'euros en CP** et 209,98 millions d'euros en AE.

L'écart est de **17,49 % par rapport au montant fixé par la loi de programmation annuelle des finances publiques en vigueur.**

	AE				CP			
	Prévision pluriannuelle pour 2013	PLF 2013	Ecart	%	Prévision pluriannuelle pour 2013	PLF 2013	Ecart	%
Titre 2	73 980 658	77 676 391	3 695 733	5,00 %	73 980 658	77 676 391	3 695 733	5,00 %
Titre 3	93 425 023	100 956 582	7 531 559	8,06 %	96 591 389	102 187 809	5 596 420	5,79 %
Titre 5	4 488 300	31 343 418	26 855 118	598,34 %	10 364 031	32 712 191	22 348 160	215,63 %
Total Mission	171 893 981	209 976 391	38 082 410	22,15 %	180 936 078	212 576 391	31 640 313	17,49 %

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, il a été précisé que cet écart résulte essentiellement du « *surcout engendré par les dépenses d'investissement. En effet, en 2013 le projet de fusion entre « service-public.fr » et monservice-public.fr » est estimé à 7,2 millions d'euros. En outre le projet Simplification Commune Opérationnelle des Processus (SCOP¹) se poursuivra en 2013 pour 6,5 millions d'euros. Les travaux liés à l'amélioration de l'accès à la commande publique s'élèvent à 3 millions d'euros en 2013 et les travaux de restructuration des ateliers et de bureaux à 3,4 millions d'euros. Le renouvellement de machines de production en 2013 est estimé à 2 millions d'euros. Enfin, le projet Système de Transmission de l'Information Légale et Administrative (STILA²) se poursuit en 2013 pour 0,9 million d'euros. »*

¹ Il vise à doter la DILA d'un outil de gestion budgétaire et comptable intégrant toutes les fonctionnalités à l'horizon 2015.

² Il redéfinit le projet de Nouvelle Plateforme de Production Éditoriale (NPPE) en vue de son développement à partir de 2012.

Outre les dépenses d'investissement, il convient de relever **une hausse des charges de fonctionnement** en raison, d'une part, du projet de fusion des sites service-public.fr et monservice-public.fr à hauteur de 5,8 millions d'euros et, d'autre part, des coûts supplémentaires induits par le projet d'internalisation de la mission ETALAB pour 2 millions d'euros¹. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur ce dernier projet eu égard à la mission du nouveau secrétariat SGmap

L'écart en CP par rapport à la dotation votée en loi de finances initiale pour 2012 est également significatif. Il est fixé à 13,61 %. Les crédits demandés en 2013 du budget annexe progressent donc de 28,87 millions d'euros en AE et 25,46 millions d'euros en CP.

Il résulte principalement de la hausse **des crédits de titre 5 d'investissement** à hauteur de 22,31 millions d'euros en AE et 18,85 millions d'euros en CP, soit respectivement 247 % et 136 % d'augmentation. Rappelons qu'après la modernisation de l'imprimerie, la restructuration des locaux et le regroupement des services, les investissements avaient marqué une pause en 2012, enregistrant une baisse de 21,5 % sur l'ensemble des CP.

Cette dotation contribue à hauteur de 14,92 % du montant total de la mission.

Les crédits de fonctionnement de titre 3 sont également majorés de 5,08 millions d'euros en AE et 5,13 millions d'euros en CP, soit 5,56 % d'augmentation en AE et 4,69 % en CP. Cette hausse est significative compte tenu de la part que représente ce poste dans l'ensemble des dépenses, soit un peu plus de 48 % de la dotation demandée.

Quant au titre 2, il enregistre une hausse de 2 %, soit un montant de 1,48 million d'euros supplémentaires. Il représente 36,54 % de l'ensemble de la dotation.

Le plafond d'emplois est fixé à 835 ETPT pour 2013. Votre rapporteur spécial relève toutefois que le présent projet de loi de finances intègre le transfert de cinq agents de la DSAF vers la DILA dans le cadre de l'internalisation de la mission et du projet ETALAB. Sans ce transfert, le plafond d'emplois aurait diminué de 4 ETPT.

Pour 2014, le plafond d'emplois sera de 822 ETPT. Les sorties seront, comme pour 2013, essentiellement constituées de départs en retraite.

Les crédits de la mission sont répartis de manière presque égale entre les programmes 623 (50,87 %) et 624 (49,13 %) :

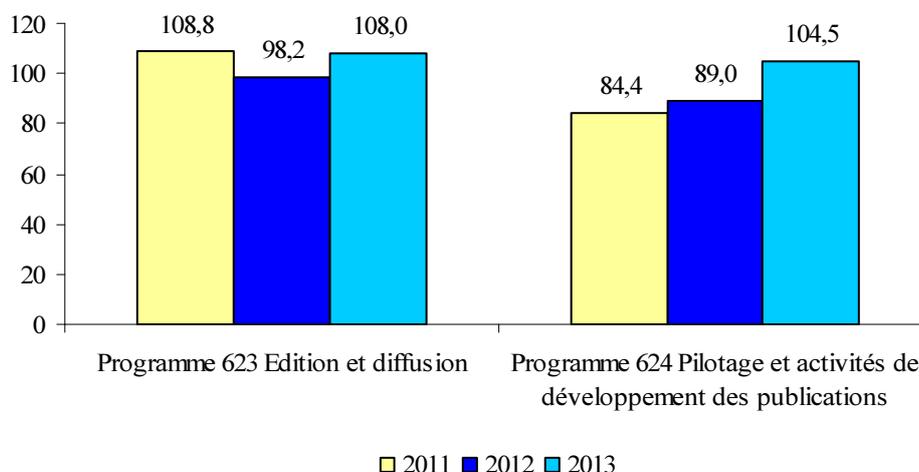
¹ Le projet ETALAB a été confié à la DILA par le Secrétaire général du Gouvernement début 2011. Il s'agit de la mise en place d'un portail unique « data.gouv.fr », qui donnera l'accès à l'information publique administrative. Deux millions d'euros ont déjà été investis en 2011, financés par des ajustements de moyens en interne. Les crédits pour 2012 s'élevaient à 1,7 million en AE et CP.

- le programme 623 « Edition et diffusion » bénéficie d'une enveloppe budgétaire de 108,05 millions d'euros en CP et 107,05 millions d'euros en AE en 2013.

- le programme 624 « Pilotage et activité de développement des publications » dispose d'une dotation de 104,5 millions d'euros en CP et 102,93 millions d'euros en AE en 2013.

Répartition des crédits de paiement de la mission sur la période 2011-2013

(en millions d'euros)



Source : *Projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances*

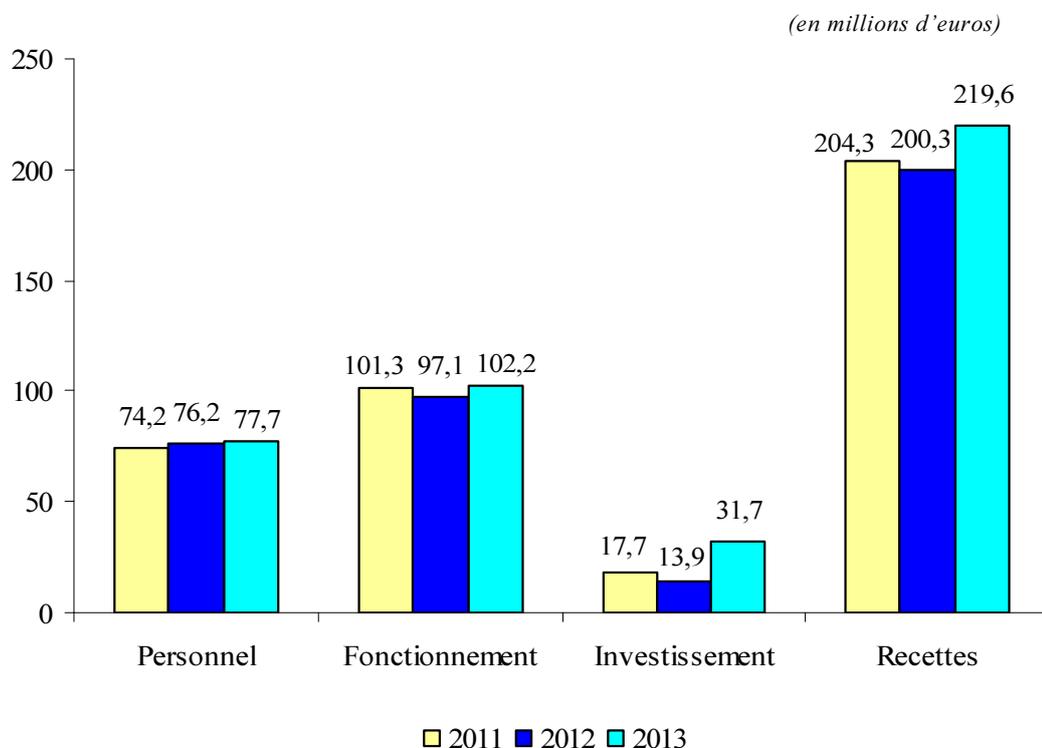
2. Une baisse de l'excédent budgétaire estimé à 7 millions d'euros pour 2013

a) Baisse de l'excédent budgétaire

Avec un montant de dépenses fixé à 212,58 millions d'euros en 2013 et une prévision de recettes à hauteur de 219,55 millions d'euros, un excédent budgétaire de 7 millions d'euros est attendu en 2013, contre un peu plus de 20 millions d'euros en 2012¹.

¹ Cet excédent sera dégagé en 2012 si les recettes globales atteignent 207 millions d'euros. Le résultat intermédiaire à fin juillet est de 120,8 millions d'euros. Il pourrait effectivement atteindre 207 millions d'euros à la fin de l'année pour une prévision initiale de 200,29 millions d'euros.

Evolution et répartition des crédits par catégorie de dépenses et recettes de la mission sur la période 2011 à 2013

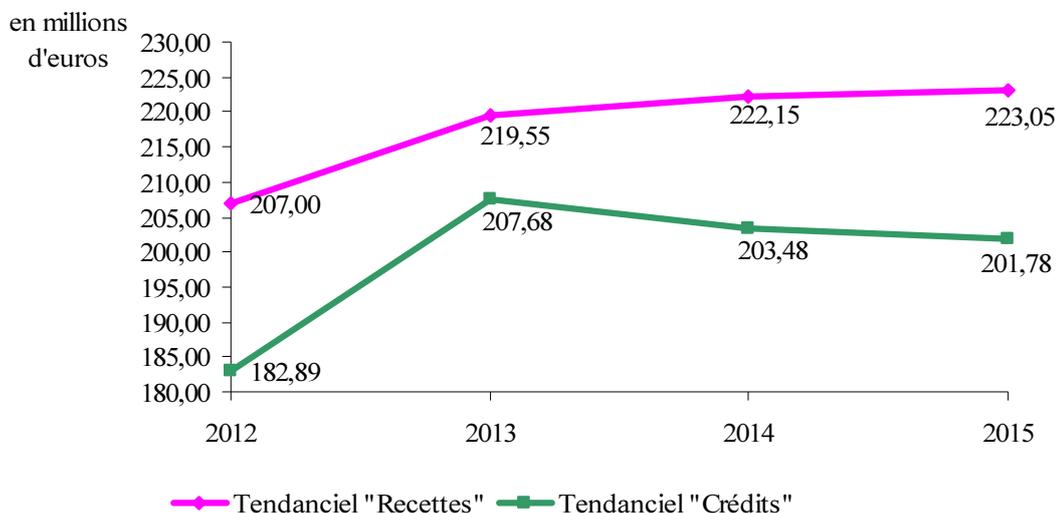


Source : *Projet annuel de performances*

Rappelons que l'ensemble des recettes du budget annexe a diminué de 0,9 % entre 2009 et 2010, passant de 208,06 millions d'euros à 206,2 millions d'euros. La dynamique des recettes liées aux annonces n'est, en effet, pas parvenue à compenser la baisse des autres recettes. En 2011, les recettes ont atteint un pic de 224,4 millions d'euros, dont 205 millions d'euros pour les seules recettes d'annonces, les autres recettes ne représentant plus que 19,4 millions d'euros, soit 8,65 % des recettes totales.

Sur la période 2013-2015, elles sont respectivement estimées à 219,5 millions d'euros, 222,2 millions d'euros et 223 millions d'euros, générant des excédents budgétaires respectifs de 7 millions d'euros, 13,8 millions d'euros et 16,2 millions d'euros.

Evolution prévisionnelle des recettes de la DILA sur la période 2013 à 2015



Les montants des crédits sont calculés hors contribution directe de l'Etat au CAS « Pensions ». La dotation pour 2010 est présentée au format de la maquette budgétaire retenue pour la programmation 2013-2015. Elle est retraitée des modifications de périmètre et de transfert impactant la mission en PLF 2013.

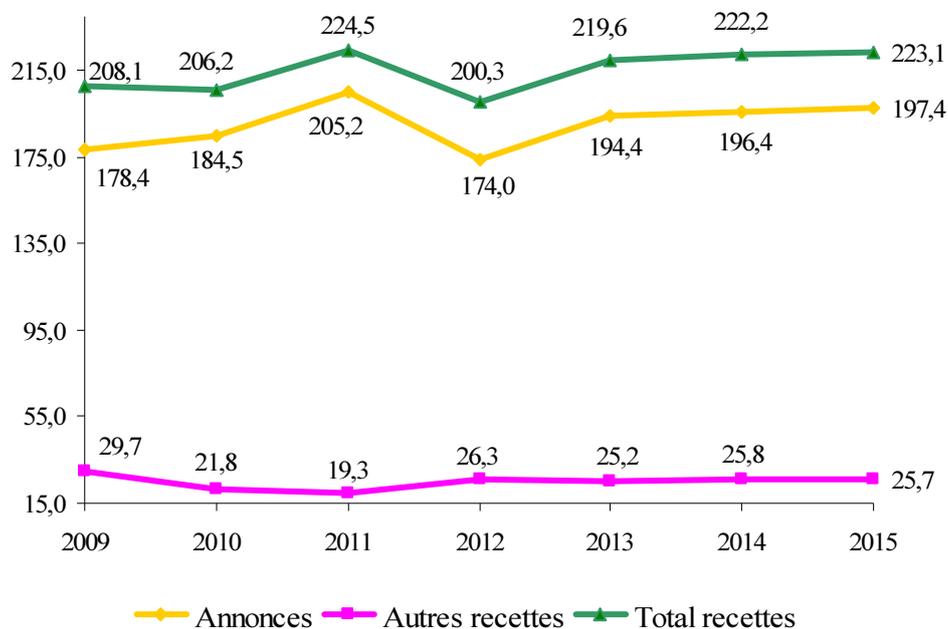
Source : d'après le projet annuel de performances pour 2013 pour la mission « Publications officielles et information administrative »

Les recettes d'annonces légales constituent l'essentiel des ressources de la DILA. Elles représentent plus de 88 % de ses ressources propres. Pour 2012, elles sont attendues à hauteur de 194,35 millions d'euros. Leur dynamisme a bénéficié d'une jurisprudence favorable du Conseil d'Etat¹, entraînant un effet d'aubaine avec une hausse des annonces des marchés publics.

¹ La jurisprudence Perez du Conseil d'Etat a abaissé le seuil de publicité de 20 000 euros à 4 000 euros pour les marchés à procédure adaptée inférieurs à 90 000 euros.

Evolution et répartition de l'ensemble des recettes de la DILA sur la période 2009 à 2015

(en million d'euros)



Les données pour les années 2009 à 2011 sont des montants constatés au titre de l'exécution. Le montant pour l'année 2012 est celui prévu en loi de finances initiale, ceux pour les années 2013 à 2015 résultent de la programmation pluriannuelle.

Source : DILA

S'agissant des recettes provenant du Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP), première source d'annonces légales à hauteur de 108 millions d'euros en 2013, votre rapporteur spécial constate une baisse de 11,62 % du nombre d'annonces publiées au 31 juillet 2012. En réponse à ses interrogations, la DILA en a précisé les causes : d'une part, « l'application du décret 2011-1853 du 9 décembre 2011 qui relève le seuil de dispense de procédure de publicité de 4 000 € à 15 000 € pour les marchés à procédure adaptée¹ » et, d'autre part, « l'activité morose de la commande publique liée au contexte économique et aux échéances électorales² ».

Cependant, les recettes 2013-2015 ont été réévaluées (108 millions d'euros en 2013, 108,5 millions d'euros en 2014 et 109 millions d'euros en 2015) sur la base de 2011.

¹ Elle a conduit à un recul au 1^{er} semestre 2012 de plus de 26 %, combinée à la faculté ouverte aux pouvoirs adjudicateurs d'assurer certaines publicités exclusivement sur leur site dédié.

² Il en est résulté une réduction de 5 % du nombre d'appels d'offres nationaux et européens publiés et une baisse de 4 % du nombre d'avis de résultats de marché publiés.

Cette estimation doit demeurer néanmoins prudente en raison du contexte peu dynamique de la commande publique, lié notamment à la réduction des budgets des collectivités territoriales et à la concurrence des plates formes de dématérialisation (privées et publiques), auxquelles pourrait s'ajouter, en 2013, l'impact sur les volumes de publicité des coûts supplémentaires induit par la TVA qui ne s'appliquera aux annonces qu'à compter du 1^{er} janvier 2013.

Quant au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) qui contribue, à hauteur de 80 millions d'euros, aux ressources propres de la DILA en 2013, le volume des annonces publiées reste en progression (+ 6,4 %). Un facteur de crise est à l'origine de cette évolution : la hausse du nombre des procédures collectives et une augmentation des procédures de rétablissement personnel.

En conséquence, le tendancier 2013-2015 a conduit à réévaluer les recettes du BODACC à 80 millions d'euros pour 2013, 81 millions d'euros pour 2014 et 81,5 millions d'euros pour 2015, et sans changement de tarifs pour 2013¹.

¹ Les tarifs d'insertion au BODACC restent inchangés depuis 2010.

Evolution et répartition des crédits du budget annexe

Numéro et intitulé du programme et de l'action	CP ouverts en LFI pour 2012 hors FDC et ADP	CP demandés en PLF pour 2013	Ecart	%
623 - Edition et diffusion	98 160 045	108 045 716	9 885 671	10,07 %
01 Diffusion légale	36 156 958	39 294 129	3 137 171	8,68 %
Titre 2 Dépenses de personnel	7 094 411	6 949 598	- 144 813	- 2,04 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	29 062 547	28 953 113	- 109 434	- 0,38 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	0	3 391 418	3 391 418	-
02 Edition et information administrative	62 003 087	68 751 587	6 748 500	10,88 %
Titre 2 Dépenses de personnel	24 716 122	27 996 118	3 279 996	13,27 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	31 470 518	31 935 689	465 171	1,48 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	5 816 447	8 819 780	3 003 333	51,64 %
624 - Pilotage et activités de développement des publications	88 953 645	104 530 675	15 577 030	17,51 %
01 Pilotage, modernisation et activités numériques	78 505 246	95 142 722	16 637 476	21,19 %
Titre 2 Dépenses de personnel	37 788 395	36 771 608	- 1 016 787	- 2,69 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	32 676 851	37 870 121	5 193 270	15,89 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	8 040 000	20 500 993	12 460 993	154,99 %
02 Promotion et distribution des publications	10 448 399	9 387 953	- 1 060 446	- 10,15 %
Titre 2 Dépenses de personnel	6 591 899	5 959 067	- 632 832	- 9,60 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	3 856 500	3 428 886	- 427 614	- 11,09 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	0	0	0	-

Source : DILA

II. LES DOTATIONS DES PROGRAMMES 623 ET 624 : UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES INVESTISSEMENTS

A. PROGRAMME 623 : UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS DE PLUS DE 10 % EN CP

Le programme 623 a pour vocation de moderniser la diffusion légale et de rendre plus efficaces la contribution à l'information administrative et l'accès au débat public.

Il assure la diffusion des données nécessaires à l'information de l'Etat, des acteurs économiques et administratifs ainsi que des usagers, par le biais notamment des sites Internet Légifrance et Service-public et par le service du renseignement administratif par téléphone. Avec l'arrêt de l'édition papier du BOAMP, un vaste programme de dématérialisation et d'évolution de l'accès à la commande publique, initié en 2012, se poursuit en 2013.

Il soutient également budgétairement, depuis 2010, les grands projets de restructurations immobilières sur les sites de Desaix et du Quai Voltaire, ainsi que les opérations de modernisation de l'outil de production. C'est ainsi que de nouvelles opérations seront réalisées en 2013 avec la restructuration des bureaux de la rue Desaix, ainsi que celle des ateliers de production. En outre, la politique de renouvellement des machines de production devenues obsolètes est maintenue sur la période.

Les crédits du programme 623 « Edition et diffusion » bénéficient en 2013 d'une hausse de 12,95 millions d'euros en AE et 9,89 millions d'euros en CP. **Leur dotation progresse donc de**, respectivement, 13,76 % et **10,07 %** pour s'établir à 107,05 millions d'euros en AE et 108,05 millions d'euros en CP en 2013.

Les dépenses de personnel de ce programme augmentent de 3,84 millions d'euros, soit une hausse de 16 %. En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, la DILA a précisé que cette majoration *« résulte essentiellement des changements d'imputations budgétaires induites par la réorganisation conçue dans le cadre de DILA 2012. En effet, 17 agents sont transférés du programme 624 vers le programme 623 tandis que 2 agents font le chemin inverse »*.

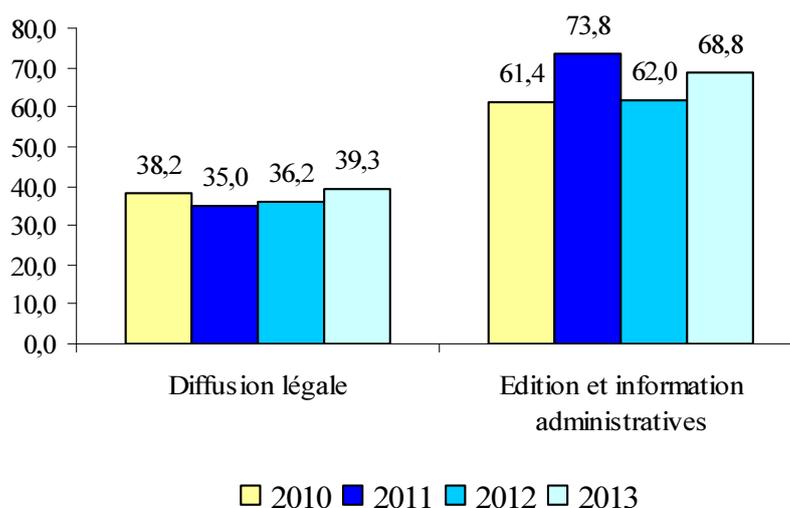
S'agissant des crédits de fonctionnement, ils diminuent légèrement de 0,19 % en AE et 0,30 % en CP pour atteindre 60,10 millions d'euros en AE et 60,88 millions d'euros en CP en 2013.

Quant aux crédits d'investissement, ils sont en nette augmentation de 6,39 millions d'euros, soit + 109,94 % par rapport à 2012. Cette enveloppe supplémentaire est consacrée à la mise en œuvre de projets informatiques relatifs à l'accès à la commande publique d'un montant de 3,29 millions d'euros en CP, ainsi qu'à la poursuite de projets immobiliers pour 8,07 millions d'euros en CP.

Le programme est divisé en deux actions : la première décline **les activités de la diffusion légale** et la seconde **les activités de l'édition et de l'information administratives** (63,7 % des crédits du programme).

Evolution des crédits de paiement sur la période 2010-2013 des actions du programme 623

(en millions d'euros)



Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

1. Des dépenses d'investissement au titre de la commande publique

Les crédits demandés en 2013 au titre de l'action 1 « Diffusion légale » sont destinés au financement des dépenses engagées au titre des activités de collecte, de traitement et de production des données légales. Ils progressent globalement de 8,68 % et s'élèvent à 38,81 millions d'euros en AE et 39,29 millions d'euros en CP.

Cette hausse substantielle répond à un besoin d'investissement. Les projets informatiques, relatifs à l'accès à la commande publique, sont, en effet, imputés sur l'action 1 du programme 623. Ils doivent permettre la réalisation de **nouvelles opérations d'investissement** relatives à la modernisation de la commande publique (dématérialisation, création d'un portail fournisseur et d'un portail acheteur).

Ces opérations, débutées en 2012 mais non prévus en loi de finances initiale pour 2012, sont financés par l'arrêt de la publication papier du BOAMP en cours d'exercice.

Les crédits prévus en titres 2 et 3 subissent une inflexion à la baisse, respectivement de 2,04 % et 0,38 % en 2013.

Les principaux postes de fonctionnement correspondent à la couverture des prestations versées à la SACI-JO (18,36 millions d'euros en CP), aux rémunérations des concentrateurs d'annonces (7,55 millions) et aux rémunérations des greffes des tribunaux de commerce pour la collecte des annonces (2,7 millions).

2. Des dépenses d'investissement de restructuration des locaux

La dotation pour 2013 de l'action 2 « Edition et information administrative » s'établit à 68,23 millions d'euros en AE et 68,75 millions d'euros en CP. Elle enregistre une hausse globale de près de 11 %. Cette dernière résulte de la conjonction de deux facteurs :

- d'une part, **l'augmentation du titre 2 à hauteur de 13,27 % provient en partie de la réorganisation engagée en 2012.** Ses conséquences sur le plan budgétaire sont le basculement de plusieurs ETPT et de la masse salariale correspondante du programme 624 sur le programme 623. En outre, dans le projet annuel de performances, **il est prévu, en 2013, d'internaliser la mission ETALAB, qui relève actuellement du SGG, et d'intégrer les cinq agents qui la composent ;**

- d'autre part, **le titre 5 voit ses crédits d'investissement majorés de 51,64 % par rapport à 2012 en raison d'importantes opérations de restructuration des bureaux** et des ateliers de production, ainsi que de la gestion technique centralisée de l'outil de production initialement prévue en 2011 et reportée en 2013.

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles progressent de 1,48 % en 2013 et s'élèvent à 31,95 millions d'euros en CP. Elles correspondent principalement aux salaires et charges de la SACI-JO dans le domaine des impressions (7,83 millions), aux dépenses liées à l'exploitation externalisée du 1^{er} niveau de Allo 39-39 (5 millions), aux travaux et réparation des bâtiments (2,8 millions), à la sous-traitance des travaux d'impression (1,7 million contre 2,5 millions en 2011), et aux frais de transports et d'envoi aux abonnés (2 millions).

B. PROGRAMME 624 : UNE MAJORATION DES CP DE PLUS DE 17,5 % »

Le programme 624 est en charge du pilotage et de la gestion de la direction. Il constitue un **programme support** pour les activités de soutien de l'ensemble du budget annexe, ainsi que des dépenses communes aux deux programmes.

Les crédits demandés **s'élèvent à 102,93 millions d'euros en AE et 104,53 millions en CP.** Ils progressent donc respectivement de 19,62 % et de 17,51 % par rapport à 2012. Ils sont destinés aux **activités de support logistique et de pilotage pour l'ensemble de la mission**, mais également aux **activités numériques, commerciales et de distribution.**

Les crédits du titre 2 baissent légèrement de 1,65 million d'euros, soit 3,72 %, pour s'établir à 36,77 millions d'euros de CP en 2013. Cette minoration résulte du transfert mentionné lors de l'analyse des dépenses relatives au programme 623.

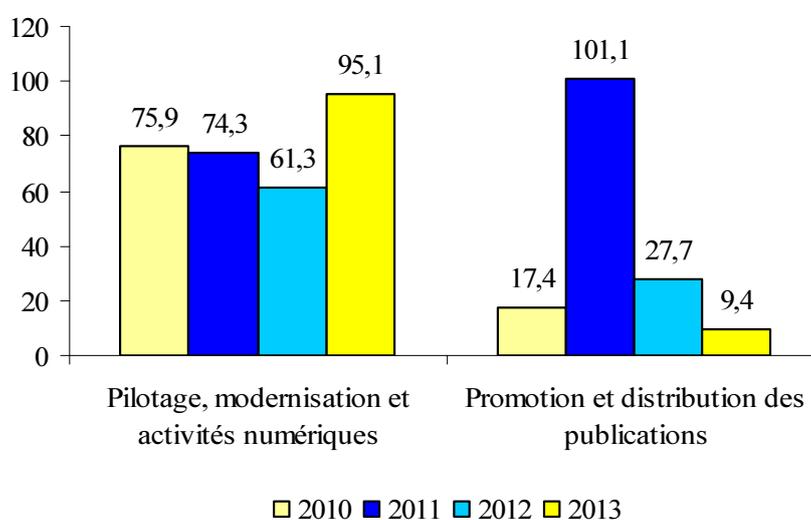
Les dépenses de fonctionnement sont majorées de 13,04 % en CP par rapport à 2012. Elles sont estimées à 37,87 millions d'euros.

Enfin, à l'instar du programme 623, les dépenses d'investissement progressent fortement pour atteindre 20,50 millions d'euros en CP, soit une hausse de 154,99 %. De grands projets informatiques sont en effet budgétés sur ce programme.

Le programme est divisé en deux actions de taille inégale : l'action 1 « Pilotage, modernisation et activités numériques » (près de 91 % des crédits du programme) et l'action 2 « Promotion et distribution des publications ».

Evolution des crédits de paiement sur la période 2010-2013 des actions du programme 624

(en millions d'euros)



Source : *Projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances*

1. Des dépenses d'investissement liées aux développements informatiques

L'action 1 « Pilotage modernisation et activités numériques » finance les charges qui sont, d'une part, liées aux activités de la direction, des services de support et aux activités informatiques, et, d'autre part, relatives aux plans sociaux des personnels de l'ex-DJO et de la SACI-JO.

Ses crédits s'élèvent à 95,14 millions d'euros en CP en 2013, enregistrant ainsi une majoration de 21,19 %. Cette dernière résulte essentiellement de la **progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement**.

En effet, **cette action finance les projets informatiques d'envergure** tels que la fusion du site service-public.fr de la DILA avec mon-service-public de l'ancienne DGME¹ ou le projet **SCOP**. C'est ce qui explique, comme indiqué plus haut, les crédits d'investissement augmentent de 154,99 % en CP pour atteindre 20,50 millions d'euros en CP.

Les crédits de fonctionnement, d'un montant de 37,87 millions d'euros, augmentent corrélativement de 15,89 % en 2013, étant principalement liés aux projets d'investissement mentionnés.

En revanche, **les dépenses de personnel subissent une inflexion à la baisse de 2,69 %** et se fixent, en 2013, à 36,77 millions d'euros.

2. Une contraction des dépenses de « Promotion et distribution des publications »

L'action 2 « Promotion et distribution des publications » retrace l'ensemble des crédits et effectifs dédiés à la promotion et au développement commercial, aux nouveaux services et au marketing.

Sa dotation se contracte de 10,15 % en CP en 2013 par rapport à 2012 et son montant se fixe à 9,39 millions d'euros en CP. En effet, certaines dépenses de fonctionnement relatives au secteur de la distribution n'ont pas été reconduites en raison de l'externalisation des activités correspondantes. Elles sont donc minorées d'un peu plus de 11 %. Les charges de personnel enregistrent corrélativement une baisse significative de 9,60 %.

Aucune dépense d'investissement n'est inscrite sur cette action.

III. UNE FUSION RÉUSSIE

1. Le maintien de la stratégie

La stratégie de la DILA n'est pas modifiée pour 2013. Elle demeure celle du service public de l'accès au droit et à l'information administrative, ainsi que celle d'éditeur et imprimeur public de référence.

¹ Le coût de la programmation en 2013 de cette fusion est estimé pour 2013 à 13 millions d'euros.

Son modèle économique lui a permis jusqu'à présent de soutenir de nouveaux chantiers, notamment **en matière de dématérialisation**. La DILA joue ainsi un rôle dans le cadre de la **plateforme unique pour les annonces légales des entreprises**, d'une part, et dans celui de **l'accès aux marchés publics**, d'autre part. Ce projet vise à la simplification des démarches des entreprises.

La refonte complète du site « BOAMP » sera réalisée en 2013. L'usage de ce site, tant par les entreprises soumissionnaires que par les acheteurs publics, s'est substitué en une dizaine d'années à l'usage du bulletin imprimé qui paraissait cinq fois par semaine. Le bulletin papier n'est plus imprimé depuis la fin de l'année 2011.

L'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique sera renforcé, en 2013, par la création de nouvelles rubriques ainsi que d'une consultation par téléphone mobile.

En outre, un plus grand accès¹ des entreprises et artisans aux renseignements administratifs devrait être réalisé en 2013 par la DILA, en partenariat étroit avec la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique². A la suite du rapport Riester³, il a été décidé de fusionner les deux sites « Service-Public »⁴, et « mon-service-public ».

Il convient encore de souligner les derniers travaux en matière applicative visant à l'amélioration des outils de l'administration.

La finalisation et mise en production des applications « Réponses » en février 2012 et « SOLON II » en juin ont permis de franchir une étape supplémentaire dans la dématérialisation de la chaîne législative.

En effet, SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives) avait supprimé, en 2007, l'essentiel des charges de saisie et de mise en forme des textes. La seconde version **SOLON II** renforce cette fluidification de la chaîne de production des textes destinés à une publication au Journal officiel.

Quant à l'application « Réponses », elle concerne la gestion des questions et réponses écrites entre les parlementaires et le Gouvernement.

Le projet Système de Transmission de l'Information Légale et Administrative (**STILA**) redéfinit le projet de Nouvelle Plateforme de Production Editoriale (NPPE).

¹ La même stratégie avait prévalu pour développer l'accès des entreprises et artisans aux renseignements administratifs et téléprocédures via le site internet « pme-service-public.fr », dont la fréquentation a progressé de 32 % en 2011.

² Ancienne Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME).

³ Le groupe « des experts du numérique », conduit par Franck Riester, a remis son deuxième rapport sur « L'amélioration de la relation numérique à l'usager » à la ministre du budget, Valérie Pécresse, le 26 septembre 2011. Les experts y formulent quinze propositions d'action inspirées des évolutions récentes de l'internet (médiats sociaux et internet mobile).

⁴ Service-Public est le premier site de l'administration par l'audience, créé en 2000.

La réalisation du progiciel de gestion intégré, baptisé **SCOP** (Simplification Commune Opérationnelle des Processus), se déroule selon la procédure du dialogue compétitif. A l'issue de la remise des offres consolidées en août, conformément à cette procédure, la DILA a dû déclarer l'appel d'offres sans suite, pour motif d'intérêt général. En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial, celle-ci DILA a mentionné qu'elle « *n'a pas voulu s'engager dans un projet qui s'est révélé à risques en raison d'offres des deux candidats en lice non complètement adaptées aux besoins et aux ressources de la DILA* ».

En ce qui concerne le projet « ETALAB », auquel participe la DILA, depuis février 2011, à la demande du Secrétariat général du gouvernement, il vise à créer un **nouveau dispositif d'accès interministériel à l'ensemble des données publiques**, à l'image des systèmes « Open Data ». La DILA apportait un soutien logistique et financier à ce projet pour la diffusion du portail unique « data.gouv.fr ».

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur les contours de l'intervention de la DILA dans la mesure où le nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique « *prendra également en charge (... la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite Etalab)*¹ ».

En revanche, le développement de la dématérialisation a entraîné la gratuité des données sur Internet et la désaffection du public pour les produits « papier ». C'est pourquoi la DILA a entrepris de **cibler sa politique éditoriale** sur des thématiques telles que les relations internationales, les problèmes économiques et les problèmes sociétaux, à destination de certains « publics experts ». Pour le « grand public », est mise en vente une collection de poche portant sur des thèmes d'avenir tels que le nucléaire, la sécurité, l'immigration... Dans le même temps, la direction poursuit le développement des produits de formation et du e-learning.

2. La conservation des objectifs et indicateurs de performance.

A titre liminaire, votre rapporteur spécial rappelle que **les objectifs de performance** des deux programmes 623 et 624 **avaient été complètement reformulés, lors de la fusion**, dans le projet annuel de performances pour 2010, en s'appuyant sur les instructions de modernisation du secrétaire général du gouvernement.

Ils sont donc maintenus en 2013. Des ajustements ont toutefois été faits au niveau des prévisions ou des valeurs cibles pour assurer une meilleure adaptation aux évolutions.

¹ Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Seul un sous-indicateur est supprimé en 2013, comme cela avait été annoncé. Il s'agit du **coût unitaire de la visite sur le site « Journal Officiel »** car le déclin « mécanique » du nombre de visiteurs sur ce site s'est poursuivi en 2011. Les usagers ont pris l'habitude d'accéder directement aux sites « Légifrance » et, plus récemment, aux trois sites spécialisés pour les annonces légales (« BOAMP », « BODACC » et « Infos financières »). Le ratio du coût unitaire a perdu sa signification en termes d'efficience, le site ayant reçu moins de 5 millions de visites en 2011.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES MODIFICATIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à transférer les moyens de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) actuellement placée sous l'autorité de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique vers les services du Premier ministre, conformément aux orientations du Gouvernement sur la politique de modernisation de l'action publique formulées le 1^{er} octobre dernier.

En conséquence, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » sont majorés à hauteur de 47 643 456 euros. Ce transfert se répartit en :

- une augmentation de 11 208 979 euros des crédits de titre 2 représentant la masse salariale des 137 ETPT de la DGME ;
- une majoration de 36 434 477 euros des crédits hors titre 2 du programme.

Les crédits du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sur lesquels sont inscrits les moyens de la direction générale de la modernisation de l'Etat sont minorés à due concurrence.

II. LES MODIFICATIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 1 290 000 euros les crédits en AE et en CP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cette augmentation s'impute de la façon suivante :

- 42 500 euros sur l'action 1 du programme « Coordination du travail gouvernemental », titre 6, catégorie 64 ;
- 1 185 000 euros sur l'action 11 « Stratégie et prospective » du programme « Coordination du travail gouvernemental », titre 6, catégorie 64 ;

- 6 000 euros sur l'action 13 « Ordre de la Légion d'honneur » du programme « Coordination du travail gouvernemental », titre 6, catégorie 64 ;

- 5 000 euros sur l'action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » du programme « Coordination du travail gouvernemental », titre 6, catégorie 64 ;

- 1 500 euros sur l'action 7 « Sécurité et protection des libertés » du programme « Protection des droits et libertés », titre 6, catégorie 64 ;

- 50 000 euros sur l'action 9 « Défenseur des droits » du programme « Protection des droits et libertés », titre 6, catégorie 64.

B. À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a voté une minoration des crédits de la mission de 1 440 000 euros en AE et en CP, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 1 310 000 euros en AE et en CP sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » ;

- 130 000 euros en AE et en CP sur le programme « Protection des droits et libertés ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Le solde des modifications votées en seconde délibération conduit à réduire les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » de 150 000 euros en AE et en CP.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 15 novembre 2012, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » représentent respectivement 86,5 % et 13,5 % des 1,41 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1,37 milliard d'euros des crédits de paiement (CP) prévus pour 2013.

L'hétérogénéité de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » m'a conduit, dès le mois de janvier 2012, à rencontrer les dirigeants de vingt-six structures relevant du programme dédié au travail gouvernemental afin d'en évaluer l'action. Mes observations porteront essentiellement sur le périmètre utile de la sphère des organismes rattachés au Premier ministre et sur l'avenir de la prospective. Mon entretien en avril dernier avec François Fillon a aussi nourri ce premier bilan.

En juillet 2012 a été annoncé un groupe de travail présidé par Mme Yannick Moreau sur la création d'une instance de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques. En outre, un nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a été créé par décret le 30 octobre 2012. Souhaitons qu'il prenne le relais de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans un esprit de cohérence et de continuité.

Qu'il s'agisse du secrétariat général du gouvernement (SGG), du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), les services interministériels opérationnels affichent un dynamisme remarquable. Ce sont de véritables tours de contrôle, lieux d'arbitrage assurant l'exécution efficace des décisions gouvernementales.

Parmi les nouveaux venus de 2011, figure la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (Disic), en charge du pilotage de la mutualisation des systèmes de communication et d'information. Il s'agit de moderniser l'action administrative et d'éviter les blocages des administrations mais aussi, chose nouvelle, de veiller à la cohérence de l'action par la mise en œuvre de stratégies. De même la mission Etalab, chargée de la création du portail internet *data.gouv.fr*, travaille à la réutilisation des données administratives, une véritable révolution ! Ces données sont mises gratuitement à disposition.

D'autres structures sont des bras armés du Premier ministre, voire du président de la République. C'est tout particulièrement le cas du SGDSN, situé au cœur d'un Etat stratège, anticipateur et intelligent.

Toutefois, la contribution des diverses structures n'est pas homogène. Les travaux de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) et de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) sont mal valorisés, leurs combats ne reçoivent pas l'écho qu'ils méritent. La Miviludes dispose d'une documentation considérable mais inexploitée par les autres administrations. Le Haut Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances et le Commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine manquent, quant à eux, de lien avec le Premier ministre. Tous deux issus de la volonté présidentielle, ils n'ont à aucun moment reçu l'onction ministérielle. Le premier a finalement été supprimé cet été, et l'avenir du second, qui a rendu son rapport le 15 février dernier, est incertain. Cette structure semble aujourd'hui comme en apesanteur. Je m'interroge sur la pertinence du statut de Haut commissaire, alternative au statut de ministre – le titulaire conservant ainsi une certaine indépendance politique. Je ne pense pas que ce genre d'« Ovni », c'est-à-dire d'« organisation volontairement non identifiable », soit souhaitable car nos concitoyens réclament simplicité et lisibilité.

Quant à la prospective, les structures qui en ont la charge sont le plus souvent oubliées du Premier ministre ou de son administration et leur potentiel d'expertise demeure insuffisamment exploité. Il est temps de repenser leur place par rapport au Gouvernement. Certains organismes, au statut associatif, tels que l'Institut français des relations internationales (Ifri), l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) et l'Institut des relations internationales et stratégiques (Iris), ne sont pas suffisamment sollicités.

D'autres structures, bien que rattachées aux services du Premier ministre, sont trop éloignées des enjeux économiques ou du centre de décision ministérielle. La TVA sociale, sujet d'actualité depuis plusieurs années, n'a fait l'objet d'aucune analyse par une structure chargée de la prospective !

Le conseil d'orientation des retraites (Cor) est le seul à disposer d'une feuille de route précise et à contribuer de manière remarquable au débat public. La programmation des travaux des autres conseils pourrait être définie de la même manière, en fonction des grandes questions auxquelles le Gouvernement a à répondre. L'absence de ciblage et de contrôle de la programmation des travaux des autres conseils est en effet inquiétante. Les nouvelles dispositions du décret du 5 novembre 2012 prévoient que le Conseil d'analyse économique « peut procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes pour la conduite économique du pays ». Sans nier la valeur des personnalités qui le composent, je considère néanmoins que ce droit d'initiative sans validation gouvernementale n'est pas source d'efficience.

Ces carences ont été mises en lumière par le rapport Gallois, qui propose la création d'un commissariat à la prospective, lieu d'expertise et de dialogue social sur les grands enjeux de société, en remplacement du centre d'analyse stratégique et des autres conseils d'analyse et de prospective, afin de mieux coordonner leurs travaux.

Les dotations budgétaires du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui représentent 44 % de la mission, progressent de 3,3 % à périmètre constant car le renforcement des systèmes d'information mis en œuvre par l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et la Disic se poursuit. Hors ce poste cybersécurité, l'enveloppe budgétaire est stable.

Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », constitue l'un des volets de la réforme des administrations territoriales de l'Etat (Réate), engagée en 2007 dans le cadre de la RGPP. Il rassemble en une seule enveloppe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés. En 2013, il financera aussi les rémunérations de certains emplois, directeurs des directions départementales interministérielles (DDI) ou secrétaires généraux pour les affaires régionales (Sgar) conformément à l'une de mes préconisations de l'an dernier.

Les crédits de ce programme, soit 48 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission, enregistrent une légère hausse, de 0,74 %. La dotation globale s'élève à 618,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et 558,32 millions d'euros en crédits de paiement. Je prends acte de la baisse significative des dépenses de fonctionnement, la politique de rationalisation des charges se poursuivant, notamment s'agissant des parcs automobiles.

Quant au programme 308, il mobilise un peu moins de 7 % des moyens de la mission pour 2013, soit 80,38 millions d'euros en autorisations d'engagement et 91,79 millions en crédits de paiement. Il concerne les autorités administratives indépendantes et l'autorité constitutionnelle. Les crédits se contractent globalement de 2 % grâce à la rationalisation des dépenses de personnel et de fonctionnement, sauf pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dont les effectifs ont augmenté pour faire face à des missions nouvelles en matière de vidéoprotection. Une réduction de 3 % est appliquée à la dotation du Défenseur des droits, autorité constitutionnelle instituée l'an dernier, à budget constant, par le regroupement du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et du Défenseur des enfants.

Enfin, la direction de l'information légale et administrative (Dila) a pour mission l'accès au droit et à l'information administrative. Elle est l'éditeur et l'imprimeur public de référence et elle s'appuie sur les ressources des annonces légales. Ses crédits, retracés dans un « budget annexe des

publications officielles et information administrative », sont une rupture par rapport à 2012. Ils augmentent de 13,61 % en raison d'une progression substantielle des dépenses d'investissement. Des efforts ont été entrepris pour maintenir les ressources à un niveau suffisant grâce aux activités commerciales et une politique éditoriale recentrée sur certains publics et sur des thèmes d'avenir. L'année 2013 sera également marquée par une nouvelle organisation administrative. Le grand défi pour la Dila est de devenir l'imprimeur de toutes les administrations. C'est ce qui justifie l'acquisition d'une nouvelle rotative ultraperformante.

Je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. François Fortassin. – Je vois que les crédits de l'Ordre de la légion d'honneur augmentent de 11 %. Pourquoi ? Je n'imaginai pas que cette institution dépensait 25 millions d'euros par an ! Cette question ne remet pas en cause mon vote en faveur des crédits.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Contrairement à l'Ordre de la libération, je n'ai pas visité cette année la légion d'honneur... Ce budget est absorbé essentiellement par les écoles – investissements immobiliers et dépenses de personnel. Car il y a 400 emplois.

M. Jean-Claude Frécon. – Je vous félicite d'avoir su identifier des « Ovni », confidentiels mais dotés de crédits conséquents... A l'occasion du changement de gouvernement, nous vivons une période de flottement ; certains organismes perdront en importance, voire seront supprimés quand d'autres se développeront. Je voterai moi aussi les crédits demandés.

M. Albéric de Montgolfier, président. – N'assiste-t-on pas à une dérive, hauts conseils et hautes autorités étant créés sans contrepartie ? Aucun organisme existant n'est supprimé, tandis que le coût total est difficile à contrôler.

M. François Fortassin. – La France est un pays de fromages qui ne sont pas tous des produits laitiers !

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – J'ai profité de la suspension des travaux parlementaires pour m'intéresser à ces « Ovni », à commencer par les deux hauts commissaires. Je note que dans la transition des équipes, le nombre de collaborateurs des ministres a été stabilisé. Je n'ai pas constaté d'inflation des budgets à cet égard. Mais nous redoutons toujours une multiplication des structures. M. Gallois préconise une fusion du Conseil d'analyse stratégique et du Commissariat à l'investissement, mais sous quelle forme ? Surtout, je l'ai dit, une fois qu'ils ont pris leur rythme, les premiers ministres ne recourent pas suffisamment à ces organismes. Une redéfinition est nécessaire. Le regroupement de plusieurs instances autour du Défenseur des droits, Dominique Baudis, ou l'installation annoncée de la plupart des autorités indépendantes – hors domaine de la défense – dans l'immeuble de la

rue de Ségur vont dans le bon sens. Alors que Roland du Luart dénonçait hier une partie de bonneteau au détriment du ministère des affaires étrangères, je crois au contraire que la cession d'un certain nombre d'immeubles sera facteur d'économies.

M. Albéric de Montgolfier, président. – L'immeuble du ministère des relations avec le Parlement va être cédé.

M. Yann Gaillard. – Combien subsiste-t-il de survivants dans l'Ordre de la libération ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Entre dix et vingt personnes. Elles vont passer la main aux cinq villes (Nantes, Paris, Grenoble, Vassieux-en-Vercors et l'Ile de Sein) qui sont également membres de cet ordre.

M. Yann Gaillard. – Est-il vrai que le dernier survivant aura droit à des obsèques particulières ?

M. Albéric de Montgolfier, président. – Oui, il sera inhumé au Mont Valérien... Mais personne n'est pressé d'y aller...

M. Yann Gaillard. – Dans mon département, nous espérons qu'un éminent représentant de l'ordre serait cet homme, mais il est mort il y a peu.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* * *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission ainsi que ceux du budget annexe.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ACADÉMIE DU RENSEIGNEMENT

Mme Lucile Dromer-North, directrice

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (CAS)

M. Vincent Chriqui, directeur

COMMISSARIAT À LA DIVERSITÉ ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES

M. Yazid Sabeg, commissaire

**COMMISSARIAT GÉNÉRAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VALLÉE
DE LA SEINE**

M. Antoine Rufenacht, commissaire général

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT (CGI)

M. Philippe Boyoux, commissaire adjoint

**COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE
NATIONALE (CCSDN)**

M. Patrick Pierrard, secrétaire général

**COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
(CNCDH)**

M. Yves Repiquet, président

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (CAE)

M. Christian de Boissieu, président délégué

CONSEIL D'ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ (CASOC)

M. Luc Ferry, président délégué

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI (COE)

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR)

M. Raphaël Hadas-Lebel, président

**DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DES SYSTÈMES D'INFORMATION
ET DE COMMUNICATION (DISIC)**

M. Jérôme Filippini, directeur

INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES (IFRI)

M. Thierry de Montbrial, directeur général

INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES (IRES)

M. Frédéric Lerais, directeur général

**INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
(IRIS)**

M. Pascal Boniface, directeur

MISSION « ÉTALAB »

M. Séverin Naudet, directeur

**MISSION INTERMINISTÉRIELLE CONTRE LA DROGUE ET LA
TOXICOMANIE (MILDT)**

M. Etienne Apaire, président

**MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE ET DE LUTTE DE
CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES (MIVILUDES)**

M. Hervé Machi, secrétaire général ;

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Colonel Moore, chancelier, et M. Loïc Le Bastard, secrétaire général ;

SECRETARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

M. Serge Guillon, secrétaire général

**SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ
NATIONALE (SGDSN)**

M. Francis Delon, secrétaire général

**AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ ET DES SYSTÈMES
D'INFORMATION (ANSSI)**

M. Patrick Pailloux, directeur général

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG)

M. Serge Lasvignes, secrétaire général

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA MER

M. Michel Aymeric, secrétaire général

SERVICE DES ACHATS DE L'ÉTAT (SAE)

M. Jean-Baptiste Hy, directeur

SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT (SIG)

Mme Véronique Mély, directrice déléguée