

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 9

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT  
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

*Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, 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, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 (2011-2012)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE - « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT » : UN VECTEUR DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU SERVICE DE L’ETAT ET DU CITOYEN .....</b>	<b>7</b>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>9</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....</b>	<b>13</b>
<b>A. UNE ARCHITECTURE GLOBALE DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT EN VOIE DE STABILISATION ? .....</b>	<b>13</b>
1. <i>La « Coordination du travail gouvernemental » : des changements de périmètre au         sein de la même maquette .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Les « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » : une enveloppe         budgétaire unique au service des DDI et de l’Etat locataire.....</i>	<i>17</i>
3. <i>La « Protection des droits et libertés » : une « nouvelle autorité constitutionnelle »,         le Défenseur des droits .....</i>	<i>19</i>
<b>B. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE RECENTRÉ ET CONTRAINT PAR LA RGPP .....</b>	<b>20</b>
1. <i>Une forte montée en puissance de la sécurisation des systèmes d’information du         programme 129.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Un « rééquilibrage » des dépenses des DDI du programme 333 .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Le renforcement du soutien à la CNIL et au contrôleur général des lieux de privation         de liberté du programme 308 .....</i>	<i>22</i>
4. <i>La poursuite de la mise en œuvre de la RGPP.....</i>	<i>26</i>
a) <i>Les cinq chantiers de mutualisation de la RGPP .....</i>	<i>26</i>
b) <i>L’approfondissement de la démarche de rationalisation des dépenses par la DSAF .....</i>	<i>27</i>
c) <i>Un effort particulier en matière d’immobilier locatif .....</i>	<i>28</i>
(1) <i>La réalisation du « centre du Gouvernement ».....</i>	<i>28</i>
(2) <i>La situation locative des AAI en voie de résolution .....</i>	<i>29</i>
<b>II. UNE REVALORISATION CIBLÉE DES DOTATIONS GOUVERNEMENTALES STRATÉGIQUES .....</b>	<b>33</b>
<b>A. PROGRAMME 129 : LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL .....</b>	<b>33</b>
1. <i>Des crédits de personnel globalement stables, hors dotation pour la « cyberdéfense » .....</i>	<i>33</i>
a) <i>Un plafond d’emplois conforme à la programmation pluriannuelle.....</i>	<i>35</i>
(1) <i>Une stabilisation des effectifs, hors action pour la « cybersécurité » .....</i>	<i>35</i>
(a) <i>« Coordination du travail gouvernemental » : une baisse des ETPT corrélative                     au changement de périmètre .....</i>	<i>35</i>
(b) <i>« Coordination de la politique européenne » et « stratégie et prospective » :                     une réduction répondant à la prévision pluriannuelle .....</i>	<i>38</i>
(c) <i>« Administration territoriale » : un plafond constant .....</i>	<i>38</i>
(d) <i>« Ordre de la légion d’honneur » et « Ordre de la libération » : un budget                     stabilisé .....</i>	<i>39</i>
(e) <i>« Soutien » : une augmentation des crédits en réponse aux besoins de nouvelles                     expertises .....</i>	<i>40</i>
(2) <i>Un accroissement du plafond d’emplois pour un renforcement de la cybersécurité.....</i>	<i>40</i>
b) <i>Une évolution relativement stable des dotations de fonctionnement hors             « cybersécurité ».....</i>	<i>42</i>
(1) <i>« Coordination du travail gouvernemental » : la contraction des dépenses .....</i>	<i>42</i>
(2) <i>« Coordination de la politique européenne » : un ajustement budgétaire .....</i>	<i>44</i>

(3) « Administration territoriale » : la réduction des crédits .....	44
(4) « Soutien » : la stabilisation des dépenses.....	44
(5) « MILDT » : la reconduction de la dotation de 2011 .....	45
(6) « Stratégie et prospective » : la poursuite de l'effort de diminution des dépenses.....	46
(7) Les Ordres : un budget de fonctionnement stable.....	46
(8) « Coordination de la sécurité et de la défense » : une hausse des dotations pour la mise en œuvre de projets SSI .....	46
(9) Une réduction homothétique des crédits de fonctionnement proposée par le Gouvernement .....	48
2. Des évaluations de la performance encourageantes sur un échantillon incomplet .....	48
a) Une évaluation des deux tiers des crédits du programme .....	48
b) Un nouvel objectif pour la MILDT .....	49
c) Des résultats encourageants .....	49
<b>B. PROGRAMME 333 : L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS .....</b>	<b>51</b>
1. Des ajustements budgétaires du programme dédiés à la rationalisation de la gestion des DDI et de l'Etat locataire .....	52
a) L'approfondissement de l'interministérialité au niveau départemental par la voie de la DDI.....	52
(1) Une réévaluation à la hausse du budget de fonctionnement des DDI .....	52
(2) La poursuite de la mutualisation des fonctions de support .....	53
b) La mise en œuvre du volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat .....	54
(1) Un recalibrage à la baisse du budget de « l'Etat occupant » .....	54
(2) La mise en œuvre de la rationalisation des dépenses immobilières.....	55
2. Un approfondissement souhaitable de la démarche de la performance .....	58
a) Le nécessaire renforcement de la mesure de la rationalisation des dépenses de fonctionnement des DDI.....	59
b) Une évaluation de la gestion immobilière à enrichir .....	59
<b>C. PROGRAMME 308 : DES DOTATIONS PROPORTIONNÉES AUX BESOINS DES AAI ET DE L'ACI.....</b>	<b>60</b>
1. Un traitement des dépenses différencié selon les AAI.....	62
a) Une augmentation des plafonds d'emplois de la CNIL et du contrôleur général des lieux de privation de liberté .....	62
(1) La CNIL : de nouvelles ressources pour de nouvelles missions .....	62
(a) La poursuite de la réorganisation de la CNIL.....	63
(b) De nouvelles missions en matière de vidéoprotection.....	63
(2) Le CGLPL : une augmentation des effectifs en réponse au surcroît de courriers .....	65
b) Une autorité constitutionnelle à coût constant, le Défenseur des droits.....	67
(1) Un renforcement des pouvoirs de protection des libertés .....	67
(2) ... À coût constant.....	68
c) Une stabilisation des dépenses des autres AAI.....	69
(1) « CSA » : la mise en œuvre de nouveaux médias en perspective ? .....	69
(2) « Sécurité et protection des libertés » : une action amputée.....	71
(3) « Autres autorités indépendantes » : la revalorisation de la masse salariale de la CADA.....	71
2. Des marges de progression de la performance attendue en 2012 .....	71
a) Des ajustements de la mesure de la performance .....	71
b) Des résultats contrastés.....	72
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>75</b>

<b>SECONDE PARTIE - « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> .....	77
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	77
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	78
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE.....	78
1. <i>Aucune modification depuis la création de la DILA en 2010</i> .....	78
2. <i>Une présentation des crédits en approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts</i> .....	78
B. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE ESTIMÉ À 13,2 MILLIONS POUR 2012.....	79
1. <i>Des crédits globaux en réduction</i> .....	79
a) <i>Une baisse plus marquée des crédits d'investissement : - 21,5 %</i> .....	80
b) <i>Des dépenses de fonctionnement maîtrisées : - 4,2 %</i> .....	81
c) <i>Un plafond d'emplois en réduction (-16), des dépenses globales de personnel en hausse : + 2,7 %</i> .....	81
2. <i>Des recettes attendues en légère baisse : - 1,6 %</i> .....	82
a) <i>De nouvelles offres commerciales pour maintenir le niveau des recettes d'annonces légales</i> .....	82
b) <i>Une politique éditoriale plus ciblée</i> .....	82
<b>II. PROGRAMME 623 « EDITION ET DIFFUSION »</b> .....	83
A. UNE BAISSSE GLOBALE DES CRÉDITS DE 3,5 % EN AE ET 9,8 % EN CP .....	83
1. <i>Action 1 « Diffusion légale »</i> .....	84
2. <i>Action 2 « Edition et information administratives »</i> .....	84
B. UN SUCCÈS CONSTANT POUR LES SITES INTERNET .....	85
1. <i>Premier objectif « Moderniser la diffusion légale en développant l'offre numérique et rendre plus efficace la contribution à l'information administrative »</i> .....	85
2. <i>Second objectif « Optimiser la production et la diffusion des données »</i> .....	86
<b>III. PROGRAMME 624 « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS »</b> .....	87
A. LA REVALORISATION DU PROGRAMME EN SOUTIEN POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION.....	87
1. <i>Action 1 « Pilotage, modernisation et activités numériques »</i> .....	89
2. <i>Action 2 « Promotion et distribution des publications »</i> .....	89
B. UNE PÉRIODE DE RESTRUCTURATION NON TERMINÉE.....	90
1. <i>Premier objectif « Optimiser les fonctions soutien »</i> .....	90
2. <i>Second objectif « Rationaliser l'occupation du parc immobilier »</i> .....	90
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	91
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	99

*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 » :**  
**UN VECTEUR DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP AU**  
**SERVICE DE L'ETAT ET DU CITOYEN**

**L'examen du projet de loi de finances pour 2012 conduit cette année votre rapporteur spécial à examiner** tant les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » que ceux relevant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

En effet, les dotations prévues pour la politique en matière d'information administrative et de diffusion publique, retracées dans cette dernière mission viennent compléter de manière cohérente l'action stratégique en matière de communication et de coordination menée grâce aux crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ces deux budgets ont en commun leur rattachement aux services du Premier ministre afin d'en optimiser la gestion publique.

**Au total, les crédits de la mission et du budget annexe demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent, hors fonds de concours (FDC) et attributions de produit (ADP), à 1,27 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,32 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Près de 86 % sont consommés au titre de l'action du Gouvernement.**



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• Votre commission des finances a souhaité, cette année, confier à un même rapporteur spécial l'analyse des **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 2012 s'élèvent à 1,27 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,32 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**<sup>1</sup>. Ils sont répartis à hauteur de 86 % en faveur de l'action du Gouvernement et de 14 % 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 **ses contours ont particulièrement évolué** ces quatre dernières années. Vecteur de la réalisation des différentes réformes en matière d'administration et de protection des droits, ses changements de périmètre récurrents visent à mettre en œuvre des outils et des procédures d'optimisation de gestion dans une **architecture particulièrement complexe**.

• 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.

• **Représentant 52,53 % des crédits de la mission, les dotations du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » progressent globalement de 3 %** en 2012 par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2011. Cette augmentation est essentiellement due au renforcement des effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). **Hormis l'effort particulier en faveur de la cyberdéfense, l'enveloppe budgétaire du programme pour 2012 demeure relativement stable.**

• Votre rapporteur spécial prend acte de la poursuite de la démarche gouvernementale en matière de stratégie digitale avec la création d'une part, de la mission « **Etalab** » en février 2011 pour la mise en œuvre d'un portail interministériel unique et celle, d'autre part, de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (**DISIC**) visant à établir un cadre stratégique commun de développement des systèmes d'information.

• Il salue la **poursuite de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans le cadre du programme**. Il se félicite notamment de la réduction du nombre de cabinets ministériels à la charge des services du Premier ministre de six à deux, après le dernier remaniement ministériel.

---

<sup>1</sup> Hors fonds de concours (FDC) et attributions de produit (ADP).

• Constatant, par ailleurs, **le large spectre des missions des vingt-trois entités** relevant des crédits inscrits au programme 129, votre rapporteur spécial souhaite procéder au cours du premier trimestre de l'année 2012 à un cycle d'auditions de ces différents organismes afin d'évaluer la portée de leur action, l'adéquation de leurs besoins ainsi que l'articulation de leurs missions dans l'ensemble du programme.

• Concernant **la performance du programme 129**, votre rapporteur spécial déplore que seulement 68 % des crédits du programme fasse l'objet d'une évaluation.

• Il prend acte du **nouvel objectif** assigné à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (**MILDT**) d'améliorer la coordination des actions interministérielles de lutte contre les drogues et les toxicomanies. Cette nouvelle cible est mesurée par le niveau de connaissance des citoyens sur les dangers des drogues ainsi que par la capacité des chefs de projets départementaux à mobiliser les partenaires locaux. Il salue les efforts réalisés en matière de maîtrise des coûts des fonctions de support.

• S'agissant du **programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » créé l'an dernier**, 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.

• Convenant du bien fondé de la création d'un tel programme à vocation de mutualisation, votre rapporteur spécial s'interroge sur **la pertinence du maintien en dehors du programme 333 de l'action 05 « Administration territoriale » du programme 129**. Celle-ci retrace en effet les crédits de rémunération notamment des directeurs des Directions départementales interministérielles (DDI) et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR). La reconstitution du coût de leurs dépenses totales conduit à interroger quatre actions, trois programmes et deux missions (« Direction de l'action du Gouvernement » et « Administration territoriale »).

• **Les crédits du programme 333 qui représentent 39,23 % de l'ensemble** des crédits de paiement **de la mission** demandés en 2012 ont été **revalorisés** à hauteur de 2 % par rapport à 2011. Les délais trop brefs de mise en œuvre du programme en 2011 n'ont pas permis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 d'évaluer l'ensemble des dépenses nécessaires aux besoins de fonctionnement des services déconcentrés regroupés dans les DDI.

• **Quant à la performance du programme, celle-ci est perfectible**. Il eut été souhaitable qu'un indicateur mesure l'efficacité de la gestion du parc automobile compte tenu des instructions de rationalisation des dépenses formulées à ce sujet dans le cadre de la circulaire du 2 juillet 2010 dite « Etat exemplaire ».

• Enfin, votre rapporteur spécial salue **la création du Défenseur des droits dans le cadre budgétaire du programme 308**. Il observe que la nouvelle autorité constitutionnelle a été instituée 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.

• Un réajustement des crédits du Défenseur pourrait s'avérer, néanmoins, nécessaire en 2013 afin de prendre en compte tant les synergies qui seront réalisées que les dépenses supplémentaires liées à la fusion des autorités.

• **L'ensemble des dotations du programme 308 représente un peu moins de 9 %** des crédits de paiement de la mission en 2012. Si elles progressent globalement de 3 % en 2012, cette évolution bénéficie principalement à 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. **Les dotations des autres autorités sont, en revanche, globalement stables.**

• **La mesure de la performance du programme 308 révèle une situation contrastée**, selon les autorités. La CNIL a substantiellement réduit ses délais de traitement. L'optimisation des fonctions de support fait apparaître une marge de progression que le Défenseur des droits devrait permettre de réaliser.



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE ARCHITECTURE GLOBALE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN VOIE DE STABILISATION ?

**La maquette de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » a connu de substantielles modifications ces trois dernières années.**

**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 a retracé les crédits destinés à l'exercice de la Présidence française de l'Union européenne du 1<sup>er</sup> 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 ».**

Cette dernière évolution a traduit la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2010 du volet départemental de la réforme des administrations territoriales de l'Etat (RéATE) lancée en 2007, au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**En 2012, l'architecture en programmes de la mission semble se stabiliser puisqu'elle n'a pas subi de nouvelles modifications.** 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 2012 **s'élèvent à 599,29<sup>1</sup> millions en CP** et 610,26 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.

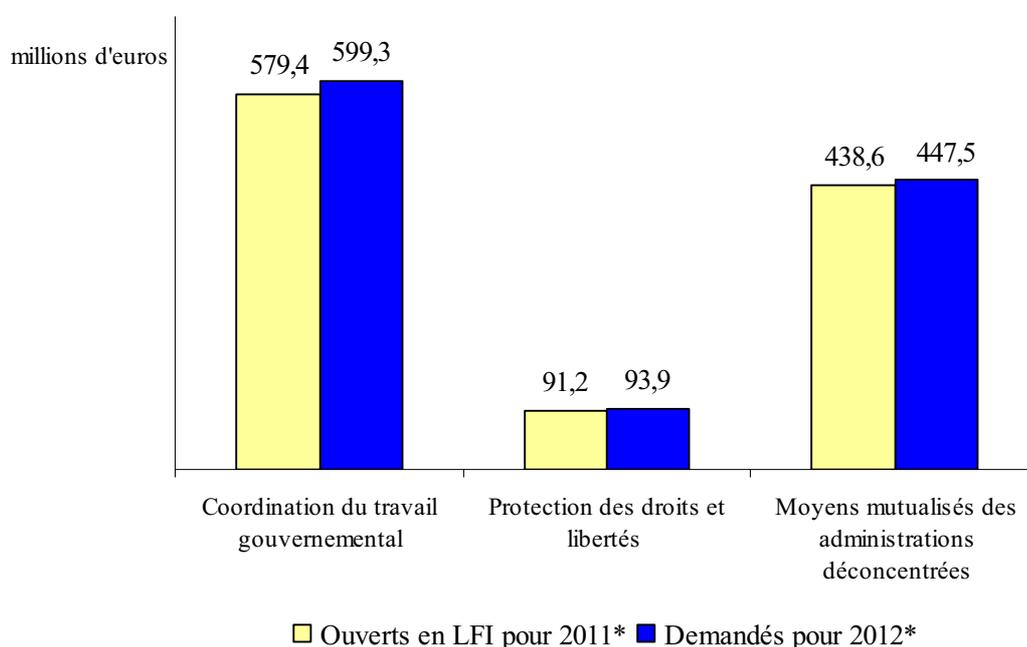
---

<sup>1</sup> Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2012 est de 10,67 millions d'euros.

Son enveloppe budgétaire s'établit à **447,54 millions d'euros<sup>1</sup>** en CP et 405,04 millions d'euros en AE pour 2012 ;

- 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 2012 à **93,87 millions d'euros<sup>2</sup>** en CP et 82,14 millions d'euros en AE.

#### Répartition des crédits de paiement de la mission Direction de l'action du Gouvernement en 2012



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

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

### 1. La « Coordination du travail gouvernemental » : des changements de périmètre au sein de la même maquette

La maquette du programme 129 demeure inchangée en 2012, après avoir intégré les dotations de l'ordre national de la légion d'honneur et de l'ordre de la libération en 2008, celles de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) en 2009 ainsi qu'une nouvelle action intitulée « Administration territoriale » en 2010.

Cette dernière regroupe les crédits de rémunération des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), auparavant inscrits à l'action 10

<sup>1</sup> Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2012 est de 3,35 millions d'euros.

<sup>2</sup> Hors FDC et ADP dont le montant global attendu en 2012 est de 50 millions d'euros.

« Soutien ». De surcroît, elle rassemble ceux des chargés de mission sectoriels des **plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines** ainsi que ceux des **responsables régionaux du service des achats de l'Etat (SAE)** placés auprès du SGAR.

En conséquence, **le programme 129 est composé de neuf 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 05 « Administration territoriale » ;
- 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 néanmoins que **le périmètre du programme 129 continue d'évoluer au sein de cette architecture.**

**Le Conseil de la création artistique**, créé en février 2009, **a été dissous<sup>1</sup> après deux ans d'existence<sup>2</sup>**. Objet d'interrogations quant à ses actions et son financement, son président, Marin Karmitz, a toutefois déclaré *« Nous considérons que nous avons fini notre mission. Nous avons remis au président de la République notre bilan, qui est, je crois, assez conséquent [...] C'est quelque chose qui dès le départ était conçu comme provisoire, expérimental et n'était pas appelé à durer »<sup>3</sup>*.

En revanche, de nouvelles structures intègrent les programmes 129. Les services du Premier ministre poursuivent leur politique d'information et de coordination, grâce notamment à **la création de la mission dite « Etalab »** en février 2011<sup>4</sup> qui est chargée de mettre en place un portail unique interministériel « data.gouv.fr ».

---

<sup>1</sup> La suppression des crédits du Conseil de la création artistique conduit au transfert de quatre équivalents temps plein travaillé (ETPT), 0,39 million d'euros en titre 2 et 0,26 million d'euros hors titre 2 du programme 129 vers le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

<sup>2</sup> Cf. Décret n° 2011-598 du 27 mai 2011 portant abrogation du décret n° 2009-113 du 30 janvier 2009 relatif au Conseil de la création artistique.

<sup>3</sup> In l'article du Point.fr, publié le 29 avril 2011, intitulé « Le Conseil de la création artistique disparaît des écrans ».

<sup>4</sup> 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.

De surcroît, **une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DISIC) a été créée** à la même date<sup>1</sup>. 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 »*.

**Ces structures viennent compléter la liste des vingt-trois organismes rattachés aux services du Premier ministre.** Il s'agit notamment des entités suivantes :

- au titre de l'**action 01 et 02** : le cabinet du Premier ministre et celui du ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, le Commissaire général à l'investissement, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le service d'information du Gouvernement (SIG), le secrétariat général de la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES »), l'académie du renseignement, la commission des archives constitutionnelles de la V<sup>ème</sup> République et la commission supérieure de codification ;

- au titre de l'**action 02** uniquement, le commissaire général pour le développement de la vallée de la Seine, la mission interministérielle « Union pour la Méditerranée » (UPM), le Centre d'analyse stratégique (CAS), la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;

- au titre de l'**action 11**, à nouveau le 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).

Constatant le large spectre d'intervention des organismes ainsi couverts par le programme 129, votre rapporteur spécial souhaite entreprendre **un cycle d'auditions** au premier trimestre 2012 afin d'évaluer la portée et l'impact de l'action de ces structures à l'aune des crédits budgétaires alloués.

S'agissant des autres évolutions notables de périmètre, il convient de souligner **la poursuite de la montée en charge de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense »**, en raison du renforcement des actions de lutte contre la recrudescence des attaques informatiques, menées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

---

<sup>1</sup> 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. Les « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » : une enveloppe budgétaire unique au service des DDI et de l'Etat locataire**

Créé en janvier 2011, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » s'inscrit dans la mise en œuvre du volet départemental de la réforme RéAte réalisée en 2010.

**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 deux ou trois** directions départementales interministérielles (DDI)<sup>1</sup>, selon le cas.

Assurant un service public de proximité dans un cadre interministériel, les DDI s'organisent autour de **trois fonctions** clairement identifiées : **la cohésion sociale**<sup>2</sup>, **la protection des populations**<sup>3</sup> et **le développement des territoires**<sup>4</sup>. Dans les départements de moins de 400 000 habitants, ces deux premières directions n'en forment qu'une<sup>5</sup>.

Dans ce nouveau cadre administratif, **le programme 333** a pour objet de **mutualiser deux catégories de coûts**. Il s'agit, d'une part, **des dépenses des moyens de fonctionnement** courant<sup>6</sup> des DDI et, d'autre part, **des charges immobilières** non seulement des DDI mais aussi **des autres services déconcentrés de l'Etat** tels que les directions régionales, les préfetures et sous-préfetures, les SGAR et certains services de l'éducation nationale<sup>7</sup>.

En conséquence, **le programme comprend deux actions** :

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

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

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la pertinence de la création d'un nouveau programme au sein de la mission « Direction de l'action gouvernemental » au caractère déjà fort hétérogène, les

---

<sup>1</sup> Cf. décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

<sup>6</sup> Hors moyens en personnel.

<sup>7</sup> Les rectorats pour la partie de leurs services installés en cité administrative.

services du Premier ministre ont souligné que **ce programme poursuivait une finalité de simplification et d'optimisation de la gestion des DDI.**

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<sup>1</sup>.

**En ce qui concerne l'objectif d'optimisation des coûts,** votre rapporteur spécial relève que les fonctions de support de l'Etat offrent un potentiel d'économies important puisqu'elles couvrent la gestion financière, la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information, les achats ou encore les dépenses de communication.

**Il en est de même des crédits immobiliers** à la charge d'une grande partie des services déconcentrés de l'Etat. Le regroupement des dotations budgétaires, jusqu'à présent dispersées sur plusieurs programmes ministériels, devrait conduire à une gestion plus efficiente des dépenses de l'Etat en matière d'occupation de locaux et de charges afférentes.

**Cette création répond également aux recommandations** de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relatives aux lois de finances (MILOLF)<sup>2</sup> ainsi qu'aux observations de **la Cour des Comptes**<sup>3</sup>.

Convenant du **bien-fondé de la création du programme 333,** votre rapporteur spécial s'interroge toutefois 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.

---

<sup>1</sup> En outre, le programme 333 vise à clarifier leurs conditions de fonctionnement en unifiant leurs calendriers, leurs modalités de dialogue de gestion ainsi que leurs indicateurs de suivi.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 2706 (XIII<sup>ème</sup> législature) du 7 juillet 2010 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'Etat présenté par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson.

<sup>3</sup> La Cour des comptes a souhaité que soient mises en place des procédures de regroupement des dotations budgétaires et, notamment, des crédits de loyers précédemment dispersés sur les programmes inscrits dans les budgets des ministères.

**Quant au SGAR**, à l'instar des DDI, les crédits de personnel<sup>1</sup> 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 ».

### **3. La « Protection des droits et libertés » : une « nouvelle autorité constitutionnelle », le Défenseur des droits**

La maquette du programme 308 est substantiellement restructurée en 2012 puisqu'elle accueille une nouvelle action, le « Défenseur des droits<sup>2</sup> », issue du regroupement de quatre autorités relevant du programme. 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**<sup>3</sup>.

Prévu à l'article 71-1 de la Constitution modifiée en 2008<sup>4</sup>, le Défenseur des droits a été institué par la loi organique du 29 mars 2011<sup>5</sup>. Les pouvoirs des quatre autorités précitées lui ont été officiellement transmis le 1<sup>er</sup> mai 2011.

**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 ou constitutionnelles, indépendantes.** En effet, l'action 06 « Autres autorités indépendantes » retrace les crédits alloués :

---

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

<sup>2</sup> Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 parue au JO n° 75 du 30 mars 2011.

<sup>3</sup> La dotation budgétaire du Défenseur des enfants avait été transférée l'an dernier 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.

<sup>4</sup> Cf. loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République.

<sup>5</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative 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).

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).

**Si la maquette du programme 308 a été modifiée, son périmètre demeure**, en revanche, **constant** puisque cette restructuration a été réalisée à moyens constants. A l'exception du transfert d'un ETPT au profit du CCNE<sup>1</sup> et de certains redéploiements depuis le programme 129<sup>2</sup>, aucun autre transfert entrant n'a impacté les crédits du programme 308.

## ***B. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE RECENTRÉ ET CONTRAINT PAR LA RGPP***

### **1. Une forte montée en puissance de la sécurisation des systèmes d'information du programme 129**

**Le total des crédits inscrits au programme 129 augmente de 3 %** par rapport à l'an dernier. Cette moyenne masque une évolution contrastée selon les actions.

A l'exception de l'action « Coordination de la défense et de la sécurité », **le montant des dotations pour l'ensemble des actions du programme 129**, inscrit dans le projet de loi de finances pour 2012, demeure stable (+ 0,81 %) après une progression en 2011 de 23,9 % sous l'effet de l'élargissement du périmètre du programme l'an dernier<sup>3</sup>. L'écart à la prévision pluriannuelle pour 2012 n'est, en revanche, que de 1 %.

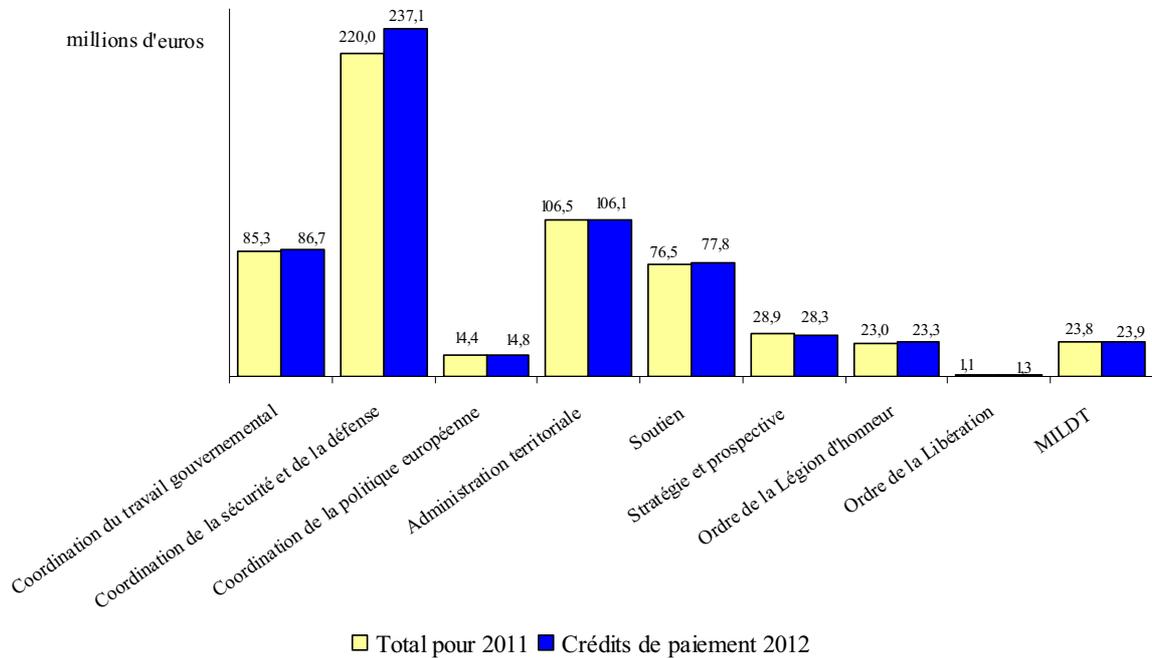
---

<sup>1</sup> Le transfert a été effectué à partir du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Il est destiné à garantir la prise en charge dans le cadre du programme 308 d'un agent auparavant mis à disposition gratuitement par le CNRS au sein du CCNE.

<sup>2</sup> Cf. redéploiement depuis le programme 129 au profit de la CNIL de 0,14 million d'euros en titre 2 et de 0,1 million d'euros hors titre 2, au profit du CGLPL de 0,26 million d'euros en titre 2 et 0,1 million d'euros hors titre 2, au profit de la CCSDN de 0,06 million d'euros en titre 2, au profit de la CADA de 0,1 million d'euros en titre 2 et au profit de la CNCDH de 0,07 million d'euros en titre 2.

<sup>3</sup> Le programme avait enregistré en 2011 de nombreux transferts d'emplois et de crédits pour les rémunérations des directeurs départementaux et de leurs adjoints.

### Evolution des crédits de paiement sur la période 2011-2012 des actions du programme 129



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

S'agissant des crédits dédiés à l'action du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ces dotations **enregistrent une hausse de 8 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011. Cette progression s'explique principalement par le développement de l'ANSSI.

**Deux autres actions bénéficient d'une hausse de 2 % de leurs crédits** par rapport à 2011 sous l'effet conjugué de transferts entrants et sortants. Il s'agit de l'**action 01 « Coordination du travail gouvernemental »**. En effet, sont alloués les crédits nécessaires à la rémunération des emplois de la nouvelle Direction des systèmes d'information DISIC ainsi qu'à la création de la mission ETALAB<sup>1</sup>.

**En revanche, la dotation de l'action 11 « Stratégie et prospective »** est réduite de 2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011. Son montant est conforme à la prévision pluriannuelle.

**Quant au budget de l'action 05 « Administration territoriale »**, il est maintenu à son niveau de 2011. Il est en réduction de 1 % par rapport à la prévision pluriannuelle.

<sup>1</sup> Il convient également de souligner que des crédits ont été demandés pour le remboursement par le Secrétariat général de la mer de deux agents mis à disposition gratuitement. Un transfert interne au programme 129 est également effectué depuis l'action 11, au profit du Commissariat général à l'investissement. Enfin, un redéploiement de crédits de personnel interne au programme 129 vient augmenter les crédits de l'action 01, pour financer les emplois chargés de la mise en œuvre et du pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

## 2. Un « rééquilibrage » des dépenses des DDI du programme 333

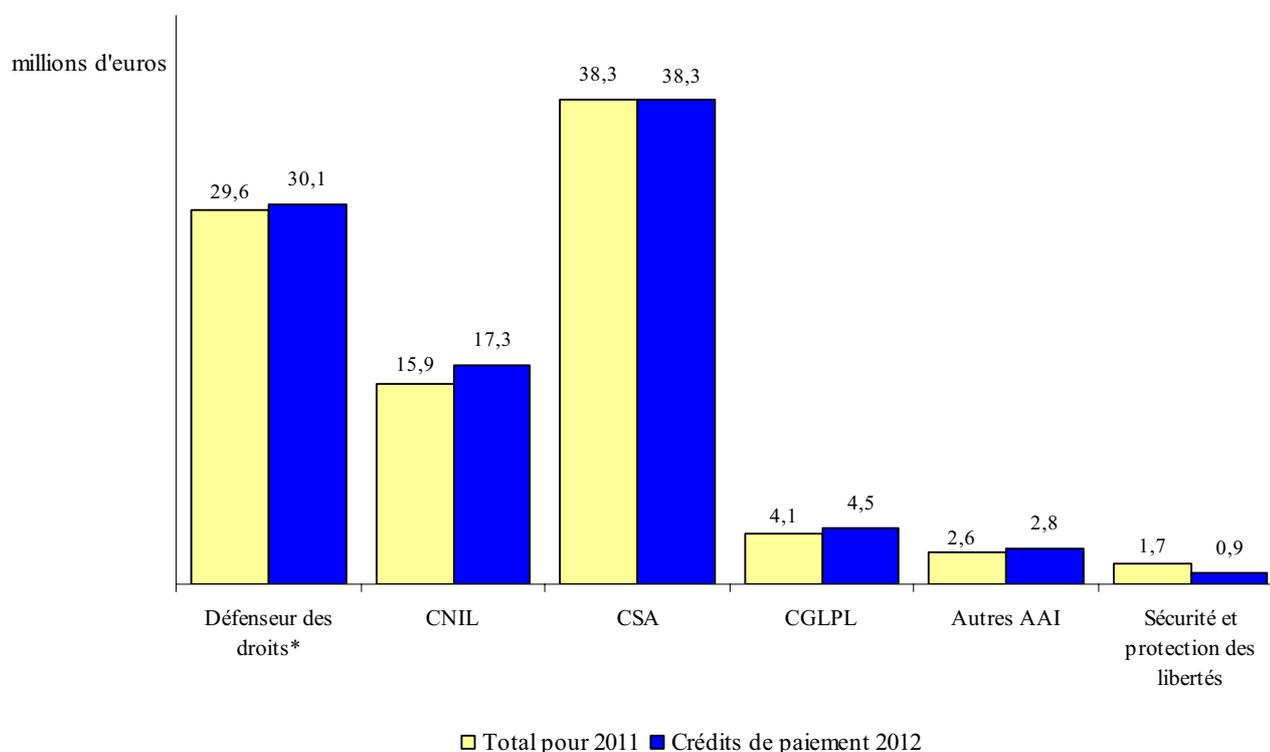
L'enveloppe budgétaire du programme 333 augmente respectivement de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 et de 3 % par rapport à la programmation pluriannuelle.

L'examen de l'exécution des crédits des DDI, ouverts en 2010, première année opérationnelle pleine, a révélé l'insuffisance de la dotation pour couvrir les besoins de fonctionnement de ces directions en 2011. Le projet de loi de finances pour 2012 procède donc à un réajustement des crédits aux besoins.

## 3. Le renforcement du soutien à la CNIL et au contrôleur général des lieux de privation de liberté du programme 308

A l'instar du programme 129, les dotations du programme 308 pour 2012, soit 93,87 millions d'euros en CP, progressent de 3 % par rapport à 2011 et sont de 1 % supérieures à la programmation pluriannuelle. Cette hausse est essentiellement imputable aux dépenses de personnel du titre 2, soit 55 millions d'euros en CP qui augmentent de 4 % en 2012.

### Evolution des crédits de paiement des actions du programme 308



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

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

**La CNIL constitue l'un des principaux bénéficiaires** de cette progression des crédits conformément à la programmation triennale qui prévoit l'augmentation de son plafond d'emploi.

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la finalité des 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 vidéoprotection<sup>1</sup> ainsi que l'obligation de notification des failles de sécurité<sup>2</sup>.

Il convient aussi de souligner la hausse de 10 % des crédits de fonctionnement du **contrôleur général des lieux de privation de liberté**. Le présent projet de loi de finances ajuste les crédits des précédents budgets qui ne permettaient pas de faire face à l'augmentation croissante des saisines.

Enfin, l'action « **Sécurité et protection des libertés** » enregistre une réduction des crédits de 48 % en raison du transfert des crédits de la CNDS au profit du Défenseur des droits.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

Récapitulation des crédits de paiement (CP) demandés pour 2012 par programme et par actions

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2012	CP ouverts en LFI pour 2011 hors FDC et ADP	CP demandés en PLF pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012	Ecart à la prévision en %	Ecart à la LFI en %
<b>129 Coordination du travail gouvernemental</b>	<b>590 498 268</b>	<b>579 398 234</b>	<b>599 294 010</b>	<b>10 672 200</b>	<b>+ 1 %</b>	<b>+ 3 %</b>
01 Coordination du travail gouvernemental	83 047 864	85 290 729	86 742 297		+ 4 %	+ 2 %
02 Coordination de la sécurité et de la défense	232 605 312	219 993 287	237 095 815		+ 2 %	+ 8 %
03 Coordination de la politique européenne	14 588 368	14 359 856	14 815 403	445 000	+ 2 %	+ 3 %
05 Administration territoriale	107 488 661	106 533 049	106 116 189		- 1 %	- 0 %
10 Soutien	76 166 604	76 450 369	77 778 451	127 200	+ 2 %	+ 2 %
11 Stratégie et prospective	28 353 075	28 870 252	28 261 064	100 000	- 0 %	- 2 %
13 Ordre de la Légion d'honneur	23 270 000	22 962 560	23 270 000		+ 0 %	+ 1 %
14 Ordre de la Libération	1 096 231	1 088 429	1 326 231		+ 21 %	+ 22 %
15 Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	23 882 153	23 849 703	23 888 560	10 000 000	+ 0 %	+ 0 %
<b>308 Protection des droits et libertés</b>	<b>92 921 721</b>	<b>91 207 370</b>	<b>93 871 052</b>	<b>50 000</b>	<b>+ 1 %</b>	<b>+ 3 %</b>
01 Médiateur de la République	12 826 083	12 770 178				
02 Commission nationale de l'informatique et des libertés	17 085 889	15 864 168	17 322 769		+ 1 %	+ 9 %
03 Conseil supérieur de l'audiovisuel	38 292 901	38 313 265	38 308 119		+ 0 %	- 0 %
04 HALDE	13 118 325	12 758 084				
05 Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4 099 659	4 055 403	4 469 672		+ 9 %	+ 10 %
06 Autres autorités indépendantes	2 601 201	2 564 842	2 833 172		+ 9 %	+ 10 %
07 Sécurité et protection des libertés	1 723 875	1 708 787	881 252		- 49 %	- 48 %
08 Défenseur des enfants	3 173 788	3 172 643				
09 Défenseur des droits (nouveau)			30 056 068	50 000		
<b>333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</b>	<b>435 004 677</b>	<b>438 579 069</b>	<b>447 540 661</b>	<b>3 359 000</b>	<b>+ 3 %</b>	<b>+ 2 %</b>
01 Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles	85 992 181	86 822 415	98 882 672	3 359 000	+ 15 %	+ 14 %
02 Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	349 012 496	351 756 654	348 657 989		- 0 %	- 1 %

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

**Récapitulation des crédits de paiements (CP) demandés en 2012 par programme et par titre**

Numéro et intitulé du programme et du titre	CP ouverts en LFI pour 2011	CP demandés pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012	Ecart à la LFI pour 2011 en %
<b>129 Coordination du travail gouvernemental</b>	<b>579 398 234</b>	<b>599 294 010</b>	<b>10 672 200</b>	<b>3 %</b>
Titre 2 Dépenses de personnel	244 511 848	254 065 433	27 000	4 %
Autres dépenses :	334 886 386	345 228 577	10 645 200	3 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	213 562 931	220 818 864	6 645 200	3 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	89 805 784	94 044 313	3 500 000	5 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	31 517 671	30 365 400	500 000	- 4 %
<b>308 Protection des droits et libertés</b>	<b>91 207 370</b>	<b>93 871 052</b>	<b>50 000</b>	<b>3 %</b>
Titre 2 Dépenses de personnel	52 856 597	55 006 361	50 000	4 %
Autres dépenses :	38 350 773	38 864 691	50 000	1 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	38 094 773	38 693 691	50 000	2 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	175 000	120 000		- 31 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	81 000	51 000		- 37 %
<b>333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</b>	<b>438 579 069</b>	<b>447 540 661</b>	<b>3 359 000</b>	<b>2 %</b>
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	438 579 069	441 540 661	3 359 000	1 %
Titre 5 Dépenses d'investissement		6 000 000		
<b>Total pour la mission</b>	<b>1 109 184 673</b>	<b>1 140 705 723</b>	<b>14 081 200</b>	<b>3 %</b>
Dont :				
Titre 2 : Dépenses de personnel	297 368 445	309 071 794	27 000	4 %
Autres dépenses :	<b>811 816 228</b>	<b>831 633 929</b>	<b>14 054 200</b>	<b>2 %</b>
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	690 236 773	701 053 216	10 054 200	2 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	89 980 784	100 164 313	3 500 000	11 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	31 598 671	30 416 400	500 000	- 4 %

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

#### 4. La poursuite de la mise en œuvre de la RGPP

Les économies réalisées dans le cadre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » résultent d'une double démarche : d'une part, l'application des mesures décidées au titre de la RGPP au périmètre des services du Premier ministre et, d'autre part, la mise en œuvre de dispositions de rationalisation des fonctions dites « support » entreprise par la Direction des services administratifs et financiers.

##### *a) Les cinq chantiers de mutualisation de la RGPP*

**Cinq axes de rationalisation de la fonction support**<sup>1</sup> ont été définis sur la période 2011-2013 dans le cadre de la RGPP décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Ils concernent la mutualisation et /ou la rationalisation :

- des services de ressources humaines ;
- de la gestion des systèmes d'information ;
- de l'organisation des services logistiques et immobiliers ;
- des services financiers au sein de la DSAF ;
- des structures de documentation et la gestion des ressources de secrétariat.

La bonne conduite de ces projets<sup>2</sup> est assurée par deux comités, l'un pour le pilotage, l'autre pour le suivi, associant, pour le premier, les chefs des services et, pour le second, les représentants du personnel.

**Les économies budgétaires attendues au titre du programme 129 ont été chiffrées à 85 ETPT** dans le cadre de la programmation triennale couvrant la période de 2011 à 2013.

En effet, l'application de la règle du « non remplacement d'un départ à la retraite sur deux » conduit à la suppression de onze ETPT en 2009<sup>3</sup>, de douze ETPT en 2010<sup>4</sup> et quatorze ETPT en 2011<sup>5</sup>, d'un ETPT en 2012 et en 2013.

---

<sup>1</sup> Ils concernent essentiellement le secrétariat général du Gouvernement (SGG) et la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le service d'information du Gouvernement (SIG), le Centre d'analyse stratégique (CAS) ainsi que les organismes qui lui sont rattachés, et la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

<sup>2</sup> L'ensemble de ces projets s'intègrent par ailleurs à des dispositifs interministériels, entrepris notamment par le service des achats de l'Etat.

<sup>3</sup> Soit une réduction de 0,42 million d'euros en année pleine.

<sup>4</sup> Soit une réduction de 0,46 million d'euros en année pleine.

<sup>5</sup> Soit une réduction de 0,91 million d'euros en année pleine.

**La diminution prévisionnelle des crédits de fonctionnement est fixée à 10 % en moyenne** sur la période 2011-2013 sur l'action 10 « Soutien » du programme 129. La politique de mutualisation des activités de « support » des structures indépendantes appartenant au programme 129 telles que le CAS, le SGAE, le SGDSN, comme des fonctions de secrétariat des cabinets ministériels, s'est ainsi matérialisée par la suppression de dix ETPT en 2011<sup>1</sup>, de vingt-neuf ETPT en 2012<sup>2</sup> et de sept ETPT en 2013<sup>3</sup> conformément à la programmation triennale sur 2011-2013.

*b) L'approfondissement de la démarche de rationalisation des dépenses par la DSAF*

Les objectifs de mutualisation des structures et de rationalisation de la gestion en matière de ressources humaines, de systèmes d'information, de logistiques, d'immobilier, de secrétariats, et de services financiers ont conduit la DSAF à en renforcer la dynamique dans le cadre des crédits de soutien qu'elle gère au titre du programme 129.

Ainsi, la direction a mis en place une **nouvelle organisation des achats** au sein des services du Premier ministre afin d'optimiser l'achat courant. Elle vise également à promouvoir les comportements écoresponsables. Elle tend à réaliser des mesures d'économies ciblées, notamment en matière d'abonnements de presse, en réduction de 18 % sur la période de 2008 à 2010.

L'un des principaux leviers de sa démarche réside tout d'abord dans l'application des **instructions relatives à l'Etat exemplaire** en matière de gestion du parc automobile ou de dépenses de fonctionnement des cabinets ministériels.

En outre, votre rapporteur spécial relève que **la procédure de la notification et du suivi des enveloppes de gestion** contribue à la maîtrise des coûts de la fonction soutien. Ces enveloppes constituent un véritable support du dialogue de gestion avec ces services. D'une part, elle représente un plafond à ne pas dépasser. D'autre part, elles permettent de reconstituer, par nature de dépenses, le coût global des services. En effet, en début d'exercice, le secrétaire général du Gouvernement notifie aux services le montant de leur enveloppe de crédits. Puis la DSAF les informe mensuellement de leur consommation. Au cours du troisième trimestre, le directeur de la DSAF rencontre les responsables des services concernés afin de prendre en compte leurs besoins en moyens humains, logistiques et informatiques.

La création du **centre de services partagés et financiers** (CSPF) participe également à cette optimisation de gestion des crédits budgétaires. Il vise notamment à harmoniser et à simplifier les pratiques comptables de l'ensemble des services du programme 129 ainsi que celles de certaines

---

<sup>1</sup> Soit une réduction de 0,78 million d'euros en année pleine.

<sup>2</sup> Soit une réduction de 1,73 million d'euros en année pleine.

<sup>3</sup> Soit une réduction de 0,41 million d'euros en année pleine.

autorités administratives indépendantes relevant du programme 308. Ce centre a accompagné le déploiement, dans les services du Premier ministre, du nouveau système d'information financière de l'Etat Chorus.

Enfin, des secrétariats mutualisés ont été mis en place auprès des sous-directions et divisions de la DSAF, au titre de la rationalisation des fonctions de support.

*c) Un effort particulier en matière d'immobilier locatif*

La mise en œuvre d'une politique immobilière financièrement efficiente conduit d'une part, à mettre en œuvre un projet de regroupement des différents services du Premier ministre ainsi que des AAI qui le souhaitent, et d'autre part, à renégocier les contrats de location des autorités ne souhaitant pas déménager.

(1) La réalisation du « centre du Gouvernement »

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que **la politique immobilière de l'Etat**, a pour objet de rassembler les services pour une utilisation optimale des espaces afin de résorber les coûts liés à un fonctionnement en mode dispersé. Celle-ci est formulée dans une circulaire du 16 janvier 2009.

Les services du Premier ministre ont souhaité renforcer cette démarche de rationalisation immobilière en concevant une nouvelle capacité d'accueil **ayant pour objet de regrouper les services administratifs** des services du Premier ministre ainsi que certaines autorités administratives indépendantes.

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 m<sup>2</sup> offrant une occupation de 2 500 à 2 800 postes de travail.**

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.

En ce qui concerne la réalisation de ce projet, les travaux de rénovation du centre devraient débuter au second semestre 2012 pour une livraison prévue en 2015. Le coût des travaux est estimé à environ 200 millions d'euros. La Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) a été mandatée afin de procéder à la définition du programme technique et fonctionnel. Elle devrait remettre un projet à cette fin au Gouvernement au début de l'année 2012.

Dans un souci de rationalisation des dépenses, **la DSAF assure la gestion du site depuis le 1<sup>er</sup> juin 2010**. Elle y accueille des services de ministère en recherche de locaux temporaires jusqu'au commencement des travaux. C'est ainsi que le bâtiment compte ainsi près de 2 000 occupants, issus des ministères sociaux, de l'intérieur, des affaires étrangères et de l'écologie ainsi que de nombreuses entités de taille plus réduite telles que le groupement d'intérêt public pour l'éducation numérique en Afrique, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués ou encore le Conseil supérieur de la magistrature.

(2) La situation locative des AAI en voie de résolution

Force est de constater que la situation locative des AAI a été améliorée depuis deux ans. A titre d'illustration, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel** est parvenu, en juillet 2010, à obtenir une réduction de son bail après une année de négociation. Aux termes du nouveau contrat de location, le Conseil bénéficie d'une franchise de quatorze mois de loyer assortie d'une participation « travaux » de la part du propriétaire.

En conséquence, le loyer économique du Conseil s'élève à 431 euros par m<sup>2</sup> HT hors charge hors travaux valorisés, selon les services du Premier ministre. L'économie annuelle qui en résulte est de l'ordre d'un million d'euros pour l'Etat sur la durée totale de neuf ans du bail.

**Quant au Défenseur des droits**, il devrait rejoindre le nouveau centre du Gouvernement dès l'achèvement de ce dernier. Aux interrogations de votre rapporteur spécial sur les modalités d'**hébergement temporaire du Défenseur**, il a été précisé qu'il « *aurait vivement souhaité que ses services soient très rapidement regroupés en un seul lieu. La situation actuelle, quatre sites dans Paris, n'est, en effet, satisfaisante ni du point de vue financier, ni du point de vue managérial. Toutefois, les perspectives de regroupement se heurtent aux conditions juridiques des baux pris par les autorités indépendantes auxquelles succède le Défenseur des droits et aux contraintes budgétaires du triennal 2011-2013.* »

En effet, les termes des contrats de location respectifs du Médiateur de la République<sup>1</sup> et de la HALDE<sup>2</sup> sont respectivement le 30 novembre 2014 et le 14 janvier 2014. Quant aux baux de la CNDS<sup>3</sup> et du Défenseur des enfants<sup>4</sup>, les stipulations de leur contrat autorisent plus facilement une résiliation. Il y sera donc mis fin, sous réserve d'un préavis de six mois.

En attendant 2015, France Domaine a été chargée d'étudier les différents scénarii d'hébergement de la nouvelle autorité constitutionnelle. Un troisième site, rue de Richelieu, a été envisagé. Cette solution s'est révélée néanmoins plus onéreuse qu'annoncée.

---

<sup>1</sup> 7 rue Saint Florentin, Paris.

<sup>2</sup> 11 rue Saint-Georges, Paris.

<sup>3</sup> Boulevard de la Tour Maubourg, Paris.

<sup>4</sup> Boulevard Auguste Blanqui, Paris.

Un projet intermédiaire consisterait en la location de surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée des adresses actuelles du Médiateur et de la HALDE pour une fin de bail concordant avec la fin des baux des immeubles principaux en 2014.

**Récapitulatif des modalités d'hébergement du Médiateur de la République, de la HALDE, de la CNDS et du défenseur des enfants**

	Médiateur de la République	HALDE	CNDS	Défenseur des enfants
Date du terme du bail	30 novembre 2014	14 janvier 2014	31 mars 2012	Mars 2013
Montrant annuel TTC du loyer et des charges de location	1 935 438 €	1 970 744 €	140 000 €	380 000 €
Nombre d'ETP	100	85	8	27
Nombre de m <sup>2</sup>	3 349	2 143	220	754
Montant des charges de location rapporté au nombre d'ETPT	19 354 €*	23 185 €*	17 500 €*	14 074 €*
Prix au m <sup>2</sup> TTC	578 €	919 €	636 €	504 €

Source : Services du Premier ministre

(\*) Le dénominateur utilisé ici n'est toutefois pas représentatif puisqu'il ne prend pas en compte l'ensemble des postes de travail existants consacrés aux stagiaires, aux personnels mis à disposition, aux différents prestataires (courriers, accueil, logistique, plateforme téléphonique, accompagnement des personnes handicapées...). Ces personnes occupent, en effet, des postes de travail au-delà du plafond d'emplois.

**S'agissant de la CNIL, la commission devrait également intégrer les locaux du nouveau centre du Gouvernement.**

**Modalités d'hébergement de la CNIL**

Date du terme du bail privé	31 décembre 2014
Montant annuel TTC du loyer et des charges	161 753 €
Nombre d'ETPT	165
Nombre de m <sup>2</sup>	3 192
Montant des charges de location rapporté au nombre d'ETPT	980 euros/ ETPT

Source : services du Premier ministre

Votre rapporteur spécial espère qu'aucun retard dans les travaux de rénovation du centre ne viendra compromettre ce déménagement car son bail vient à terme le 31 décembre 2014.

Enfin il tient à souligner le loyer annuel « modeste » du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui s'élève à 168 870 euros hors charge, soit 334 euros par m<sup>2</sup> HT hors charges.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur la présentation générale de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**

- Votre rapporteur spécial prend acte des différents changements de périmètre de la maquette « Direction de l'action du Gouvernement ».
- Il en constate la particulière complexité, plus particulièrement en ce qui concerne les crédits affectés à la mise en œuvre du volet départemental de la réforme territoriale des services déconcentrés de l'Etat dont les dotations relèvent à la fois des programmes 129 et 333.
- Les crédits alloués au programme 129 apparaissent stabilisés en 2012, à l'exception de ceux dédiés à la cybersécurité qui tendent à progresser de 8 %.
- Il salue les efforts de gestion des fonctions de support menés dans le cadre de la RGPP ainsi que la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat visant à réduire les charges locatives tant des services du Premier ministre que celles des AAI dépendant de la mission.
- Il espère que les travaux de rénovation du nouveau centre du Gouvernement, seront achevés dans les délais prévus, c'est-à-dire en 2015, afin de permettre l'accueil de structures dont le loyer est à ce jour onéreux (la CNIL, les services de la HALDE intégrée désormais au Défenseur des droits ...).
- Il constate que les crédits du programme 333 de mutualisation des moyens des administrations déconcentrées, qui a été créé l'an dernier, ont été sous-évalués en 2011 si bien qu'ils sont réajustés à la hausse en 2012, à hauteur de 2 %.
- Il se félicite de la création à coût constant du Défenseur des droits dans le cadre du programme 308, tout en craignant qu'une révision de sa dotation ne soit nécessaire éventuellement l'an prochain.
- Il observe que si les budgets de fonctionnement des diverses AAI du programme 308 sont stables, voire en légère diminution, la CNIL voit sa dotation augmentée afin de faire face à ses nouvelles missions, notamment en matière de contrôle de la vidéosurveillance.



## II. UNE REVALORISATION CIBLÉE DES DOTATIONS GOUVERNEMENTALES STRATÉGIQUES

Les crédits de la Mission « Direction de l'action du Gouvernement » demandés en 2012 traduisent la poursuite de la mise en œuvre de la RGPP ainsi que la volonté politique de renforcement de certaines missions régaliennes en matière de protection de la sécurité et des droits des citoyens.

### *A. PROGRAMME 129 : LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL*

Votre rapporteur spécial a auditionné le Directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre<sup>1</sup>, notamment sur l'évolution des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Celui-ci a souligné la stabilité du montant des dépenses, hors dotation allouée à la coordination de la sécurité et de la défense. L'enveloppe budgétaire du programme ne progresse que de 0,82 % en 2012 par rapport aux sommes inscrites en loi de finances initiale pour 2011.

#### **1. Des crédits de personnel globalement stables, hors dotation pour la « cyberdéfense »**

Le montant total des dotations du programme 129 demandé au titre du projet de loi de finances pour 2012 s'établit à **599,29 millions d'euros en CP** et **610,26 millions d'euros en AE**, soit une progression globale de 3 %.

Ce programme regroupe en neuf actions essentiellement des fonctions 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.

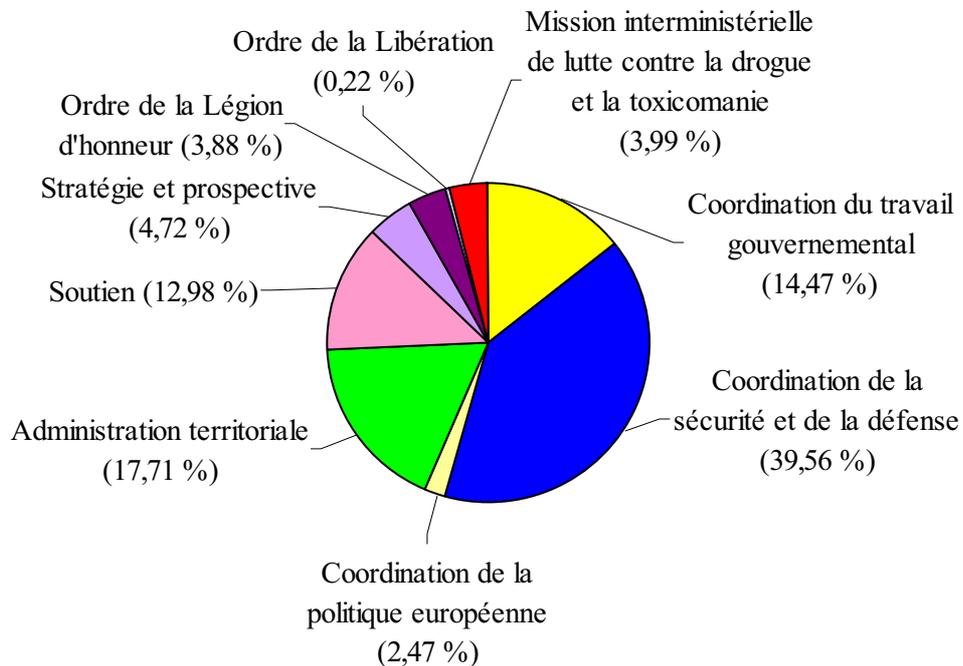
La Coordination de la sécurité et de la défense rassemble plus du tiers des crédits de paiements pour 2012 (39,56 %). Cette dernière bénéficie d'une hausse globale de sa dotation en 2012 de 8 % par rapport à 2011.

Un peu moins de la moitié de la dotation est ensuite répartie entre l'action en faveur de l'Administration territoriale (17,71 %), de la Coordination du travail gouvernemental (14,47 %) et du soutien (12,98 %), comme l'illustre le graphique ci-dessous. L'ensemble de leurs crédits est relativement stable par rapport à l'an dernier.

---

<sup>1</sup> Audition de M. Patrick Mille, Directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre le 26 octobre 2011.

### Répartition des crédits de paiements pour 2012 entre les actions du programme 129



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

Au-delà des montants demandés, votre rapporteur spécial juge nécessaire de souligner l'apport des **trois fonds de concours (FDC) et des cinq attributions des produits (ADP)** au fonctionnement des organismes relevant du programme 129 pour un montant global de 10,64 millions d'euros.

#### Liste des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) rattachés au programme 129

Trois fonds de concours abondent la mission :

- Partenariat de gestion avec la commission européenne pour la communication sur l'Europe. Par sa nature, il concerne le SIG ;
- Remboursement par le conseil de l'Union des frais de déplacement des délégués français aux réunions du conseil et de ses instances. Ce FDC bénéficie au secrétariat général aux affaires européennes ;
- Participation du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique au renforcement des mesures d'insertion dans les services du Premier ministre. La DSAF est chargée de la gestion de ce fonds.

Cinq attributions de produits alimentent également le programme 129 :

- Produits des cessions des études réalisées par le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Cet organe est placé auprès du centre d'analyse stratégique (CAS) ;
- Recettes provenant de la vente de documents et de publications et de l'utilisation, par des tiers, de documents, d'études, de publications ou de banques de données informatiques réalisés par le CAS ;

- Participations des tiers aux frais de colloques organisés par le CAS ;
- Produit des cessions de biens mobiliers bénéficiant aux services du Premier ministre. La gestion de ces produits incombe à la DSAF ;
- Produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants. Ces produits sont reversés à la MILDT.

*Source : services du Premier ministre*

*a) Un plafond d'emplois conforme à la programmation pluriannuelle*

**Le nombre d'emplois du programme 129 en 2012 enregistre une hausse globale de 2 %.** Un plafond de 2 814 ETPT est demandé pour 2012 contre 2 772 ETPT autorisé en loi de finances initiale pour 2011, soit une hausse de 1 %.

Cette moyenne masque des évolutions contrastées. D'une part, Le nombre d'ETPT de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » progresse de 13 % en raison de la montée en puissance de l'ANSSI. D'autre part, le nombre d'ETPT des autres actions diminue de 0,5 % en 2012<sup>1</sup>.

En réponse à l'interrogation de votre rapporteur spécial sur l'évolution de la structure des services du Premier ministre, la Direction des services administratifs et financiers a fait observer que :

- les départs en retraite prévus pour les trois prochaines années ne représentent qu'un faible pourcentage des effectifs totaux (moins de 5 %) ;

- la mobilité est relativement importante : un huitième des agents auront quitté les services du Premier ministre dans les trois ans. Ce constat s'explique par la spécificité des cabinets ministériels ainsi que la culture d'accueil<sup>2</sup> d'agents provenant d'autres ministères, inhérente aux services du Premier ministre ;

- un tiers des agents est âgé de plus de cinquante ans. Leur parcours professionnel devra tenir compte de la modernisation des services ainsi que de la nécessaire professionnalisation des métiers.

(1) Une stabilisation des effectifs, hors action pour la « cybersécurité »

(a) « Coordination du travail gouvernemental » : une baisse des ETPT corrélative au changement de périmètre

Rappelons à titre liminaire que l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » constitue essentiellement 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 :

---

<sup>1</sup> Au total 2 351 en 2012 contre 2 363 en 2011 pour les actions 01, 03, 04, 05, 10 et 11.

<sup>2</sup> Les postes offerts en mobilité s'inscrivent dans la construction d'un parcours professionnel de fonctionnaire.

- les cabinets ministériels (du Premier ministre et du ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement) ;
- le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances ;
- le Commissaire général à l'investissement ;
- le Secrétariat général du Gouvernement ;
- la DISIC ;
- la Mission « Etalab » ;
- le SIG ;
- le Secrétariat général de la mer ;
- la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES ») ;
- l'Académie du renseignement ;
- la Commission des archives constitutionnelles de la V<sup>ème</sup> République ;
- la Commission supérieure de codification.

Aux fins de clarté, **deux exceptions doivent toutefois être apportés à la règle de répartition des crédits entre l'action 01** « Coordination du travail gouvernemental », dévolues aux dépenses de personnel (titre 2) **et l'action 10** « Soutien », dédiée aux dépenses de fonctionnement (hors titre 2).

- **les rémunérations des agents de la DSAF** relèvent de l'action 10 « Soutien » et non de l'action 01 ;
- **l'action 01 rassemble également les crédits hors dépenses de personnel** destinés à l'accomplissement des missions dévolues au SIG, à l'intendance du cabinet du Premier ministre ainsi qu'au 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.

**Ces observations préalables** quant à la répartition des dotations entre actions **étant faites**, votre rapporteur spécial observe que **l'action 01 a atteint en 2012 son plus bas plafond d'emplois depuis 2008.**

Après comptabilisation des nombreux transferts entrants et sortants dus au changement de périmètre de l'action, **le nombre d'ETPT de l'action est en baisse de 4 %**, en s'établissant à 654 en 2012. En effet, en dehors des structures habituelles rattachées à cette action<sup>1</sup>, ont **disparu de son champ d'intervention, le secrétariat général de l'administration, et le comité stratégique pour le numérique.**

En outre, **on ne dénombre que deux cabinets ministériels relevant de cette action**, celui du Premier ministre ainsi que celui du ministre chargé des relations auprès du Parlement. Les cabinets du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, de la mise en œuvre du plan de relance et de la secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique ne figurent plus parmi les structures prises en charge par le programme.

Conformément au schéma d'emplois arbitré en 2012 lors de l'élaboration de la programmation triennale, **le nombre d'emplois des deux cabinets restants a été réduit entre 2011 et 2012**, de vingt pour le premier<sup>2</sup> et de cinq pour le second<sup>3</sup>.

**En revanche, les deux nouvelles structures, la mission « Etalab » et la DISIC**, tendent à compléter le plafond d'emplois de l'action 01 de vingt-six ETPT supplémentaires dont cinq sont transférés depuis cinq ministères.

La **DISIC**<sup>4</sup> a été créée le 21 février 2011 afin d'animer et de coordonner les actions des administrations de l'Etat en matière d'efficacité et de qualité du service rendu par les systèmes. Sa mission 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, 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.

---

<sup>1</sup> *Le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, le Commissaire général à l'investissement, le Secrétariat général du Gouvernement, Service d'information du Gouvernement, le secrétariat général de la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (« MIVILUDES »), l'académie du renseignement.*

<sup>2</sup> *230 ETPT en 2011 contre 210 en 2012 pour le cabinet du Premier ministre.*

<sup>3</sup> *50 ETPT en 2011 contre 45 en 2012 pour le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement.*

<sup>4</sup> *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.*

Quant à la mission « **Etalab** », également mise en place le 21 février 2011<sup>1</sup>, sa mission la conduit à coordonner l'action des administrations de l'Etat afin de permettre la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.

**Si le nombre d'ETPT diminue de 4 % en 2012**, votre rapporteur spécial relève que **la masse salariale progresse de près de 5 % se fixant à 55,64 millions d'euros en CP en 2012**. En réponse à ses interrogations sur la portée de l'impact budgétaire des nouvelles structures sur les dépenses de titre 2, la direction des services administratifs et financiers a précisé que « *les transferts entrants en projet de loi de finances pour 2012 correspondent à la DISIC et à Etalab, valorisés à des coûts moyens très élevés [qui] annulent les effets des suppressions d'emplois et des transferts sortants* »<sup>2</sup>.

(b) « Coordination de la politique européenne » et « stratégie et prospective » : une réduction répondant à la prévision pluriannuelle

**Les actions 03** « Coordination de la politique européenne » et **11** « Stratégie et prospective » enregistrent chacune, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, une **baisse de 1 %** de leurs plafonds d'emplois, soit respectivement deux et trois ETPT.

Ces réductions correspondent au schéma d'emploi décidé dans le cadre du budget triennal couvrant la période de 2011 à 2013. En conséquence, les actions 03 et 11 comptent respectivement en 2012, 147 et 203 ETPT correspondant en CP à une dotation de 10,74 millions d'euros et 13,73 millions d'euros.

(c) « Administration territoriale » : un plafond constant

L'action 05 « Administration territoriale », créée en 2010, constitue **une des traductions budgétaires de la réforme de l'administration territoriale déconcentrée**. Cette dernière a notamment visé 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La DSAF a également complété sa réponse en précisant que « par ailleurs, un transfert en masse salariale uniquement de 0,13 million d'euros au profit du secrétariat général de la Mer, depuis le ministère de la Défense afin de rembourser des mises à disposition actuellement gratuites, concourt à augmenter les crédits de titre 2 de l'action 01 sans augmentation parallèle du plafond d'ETPT »

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.

Enfin, la réforme a également permis le décloisonnement des services départementaux afin de simplifier les démarches des usagers et des collectivités territoriales en organisant les administrations de l'Etat autour de trois fonctions de cohésion sociale, de protection des populations et de développement des territoires prises en charge par les DDI.

**L'action 05** vise donc à regrouper en 2012 **les emplois et les crédits relatifs à :**

- la **rémunération** des « Secrétariats généraux pour les affaires régionales » (**SGAR**), des SGAR-adjoints, des chargés de missions ainsi que les agents dans les services des SGAR, soit 319 ETPT ;

- les emplois et crédits des échelons régionaux du « **Service des achats de l'Etat** » qui comprend pour chaque région un chargé de mission « achats » placé auprès du SGAR et un collaborateur, soit 22 ETPT ;

- la **rémunération des directeurs départementaux interministériels** et de leurs adjoints, soit 497 ETPT.

**Son plafond d'emplois en 2012 est constant** par rapport à l'an dernier. Il s'élève donc à 838 ETPT comme en 2011, conformément à la programmation pluriannuelle. Les crédits demandés en 2012 au titre des dépenses de personnel s'élèvent donc à 105,5 millions d'euros en CP au lieu de 105,03 millions d'euros en 2011.

(d) « Ordre de la légion d'honneur » et « Ordre de la libération » : un budget stabilisé

**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<sup>1</sup>** 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.

Ces subventions s'élèvent en 2012 à **23,27 millions d'euros** en AE et en CP, soit une **progression de 1,21 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2011. **Plus de 87 % de ces sommes sont destinées aux charges de personnel.** Son plafond d'emploi demeure constant en 2012, soit 410 ETPT. Le budget de fonctionnement s'élève, quant à lui, à un peu plus de 4 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> *Légion d'honneur et ordre national du Mérite.*

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 **1,32 million d'euros** en AE et en CP. Les charges de personnel représentent un peu plus de 45 % de l'ensemble de la subvention pour 14 ETPT prévus en 2012, soit 0,68 million d'euros en CP.

(e) « Soutien » : une augmentation des crédits en réponse aux besoins de nouvelles expertises

**Si l'action 10 « Soutien » regroupe essentiellement les crédits hors titre 2** dévolus au fonctionnement des services du Premier ministre, **elle rassemble, néanmoins, les dotations de personnel de la DSAF.**

**Son plafond d'emplois enregistre une hausse globale de 4 % en 2012**, se fixant ainsi à 487. Le schéma d'emplois de 2011 de la DSAF tend à prévoir une augmentation du recrutement d'agents de catégorie B et A, corrélativement à une diminution des recrutements d'agents de catégorie C. Ainsi, six ETPT de catégorie C ont été supprimés dans le cadre du schéma d'emploi prévisionnel. Au total, la dotation budgétaire pour 2012 est en baisse de près de 500 000 euros, s'établissant à 29,67 millions d'euros.

**Ce plan se fonde sur une démarche de requalification des emplois** de gestion nécessaire grâce à la mise en œuvre des projets de l'opérateur national de paye (**ONP**) et de **Chorus**. La DSAF doit également recruter des agents de catégorie A ayant des compétences, notamment dans le domaine des marchés publics afin d'assurer son rôle de conseil et de partenariat avec le service des achats de l'Etat (SAE).

(2) Un accroissement du plafond d'emplois pour un renforcement de la cybersécurité

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.

Parmi ses nombreuses missions<sup>1</sup>, il convient de relever qu'**il met en œuvre la politique gouvernementale de sécurité des systèmes d'information**. Or, l'évolution du budget du SGDSN 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)**<sup>2</sup>.

De surcroît, face à la recrudescence des attaques informatiques visant les administrations, le Premier ministre a annoncé, lors du conseil des ministres du 25 mai 2011, le lancement d'un **plan d'action en faveur du renforcement de la sécurisation des systèmes d'information de l'Etat**.

Les dispositions interministérielles retenues par ce plan seront mises en œuvre par l'ANSSI. Elles conduisent donc à un renforcement supplémentaire des moyens opérationnels de l'agence.

En conséquence, **l'évolution du plafond d'emploi de l'action**, fixé à **463 ETPT en 2012**, est principalement induite par l'augmentation des effectifs de l'ANSSI.

D'une part, les travaux de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011-2013 prévoient le **doublé des effectifs de l'agence à échéance de 2012**, soit une cible initiale de 250 agents. Afin d'atteindre cet objectif, les créations d'emplois au sein de l'ANSSI sont de quarante ETPT en 2011 et de trente-huit ETPT en 2012.

D'autre part, **le Premier ministre a autorisé la création d'emplois supplémentaires** au sein de l'ANSSI, au nombre de quarante-deux ETPT en 2012 et de soixante-cinq ETPT en 2013, afin de répondre aux nouveaux besoins de personnel requis dans le cadre du plan d'action gouvernemental de mai 2011.

Il convient toutefois de préciser que la prise en compte de ces emplois supplémentaires et rémunérations correspondantes, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, soit vingt-et-un ETPT, est réalisée à plafond d'emplois et budget constants, par transfert en provenance de l'ensemble des ministères concernés par le plan.

En conséquence, **la nouvelle cible d'effectifs de l'agence est de 357 agents à l'horizon 2013**.

---

<sup>1</sup> Il préside également les instances interministérielles chargées d'étudier les questions relatives aux exportations d'armement et suivre la mise en œuvre des procédures destinées au contrôle des cessions de matières, matériels et technologies de caractère sensible. Il appuie l'action du coordonnateur national du renseignement. Il assure le secrétariat du Comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques.

<sup>2</sup> 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.

**Corrélativement, le plafond d'emplois du SGDSN (hors ANSSI) subit une diminution de onze emplois, dont cinq en 2011, cinq en 2012 et un en 2013.**

Votre rapporteur spécial a examiné les principales actions qui ont été engagées en 2011 en matière de **lutte contre les cyberattaques**. Elles ont pour objectif, soit de les prévenir, soit de les traiter.

Ainsi, **le centre de détection précoce des attaques informatiques**, dont la mise en place était 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. Quant à la mission de l'ANSSI de surveillance des systèmes d'information des acteurs de la société, **l'agence a déjà émis 639 avis, 21 alertes et 52 bulletins d'actualité<sup>1</sup>.**

En outre, l'ANSSI a traité plusieurs cyberattaques visant des administrations ou des grandes entreprises nationales à des fins d'espionnage informatique. Parmi ces intrusions, seule celle visant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été rendue publique, en mars 2011, trois mois après le début de l'intervention de l'agence. En outre, l'action de l'ANSSI a été renforcée à la suite du rapport classifié du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET), au printemps 2011, relatif à la collaboration entre l'Etat et les entreprises d'importance vitale en matière de faille de sécurité informatique des systèmes de production.

*b) Une évolution relativement stable des dotations de fonctionnement hors « cybersécurité »*

**Les dotations hors dépenses de personnel** des titres 3, 5 et 6 (dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention) **augmentent au total de 3,3 %**. Cependant, cette hausse est corrélative au renforcement des moyens de l'ANSSI, ainsi que votre rapporteur spécial l'a précédemment souligné.

(1) « Coordination du travail gouvernemental » : la contraction des dépenses

Votre rapporteur spécial a précédemment rappelé que l'action 01 constitue essentiellement une enveloppe budgétaire de crédits de rémunération de titre 2 des services du Premier ministre ainsi que des nombreux organismes qui lui sont rattachés.

---

<sup>1</sup> L'Agence relève également que les attaques informatiques ciblées, en particulier par messagerie électronique, continuent de croître, en nombre et en sophistication technique. Les particuliers sont désormais visés de manière récurrente par des attaques visant à dérober leurs informations bancaires. Des courriels les dirigent à cet effet vers des sites frauduleux imitant ceux de l'administration, de banques, ou de service de commerce en ligne. Ainsi, le ver Conficker, qui exploite une vulnérabilité de Microsoft Windows, pourtant corrigée en 2008 par l'éditeur, a continué d'affecter les systèmes d'information publics et privés qui n'avaient pas été mis à jour au moyen des correctifs de sécurité.

Celle-ci comporte néanmoins **deux types de dépenses hors titre 2** :

- les crédits de fonctionnement de **l'intendance du Premier ministre** ;
- la dotation **dédiée à l'accomplissement des missions** du service d'information du Gouvernement (**SIG**)

**L'ensemble de ces crédits est en baisse de 2,58 %** en 2012. Ils s'établissent à **31,09 millions d'euros** en AE et en CP en 2012 contre 32,01 millions d'euros en 2011.

Cette contraction de la dotation résulte principalement de la **diminution des crédits du SIG de 0,6 million d'euros** en 2012. Ces derniers s'élèvent à 19,2 millions d'euros, soit 61,7 % du total de l'action 01.

Ils tendent à financer les deux principaux axes de la stratégie de communication du SIG :

- **l'analyse de l'opinion** pour un montant de 4 millions d'euros en baisse de 7 % par rapport à 2011 ;

- **la mise en œuvre des campagnes de communication** gouvernementale à hauteur de 10,9 millions d'euros contre 13,2 millions d'euros en 2011, soit une réduction de 17 %. Une partie de ces dépenses devraient être réaffectée, selon les réponses au questionnaire budgétaire, à hauteur de 2 millions d'euros aux activités « web et sites internet »<sup>1</sup>.

Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent que *« **L'accroissement significatif intervenu sur le budget du SIG s'est fait au bénéfice des campagnes de communication, puisque la part de celles-ci dans les dépenses globales passe de 19 % en 2006 à 62 % en 2010. En y ajoutant les prestations web, la communication à destination du grand public représente plus de 80 % du budget du SIG en 2010. La part de l'activité « analyse de l'opinion, des médias et veille » ne représente quant à elle que 16 % du total du budget sur le même exercice »***.

En outre, il convient de souligner que la « **stratégie digitale** » du SIG, axée sur les sites que le service d'information pilote, tels que le portail du Gouvernement du site France.fr ou encore la plateforme vidéo gouvernementale, bénéficie de crédits à hauteur de 4 millions d'euros en 2012 contre 2 millions d'euros en 2011, soit une **augmentation de 100 %**.

---

<sup>1</sup> Le restant (0,3 million d'euros) serait consacré à la réduction globale des dépenses du service dans le cadre du plan triennal 2011-2013.

A la demande de votre rapporteur spécial sur le contenu de l'enrichissement de la communication gouvernementale « digitale », le SIG a précisé que, s'agissant de l'exercice 2011, **les dépenses effectuées sont « déjà largement au-dessus des 2 millions d'euros prévus au projet annuel de performances et nous avons dû effectuer des rééquilibrages entre les répartitions initiales. Les sites gérés par le SIG comme le site du gouvernement, gouvernement.fr, mais aussi France.fr et les sites des différentes missions rattachées administrativement au Premier ministre ou à thématique interministérielle (Défenseur des droits, commissariat aux investissements d'avenir, site visage-découvert, etc.) nécessitent des investissements pour répondre aux demandes dans un secteur en perpétuelle évolution. [...] Pour 2012, l'effort en faveur du web et notamment la poursuite du processus de rationalisation des sites publics porté par le SIG (dans la ligne du rapport Riester) ont conduit la direction à anticiper une nouvelle augmentation de ce poste budgétaire dans un budget global en baisse. »**

(2) « Coordination de la politique européenne » : un ajustement budgétaire

La dotation de fonctionnement de l'action 03 « Coordination de la politique européenne » progresse de 275 000 euros en AE et CP en 2012 pour s'établir à 4,06 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 7,2 %

Cette augmentation résulte en réalité d'un transfert interne depuis l'action 10 pour un montant de 0,19 million d'euros pour les crédits d'action sociale ainsi que d'une augmentation du loyer budgétaire (1,92 million d'euros en 2012 contre 1,88 million d'euros en 2011).

(3) « Administration territoriale » : la réduction des crédits

Les dépenses de fonctionnement de l'action 05 « Administration territoriale », qui représentent moins de 0,6 % du budget de l'action, sont réduites de plus de la moitié. Elles se fixent à 0,61 million d'euros en 2012 contre 1,5 million d'euros en 2011. Elles correspondent aux indemnités pour frais de changement de résidence versées aux personnels relevant de l'action.

(4) « Soutien » : la stabilisation des dépenses

**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), du centre d'analyse stratégique (CAS)<sup>1</sup>, de la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et enfin de la CADA en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement au titre d'une convention de gestion<sup>2</sup>

**Les crédits de l'action 10 hors personnel** (fonctionnement et investissement) **sont gérés par la DSAF dans sa fonction de soutien aux services centraux** rattachés au Premier ministre, dans le domaine des ressources humaines, de la gestion financière, des systèmes d'information et du patrimoine. Elle concerne donc essentiellement les fournitures de bureau, les travaux d'impression, les abonnements, le mobilier, les loyers, les frais liés à l'entretien des locaux immobiliers, les dépenses automobiles, informatiques et de télécommunications, les frais de représentation....

Votre rapporteur spécial constate que la dotation pour 2012 est en **légère augmentation, 1,63%, en 2012. Elle s'élève à 47,61 millions d'euros** en CP contre 46,84 millions d'euros en CP en 2011. Cette évolution résulte des différents mouvements entrants et sortants de structures relevant de l'action.

(5) « MILDT » : la reconduction de la dotation de 2011

Après avoir subi une réduction de 20 % de ses crédits hors titre 2 en 2011, **l'action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »** voit son **budget reconduit** en 2012, soit 22 millions d'euros en AE et en CP.

Cette dotation se décompose en dépenses d'intervention pour la lutte contre les drogues à hauteur de 15,4 millions d'euros, en crédits de fonctionnement d'un montant de 6,3 millions d'euros et en frais d'équipement dédiés à cette lutte tels que la détection de produits stupéfiants pour 0,3 million d'euros.

2012 constitue une année charnière pour la MILDT puisqu'un nouveau plan gouvernemental couvrant la période 2012-2015 sera finalisé. Dans la continuité du précédent, il devrait tendre à réduire les expérimentations chez les plus jeunes, limiter l'abus des drogues licites, lutter contre les usages de drogues illicites et contre l'ensemble des trafics, maintenir l'équilibre d'une approche intégrée (prévention, application de la loi, soins et recherche).

---

<sup>1</sup> 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 définies dans le cadre d'une convention de gestion.

<sup>2</sup> Ses crédits sont normalement inscrits sur le programme 308 « Protection des droits et libertés » de la mission.

(6) « Stratégie et prospective » : la poursuite de l'effort de diminution des dépenses

La contraction des crédits hors dépenses de personnel de l'action 11 « **Stratégie et prospective** » se poursuit en 2012. Elle concerne le Centre d'analyse stratégique, 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 ainsi que l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), l'Institut français des relations internationales (IFRI) et l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).

**Après une réduction des dotations de 6,3 %, en CP et en AE l'an dernier, l'action enregistre une nouvelle baisse de 0,92 % en 2012.** Les crédits de fonctionnement demandés en 2012 s'élèvent en AE et en CP à 9,4 millions d'euros.

(7) Les Ordres : un budget de fonctionnement stable

Les subventions de fonctionnement de l'ordre de la légion d'honneur et de l'ordre de la libération représentent respectivement 13 % et 37 % de la totalité des dotations en 2012, soit un peu plus de 4 millions d'euros pour le premier et 0,4 million d'euros pour le second. **Leur évolution est stable.**

(8) « Coordination de la sécurité et de la défense » : une hausse des dotations pour la mise en œuvre de projets SSI

Les crédits hors titre 2 de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » progressent en 2012 de 6,18 % en s'établissant à 215,11 millions d'euros en AE et 200,71 millions d'euros en CP.

**L'ensemble de ces dépenses suivent la même évolution que la masse salariale. Elles traduisent la politique de renforcement des moyens de l'ANSSI<sup>1</sup>** dans sa lutte contre les attaques portées aux systèmes d'information.

En effet, les ressources consacrées aux activités de l'ANSSI ont été définies selon la progression suivante, conformément aux travaux de la programmation budgétaire triennale sur 2011-2013 :

En 2011 : 48 millions d'euros en AE et 47,4 millions d'euros en CP ;

En 2012 : 53,1 millions d'euros en AE et 48,5 millions d'euros en CP ;

En 2013 : 57,7 millions d'euros en AE et 56,2 millions d'euros en CP.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du plan d'action gouvernemental de renforcement de la sécurité des systèmes d'information lancé en mai 2011, les ressources hors titre 2 de l'ANSSI progressent dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 de 6,6 millions d'euros en AE et en CP. Cette augmentation a été financée à budget de l'Etat constant par transfert interministériel en provenance de l'ensemble des ministères concernés.

La mise en œuvre de moyens de communication gouvernementale sécurisés ainsi que la protection informatique des réseaux sensibles de l'Etat et de certains opérateurs d'importance vitale conduisent l'ANSSI, et plus généralement le SGDSN, à élaborer des projets innovants tels que le plan interministériel de modernisation des produits de sécurité gouvernementaux (PMPS) et le programme de cryptophonie de nouvelle génération (CNG).

L'évolution des dépenses hors titre 2 est également marquée par l'importance des besoins de financement des capacités techniques interministérielles CTIM relatifs à des projets défense sensibles.

**Prévisions de transfert de crédits vers le ministère de la défense  
au titre des projets interministériels**

- pour les besoins en capacités techniques interministérielles (CTIM) :
  - en 2012 : 55,4 millions d'euros en AE et 54,4 millions d'euros en CP ;
  - en 2013 : 48,06 millions d'euros en AE et 45,06 millions d'euros en CP ;
- au titre du plan interministériel de modernisation des produits de sécurité gouvernementaux (PMPS) :
  - en 2012 : 6 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros de CP ;
  - en 2013 : 9,4 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP ;
- au titre du programme de cryptophonie nouvelle génération (CNG) :
  - en 2012 : 4 millions d'euros de CP ;
  - en 2013 : 1 million d'euros de CP.

*Source : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*

Il convient d'observer également qu'un **projet immobilier** est actuellement en cours de réalisation au Fort du Mont Valérien, à Suresnes. Il tend à répondre aux nouveaux besoins d'accueil du centre opérationnel (COSSI) de l'ANSSI dans un contexte général d'accroissement des effectifs de l'agence. En effet, le SGDSN héberge actuellement l'agence à l'hôtel national des Invalides<sup>1</sup> où elle dispose de 180 postes de travail. En conséquence, une ressource supplémentaire de 9,3 millions d'euros en AE a été demandée en 2012 dans la perspective de la notification des marchés de travaux prévue mi 2012.

**S'agissant des autres missions du SGDSN hors ANSSI**, l'évolution des crédits est conforme aux orientations générales du Gouvernement avec une diminution globale de 10 % à échéance de 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A l'exception de son centre de formation.

<sup>2</sup> En outre, la dotation des opérateurs sous tutelle du SGDSN (IHEDN et INHESJ) appliquera également les directives de la lettre de cadrage du Premier ministre, ce qui se traduira par une diminution (à périmètre constant) par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 de 2,3 % du montant 2013 de la subvention pour charge de service public de ces opérateurs.

(9) Une réduction homothétique des crédits de fonctionnement proposée par le Gouvernement

Votre rapporteur spécial tient à souligner que les dotations de fonctionnement du programme telles que présentées ci-dessus ont fait l'objet d'un amendement du Gouvernement adopté par la commission élargie de l'Assemblée nationale.

Celui-ci vise à réduire les dépenses du programme à hauteur de cinq millions d'euros afin de contribuer au plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

L'amendement procède de manière homothétique en diminuant les dotations de chacune des actions du programme, à l'exception des dépenses du SGAE jugées incompressibles et de celles des opérateurs du programme.

La contraction des crédits concerne donc la coordination de la sécurité et de la défense à hauteur de 3,10 millions d'euros, le soutien du programme pour 0,81 million d'euros, la coordination du travail gouvernemental pour un montant de 0,53 million d'euros, la MILDT pour 0,31 million d'euros, la stratégie et la prospective pour 0,25 million d'euros et enfin l'administration territoriale pour 0,01 million d'euros.

Votre rapporteur spécial approuve une telle initiative qui ne devrait pas remettre en cause les principales orientations du programme.

## **2. Des évaluations de la performance encourageantes sur un échantillon incomplet**

### *a) Une évaluation des deux tiers des crédits du programme*

**Près de 68% des crédits** en autorisations d'engagement du programme pour 2012 **sont couverts par un dispositif de performance** dont le pilotage est défini au travers d'une charte de gestion. En effet, les fonds spéciaux, les crédits destinés aux cabinets ministériels, ceux des secrétaires généraux aux affaires régionales et de leurs collaborateurs, ainsi que les crédits alloués aux commissions rattachées aux services centraux<sup>1</sup> ne font pas l'objet d'une évaluation de la performance de leur emploi en 2012.

Les principaux indicateurs du programme 129 sont reconduits en 2012, à l'exception de ceux évaluant la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

### **La mesure de la performance se décline en sept objectifs :**

- Objectif 1 : Publier, dans les meilleurs délais, les décrets d'application des lois ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit du secrétariat général de la mer, de la MIVILUDES, de l'académie du renseignement, de la commission supérieure de codification et de la commission des archives constitutionnelle de la Vème République.

- Objectif 2 : Améliorer l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement ;
- Objectif 3 : Optimiser le coût et la gestion des fonctions support ;
- Objectif 5 : Eclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue ;
- Objectif 6 : Améliorer la sécurité des systèmes d'information de l'Etat ;
- Objectif 7 : Favoriser la transposition, dans les meilleurs délais, des directives européennes en droit interne.

La répartition des indicateurs du programme en 2012 est de 42 % du point de vue du citoyen, de 42 % du point de vue du contribuable et de 16 % du point de vue de l'utilisateur.

*b) Un nouvel objectif pour la MILDT*

**L'objectif de la MILDT**, fixé en 2011, consistait à « Impulser et coordonner les actions de l'Etat en matière de lutte contre les drogues et les toxicomanies ». Il était mesuré par l'indicateur de « mise en œuvre des objectifs du plan gouvernemental ». Or le plan 2008-2011 de lutte contre la drogue et la toxicomanie qui a servi de base à l'évaluation de l'action de la MILDT est arrivé à son terme.

**La nouvelle cible (objectif 4)** consiste désormais à « améliorer la coordination des actions interministérielles de lutte contre les drogues et les toxicomanies ». Celle-ci est évaluée à l'aune du niveau de connaissance des citoyens sur les dangers des drogues ainsi que sur la capacité des chefs de projets départementaux à mobiliser les partenaires locaux.

*c) Des résultats encourageants*

Les deux indicateurs relatifs au **taux d'exécution des lois** ainsi qu'au **taux de déficit de transposition** des directives européennes relevant respectivement des **premier** et septième **objectifs** relatifs aux délais de publication existent depuis le début du plan triennal. La mesure du taux d'exécution des lois affiche une **progression de sept points** entre le début de la treizième législature en 2007 et le 30 juin 2010. Quant au taux de déficit de transposition des directives européennes en droit interne, il demeure stable sur la même période.

**S'agissant du deuxième objectif concernant l'amélioration de l'information du citoyen** sur les actions du Gouvernement mesurant ainsi la performance du SIG, votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'il a été initialement mesuré par le nombre de visiteurs des sites du Gouvernement par rapport à la population internautes française. Il a été ensuite modifié dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. L'évaluation porte désormais sur le niveau de satisfaction à l'égard de la communication

gouvernementale. Les premiers résultats pour 2010 affichent un taux de satisfaction de 59,5 % contre une prévision de 60 %.

**Le troisième objectif évalue la DSAF** en termes de maîtrise des coûts des fonctions de support. Il reste inchangé en 2012 alors qu'il avait été complété en 2010 par un ratio d'efficacité bureautique, un ratio immobilier ainsi qu'un ratio d'efficacité de la fonction « ressources humaines ». En 2011, il avait été à nouveau modifié afin d'y faire figurer des indicateurs relatifs au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement ainsi qu'au taux d'emploi des personnes handicapées.

Votre rapporteur spécial observe que le ratio d'efficacité bureautique révèle que les dépenses sont en 2010 de 9 % supérieures à la cible de 2013. En matière immobilière le ratio de surface occupée par agent est de 10 % supérieur à la cible fixée à 14 m<sup>2</sup>/ agent. Celui de l'indicateur d'efficacité de la gestion des ressources humaines est d'ores et déjà atteint. Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, est réalisé à près de 60 %.

**S'agissant du quatrième objectif**, la MILDT achèvera à la fin de l'année 2011 la réalisation du plan gouvernemental (2008-2011) en tant que coordonatrice des actions de l'Etat. Le taux de réalisation des objectifs du plan était de 74 % à la fin de l'année 2010 avec un objectif de 100 % en 2011 qui devrait être presque atteint.

**La réalisation du cinquième objectif** témoigne de la qualité des travaux du centre d'analyse stratégique. Il en est de même du **sixième objectif** relativement à l'action du SGDSN en matière d'amélioration de la sécurité des systèmes d'information de l'Etat.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**

- Votre rapporteur spécial constate un relèvement du plafond d'emplois de l'action « Coordination du travail gouvernemental » de 1 %. Il s'établit à 2 814 ETPT en 2012 pour une augmentation salariale de 4 %. Cette hausse résulte principalement d'un renforcement de la stratégie en matière de protection des systèmes d'information dont les crédits de paiement ont progressé de 8 % et les ETPT de 13 %.

- Il prend acte de la réduction des crédits du SIG de 0,6 million d'euros en 2012. La dotation dévolue à l'analyse de l'opinion ainsi que celle dédiée aux campagnes de communication gouvernementale diminuent respectivement de 7 % et 17 % soit au total 3,6 millions d'euros alors que les crédits affectés à la « stratégie digitale » sont doublés, passant ainsi de 2 millions à 4 millions d'euros en 2012.

- Concernant la performance du programme 129, votre rapporteur spécial déplore que seulement 68 % des crédits du programme fasse l'objet d'une évaluation.

- Il prend acte du nouvel objectif assigné à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) d'améliorer la coordination des actions interministérielles de lutte contre les drogues et les toxicomanies.

**B. PROGRAMME 333 : L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS**

La nature du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » est celle d'un cadre budgétaire de mutualisation du fonctionnement des administrations déconcentrées. Deux axes le structurent : d'une part, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des DDI, et d'autre part, les dépenses immobilières de la quasi-totalité des administrations déconcentrées de l'Etat.

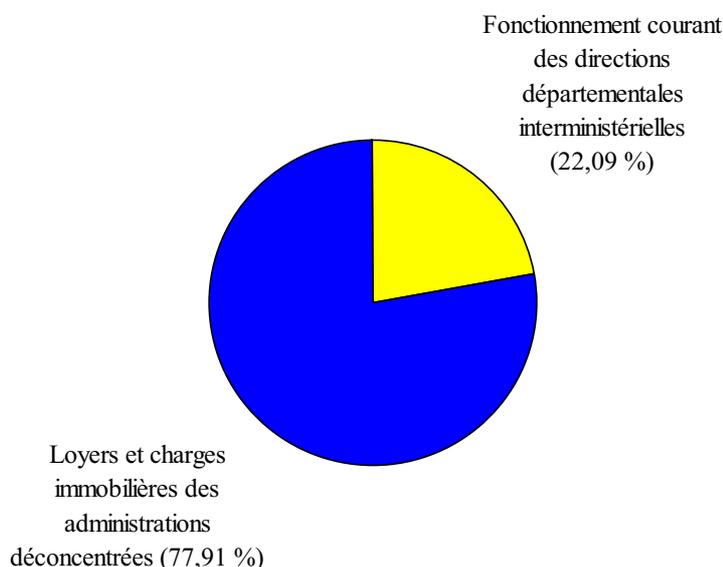
Ces deux missions correspondent aux deux actions du programme.

L'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » ;

L'action 02 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées ».

Il convient de relever que ce programme ne comporte aucun crédit de personnel. Sa dotation en 2012 s'établit à 447,54 millions d'euros en CP et 405,04 millions d'euros en AE, enregistrant ainsi une hausse de 2 % de ses CP.

**Répartition des crédits de paiements pour 2012 entre les actions du programme 333**



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

**Le programme 333 bénéficie de deux FDC principaux :**

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) à hauteur de 0,5 million d'euros ;
- les fonds de concours apportés aux opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont le montant est estimé à 1,5 million d'euros.

Quant au montant des ADP, il est évalué à 1,359 million d'euros pour 2012. Elles concernent notamment le produit des cessions de biens mobiliers.

### **1. Des ajustements budgétaires du programme dédiés à la rationalisation de la gestion des DDI et de l'Etat locataire**

Si la création l'an passé du programme 333 était justifiée par la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale en 2010, il apparaît que de nombreux ajustements se sont avérés nécessaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

#### *a) L'approfondissement de l'interministérialité au niveau départemental par la voie de la DDI*

La création du programme 333 l'an dernier a permis de **consacrer le caractère interministériel des directions départementales, tout en optimisant leur gestion.**

(1) Une réévaluation à la hausse du budget de fonctionnement des DDI

**L'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » est abondée en 2012 de 12,89 millions d'euros**, portant ainsi la dotation à 98,8 millions d'euros en AE et CP, **soit une augmentation de 14 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011.

En effet, **le montant de la dotation du programme 333 a été déterminé dans des délais très courts qui n'ont pas permis de prendre en compte l'ensemble des dépenses des DDI.** Votre rapporteur spécial rappelle que la création de ces directions a conduit, dans un premier temps, au maintien des différentes enveloppes budgétaires ministérielles<sup>1</sup>.

Face au constat de rigidité de gestion qu'une telle organisation entraînait, il a été décidé de créer le programme 333 en janvier 2011 afin d'en assouplir et d'en optimiser les modalités de gestion par la mise en œuvre d'une enveloppe budgétaire unique.

Cependant, **cette dernière a été fixée dans un délai de trois semaines<sup>2</sup>** sur la base d'une estimation des dépenses de fonctionnement des

---

<sup>1</sup> Programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes » ; Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » ; Programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ; Programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » ; Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » ; Programme 210 « Conduite et pilotage de la politique de la jeunesse et de la vie associative » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » ; Programme 307 « Administration territoriale ».

<sup>2</sup> Une mission de l'IGA-IGF a disposé de trois semaines afin de déterminer la dotation budgétaire du programme. A cette fin, elle a transmis une demande de prévision d'exécution

DDI prises en charge par les différents ministères alors que ces directions venaient à peine d'être mises en place.

**Or, l'analyse de l'exécution du budget de fonctionnement des DDI en 2010** conduit à rectifier à la hausse la dotation initiale. Ainsi, le renouvellement régulier des matériels informatiques des 36 000 agents et du parc automobile des DDI<sup>1</sup> n'avait pas été pris en compte lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2011. Ces investissements s'élèvent à six millions d'euros.

Il convient toutefois de souligner que **cet ajustement budgétaire est réalisé en grande partie grâce à la contribution des différents ministères concernés**<sup>2</sup>. Ainsi, s'agissant des transferts entrants, ils s'élèvent à 17,35 millions d'euros hors titre 2, dont 0,88 million d'euros en transfert interne à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » depuis le programme 129 et 16,46 millions d'euros en provenance d'autres missions du budget général. Quant aux transferts sortants, ils s'établissent à 4,78 millions d'euros hors titre 2<sup>3</sup>.

(2) La poursuite de la mutualisation des fonctions de support

Au delà de ces adaptations budgétaires, de **nouveaux projets de mutualisation des fonctions de soutien du support** seront mis en œuvre par les préfets en liaison avec les directeurs départementaux interministériels en 2012.

Le chantier le plus important concerne le **regroupement de la fonction de pilotage des systèmes d'information**. A cette fin, seront créés les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Ce projet sera conduit par la DISIC.

---

*budgétaire pour 2010 à chaque service concerné (DDI - préfectures- directions régionales). Le délai de réponse était de trois semaines.*

<sup>1</sup> *L'âge moyen du parc automobile des DDI est proche de six ans. 20 % de ce parc a dix ans. Les services du Premier ministre envisagent, en conséquence, l'acquisition annuelle de plus de 800 véhicules, soit une dépense régulière de 4 à 5 millions d'euros. Cette dépense est conforme au plan « Etat exemplaire » qui prévoit une rationalisation du parc de l'ordre de moins 21 % pour les DDI ainsi que la cession des véhicules de plus de sept ans ou de plus de 100 000 kilomètres.*

<sup>2</sup> *Il s'agit du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de la culture et de la communication, du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, du ministère des solidarités et de la cohésion sociale, du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.*

<sup>3</sup> *Dont 4,71 millions d'euros à destination du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » et 0,06 million d'euros à destination du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».*

**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.

En outre, l'année 2012 sera marquée par la mise en œuvre des dispositions de rationalisation prescrites par la circulaire du Premier ministre du 2 juillet 2010 relative à « *l'Etat exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'Etat et de ses opérateurs* ».

**Principaux éléments de la circulaire « *l'Etat exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'Etat et de ses opérateurs* »**

- Le parc doit être réduit d'au moins 10 000 véhicules d'ici 2013 ;
- Aucun véhicule (particulier, utilitaire et de transports en commun) ne pourra être acheté sans systématiquement recourir aux services de l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP), dans les conditions définies par le Service des achats de l'Etat (SAE) ;
- La politique de réduction des taux de rejets de gaz carbonique sera poursuivie, en cohérence avec les normes environnementales ;
- L'externalisation de la gestion des flottes ministérielles, déjà décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques, sera généralisée à la fin de l'année 2011 au plus tard ;
- Le recours à un mode d'utilisation mutualisé du parc automobile constitue une priorité ;
- L'attribution individuelle des véhicules doit être réalisée sur le seul critère des responsabilités exercées ;
- Enfin, les véhicules administratifs ne pourront être utilisés que pour répondre aux nécessités du service.

*Source : Services du Premier ministre*

En conséquence, chaque DDI doit élaborer un plan de gestion et de réduction de son parc automobile, adhérer au marché d'externalisation de gestion de flotte et engager le remplacement d'une partie des véhicules de plus de sept ans.

*b) 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 » consacre la consolidation du rôle des préfets dans la gestion immobilière de l'Etat qu'il vise à rationaliser.

(1) Un recalibrage à la baisse du budget de « l'Etat occupant »

**Elle retrace les crédits immobiliers à la charge de l'« Etat occupant » (hors outre-mer).** Ce dernier est constitué des administrations « occupantes » qui 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.

**Son périmètre est plus large que celui de l'action 01** consacrée aux dépenses de fonctionnement des DDI car elle concerne non seulement ces directions<sup>1</sup>, mais également les préfetures<sup>2</sup>, les SGAR et sous-préfetures, la quasi-totalité des directions régionales<sup>3</sup> et leurs unités départementales ainsi que les rectorats<sup>4</sup> pour la partie de leurs services installés en cité administrative.

**Les crédits de cette action sont réduits de 1 %** par rapport à la dotation votée en loi de finances initiale pour 2011. Ils sont constitués à hauteur de 72 % par les loyers<sup>5</sup>. La dotation totale s'élève à 306,2 millions d'euros en AE et 348,6 millions d'euros en CP. Elle a été essentiellement modifiée, d'une part, par un abondement de 12,6 millions d'euros au titre des loyers externes, et, d'autre part, par un retrait de 11,8 millions d'euros sur les loyers budgétaires.

Aux interrogations de votre rapporteur spécial sur les justifications de ces mouvements, les services du Premier ministre ont précisé que ces derniers correspondaient à la correction d'une comptabilisation inexacte des loyers<sup>6</sup> budgétaires et externes.

En effet, les nombreux déménagements des DDI dans le cadre de la réforme de la RéATE n'ont pas permis aux services d'accomplir leur travail de recensement des dépenses dans les meilleures conditions à l'été 2010 pour la création du programme.

(2) La mise en œuvre de la rationalisation des dépenses immobilières

Le Secrétariat Général du Gouvernement pilote, au niveau national, la politique immobilière nécessaire à la mise en place de la réforme RéATE (ou REATE/IMMO).

Ainsi, des contrats régionaux IMMO/REATE sont conclus afin de prévoir notamment une diminution du nombre de sites principaux, des surfaces utiles nettes (SUN) ainsi que du ratio SUN/postes de travail.

---

<sup>1</sup> Soit 238 services.

<sup>2</sup> Soit 96 préfetures.

<sup>3</sup> A l'exception de la direction régionale des finances publiques, soit 112 services. Il s'agit des directions interrégionales de la mer (DIRM), des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

<sup>4</sup> Soit 32 services de l'éducation nationale.

<sup>5</sup> Les crédits alloués aux loyers budgétaires pour 2012 représentent 150,3 millions d'euros en AE et en CP. S'agissant des loyers externes, ils s'élèvent dans le PLF 2012 à 58,5 millions d'euros en AE et 101 millions d'euros en CP. Les dépenses autres que les loyers sont constituées notamment des charges de copropriété, de l'entretien des bâtiments, des impôts et taxes...

<sup>6</sup> S'agissant des loyers budgétaires, ce rééquilibrage concerne essentiellement le ministère de l'écologie. En effet, dans le chiffre initial du programme avait été intégré à tort le réseau scientifique et technique de ce ministère ainsi que des directions interrégionales (routes et mer). Quant aux loyers externes, il apparaît que la consommation sur ces postes a été sous-évaluée.

**A titre d'illustration, le schéma immobilier REATE/IMMO de la région Poitou-Charentes** conclu fin 2009 a déjà permis de créer des économies en 2011 sur les :

- cessions de biens domaniaux en 2011 à hauteur de 1,78 million d'euros ;
- gains de loyers externes à hauteur de 1,36 million d'euros.

Avant la mise en œuvre de ce plan, les différents services étaient implantés sur dix-sept sites principaux représentant plus de 22 000 m<sup>2</sup> de bureaux à Poitiers et en périphérie immédiate (dont près de 42 % relevant du domaine public ou privé de l'Etat, 29 % au titre de baux à construction avec propriété de l'Etat à terme, 14 % en location et 15 % occupés à titre gratuit).

**S'agissant de la réorganisation des implantations immobilières des services déconcentrés,**<sup>1</sup> votre rapporteur spécial constate, en réponse à ses demandes, que l'objectif de réduction du nombre de leurs sites a été réalisé au 15 juin 2011 à hauteur de 55 %. Répartis à ce jour sur 1 731 sites, 317 d'entre eux ont déjà été supprimés. 579 sites au total disparaîtront à l'issue du processus de réorganisation.

L'effort immobilier a également porté sur la diminution des surfaces occupées par les DDI. Il a été au 15 juin dernier atteint à hauteur de 59 %, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des services interrégionaux, régionaux et départementaux, hors périmètre de l'administration des finances dans le cadre de la réforme REATE.

Etat d'avancement de la réorganisation et rationalisation des implantations immobilières des directions régionales

DIMINUTION DU NOMBRE DE SITES DDI

	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne Ardennes	Corse	Franche-Comté	Ile-de-France	Languedoc-Roussillon
Avant	22	82	0	91	105	0	165	0	54	0	84
Objectif	- 9	- 49	0	- 47	- 45	0	- 36	0	- 23	0	- 50
situation au 15 juin	- 4	- 21	0	- 1	- 24	0	- 14	0	- 13	0	- 15
Taux de réalisation	44 %	43 %	100 %	2 %	53 %	100 %	39 %	100 %	57 %	100 %	30 %

	Limousin	Lorraine	Midi-Pyrénées	Nord-Pas-de-Calais	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Pays de la Loire	Picardie	Poitou-Charentes	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Rhône-Alpes
Avant	30	81	211	54	65	27	163	37	59	401	0
Objectif	- 13	- 43	- 66	- 22	- 21	- 15	- 35	- 18	- 30	- 57	0
situation au 15 juin	- 9	- 38	- 42	- 14	- 7	- 6	- 33	- 15	- 21	- 40	0
Taux de réalisation	69 %	88 %	64 %	64 %	33 %	40 %	94 %	83 %	70 %	70 %	100 %

DIMINUTION DES SURFACES DES DDI (M<sup>2</sup> SUN)

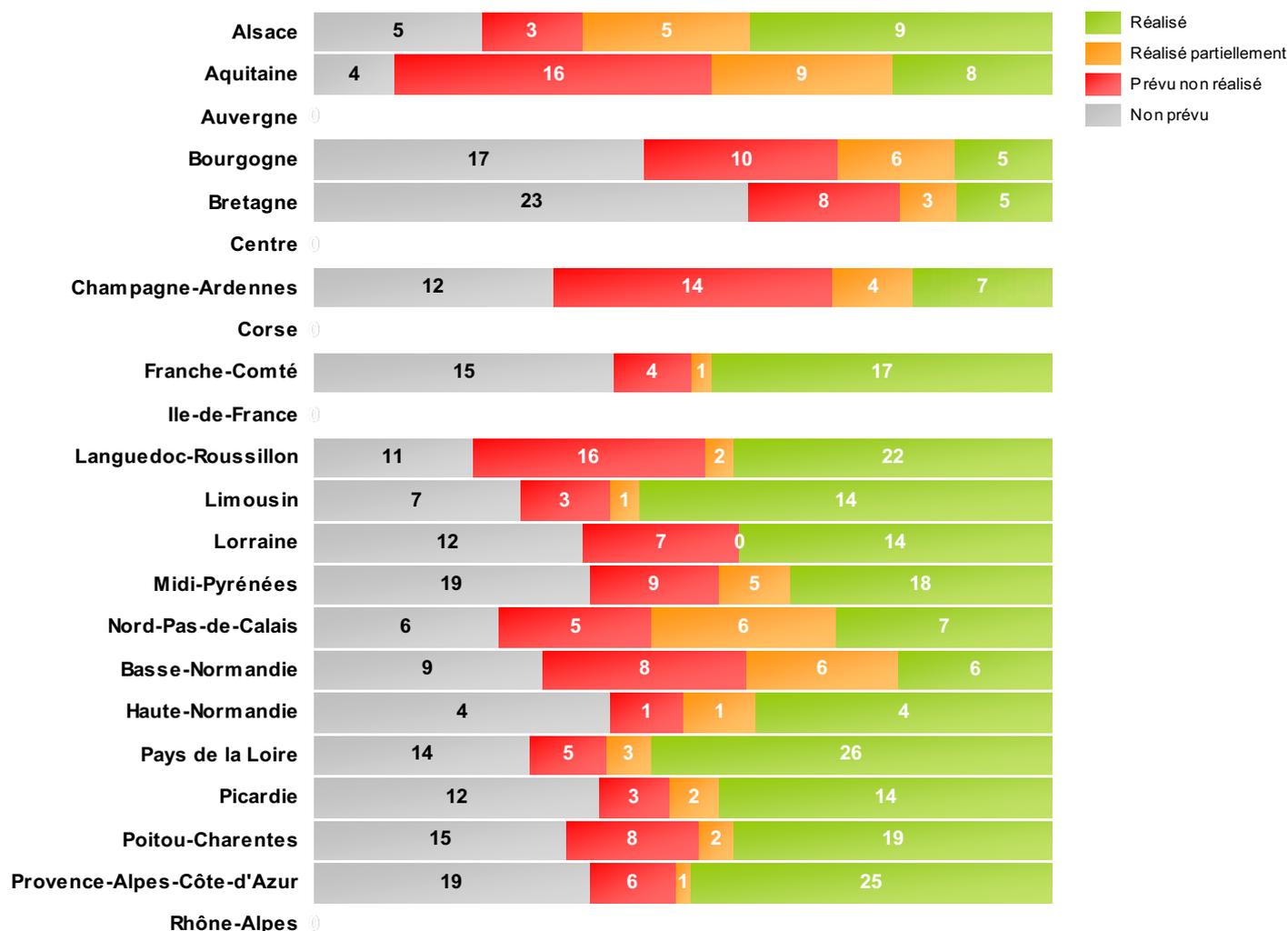
	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne Ardennes	Corse	Franche-Comté	Ile-de-France	Languedoc-Roussillon
Avant	42 471	79 092	0	61 508	81 285	0	93 795	0	55 435	0	73 293
Objectif	- 1 959	- 18 111	0	- 10 850	- 20 169	0	- 8 883	0	- 11 116	0	- 20 947
situation au 15 juin	- 1 919	- 7 344	-	- 280	- 9 435	-	- 4 045	-	- 6 647	-	- 966
Taux de réalisation	98 %	41 %	100 %	3 %	47 %	100 %	46 %	100 %	60 %	100 %	5 %

	Limousin	Lorraine	Midi-Pyrénées	Nord-Pas-de-Calais	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Pays de la Loire	Picardie	Poitou-Charentes	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Rhône-Alpes
Avant	39 930	59 137	167 315	57 527	53 265	31 233	124 505	43 128	62 024	294 813	0
Objectif	- 5 749	- 9 191	- 25 193	- 11 077	- 7 748	- 1 682	- 13 741	- 8 976	- 15 567	- 24 705	0
situation au 15 juin	- 6 049	- 8 290	- 16 476	- 5 494	- 2 481	- 896	- 10 280	- 6 027	- 13 641	- 27 824	-
Taux de réalisation	105 %	90 %	65 %	50 %	32 %	53 %	75 %	67 %	88 %	113 %	100 %

\* Les données sont recueillies par France domaine qui n'a pu à cette date disposer de celle relatives à la région Rhône Alpes  
Source : Services du Premier ministre

Quant aux directions départementales, le tableau ci-dessous illustre l'ampleur du projet de réorganisation des services départementaux afin de permettre leur regroupement sur un même site dans la mesure du possible.

### Etat d'avancement des déménagements des directions interministérielles



Source : Services du Premier ministre

## 2. Un approfondissement souhaitable de la démarche de la performance

La performance du programme 333 est évaluée à l'aune de deux objectifs:

- Optimiser les dépenses de fonctionnement ;
- Améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'Etat.

Si ces deux objectifs semblent appropriés, leurs indicateurs respectifs sont perfectibles. Votre rapporteur spécial rappelle que l'enjeu de ce programme est l'optimisation de la gestion. **La démarche de performance doit être non seulement précise mais également la plus exhaustive possible.**

*a) Le nécessaire renforcement de la mesure de la rationalisation des dépenses de fonctionnement des DDI*

Le dispositif de performance demeure inchangé par rapport au projet de loi de finances pour 2011. L'optimisation des dépenses de fonctionnement de l'action 01 est donc mesurée grâce à deux indicateurs :

- le ratio des **dépenses de fonctionnement par agent**<sup>1</sup> ;
- le **ratio d'efficience bureautique**<sup>2</sup>.

Sans remettre en cause leur pertinence, votre rapporteur spécial considère que ceux-ci sont perfectibles. Les délais trop courts d'élaboration du dispositif de performance du programme ont certainement pesé sur leur conception. En effet, les circuits d'information qui alimentent les indicateurs de performance pouvaient difficilement être mis en œuvre dès la création du programme.

Toutefois, il serait souhaitable que soient élaborés de nouveaux indicateurs permettant d'apprécier la rationalisation de la gestion du parc automobile, objectif clairement affiché par l'« Etat exemplaire » dans le cadre d'une circulaire du 2 juillet 2010.

*b) Une évaluation de la gestion immobilière à enrichir*

L'indicateur tendant à mesurer l'efficience de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'Etat évalue « *l'optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau* » par rapport à surface utile nette (SUN) en m<sup>2</sup> des services déconcentrés de l'Etat rapporté au nombre d'ETPT dans ces services.

Il pourrait être utilement complété par un ratio mesurant le prix du loyer charges incluses par rapport au m<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le ratio est obtenu par le rapport de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des DDI sur leur nombre d'ETPT.

<sup>2</sup> Le ratio est calculé à partir du rapport entre la somme des dépenses bureautiques payées et le nombre de postes de travail bureautique des DDI.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**

- Votre rapporteur spécial observe que les crédits du programme 333, qui représentent 39,23 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission, ont été revalorisés à hauteur de 2 % par rapport à 2011. Ils avaient été sous-évalués dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 en raison des délais trop courts d'élaboration du cadre budgétaire du programme.
- S'agissant de la performance du programme, elle pourrait être approfondie afin de faire écho aux objectifs fixés dans le cadre de la circulaire du 2 juillet 2010 dite « Etat exemplaire » notamment en matière de gestion du parc automobile.

***C. PROGRAMME 308 : DES DOTATIONS PROPORTIONNÉES AUX  
BESOINS DES AAI ET DE L'ACI***

**La maquette du programme « Protection des droits et libertés » a été profondément modifiée en 2012** puisqu'elle accueille une nouvelle **autorité de nature constitutionnelle**, le **Défenseur des droits**, issu du regroupement de quatre autorités : le **Médiateur** de la République, la **HALDE**, le **Défenseur des enfants** et enfin la **CNDS**.

En conséquence, les actions 01, 04 et 08 disparaissent. L'action 07 « Sécurité et protection des libertés » est amputée des crédits dédiés à la CNDS.

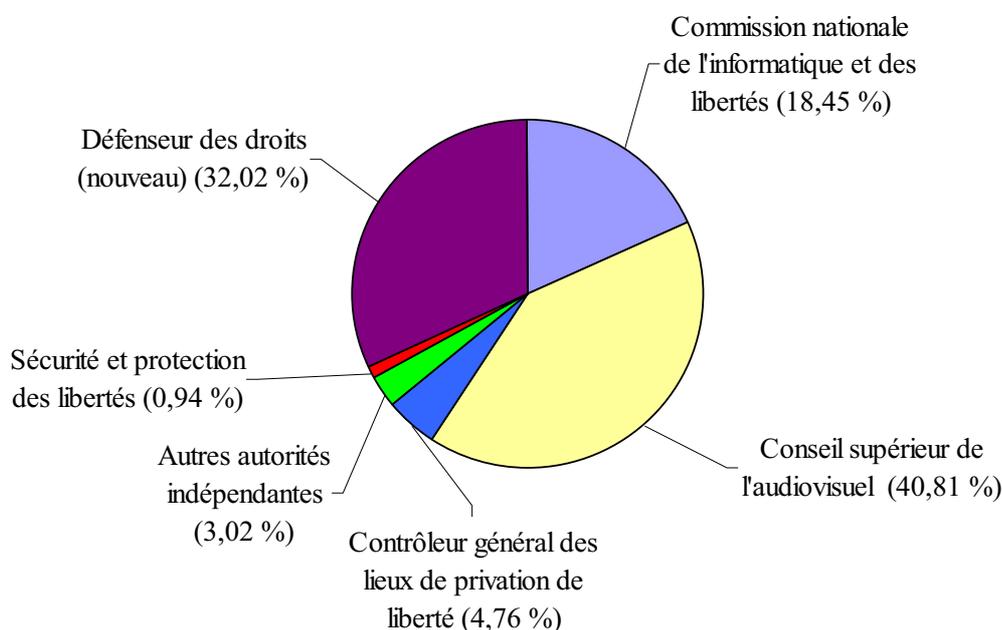
Outre la nouvelle action 09 « Défenseur des droits », le programme 308 comprend donc huit autres actions :

- **l'action 02** « Commission nationale de l'informatique et des libertés » (**CNIL**) ;
- **l'action 03** « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (**CSA**) ;
- **l'action 05** « Contrôleur général des lieux de privation de liberté » (**CGLPL**) ;
- **l'action 06** « **Autres autorités administratives indépendantes** », soit :
  - la Commission d'accès aux documents administratifs (**CADA**),
  - le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (**CCNE**),
  - la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (**CNCDH**) ;
- **l'action 07** « **Sécurité et protection des libertés** » finance la :
  - Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (**CNCIS**),
  - Commission consultative du secret de la défense nationale (**CCSDN**).

**L'ensemble des dotations du programme s'élèvent en 2012 à 93,87 millions d'euros en CP et 82,14 millions d'euros en AE, soit près de 8,23 % du total des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » demandés pour 2012.**

**Si la dotation globale augmente de 3 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finance initiale pour 2011 et de 1 % par rapport à la programmation pluriannuelle pour 2012, les crédits du programme, hors dépenses de personnel, demeurent stables, en s'établissant à 38,86 millions d'euros en 2012.**

#### **Répartition des crédits de paiements des actions pour 2012 du programme 308**



*Source : Projet annuel de performances pour 2012 de la mission Direction de l'action du Gouvernement*

**S'agissant des ADP** dont bénéficie le programme 308, celles-ci 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 50 000 euros.

## 1. Un traitement des dépenses différencié selon les AAI

### *a) Une augmentation des plafonds d'emplois de la CNIL et du contrôleur général des lieux de privation de liberté*

L'effectif du programme 308 est constitué de **736 ETPT en 2012** contre 720 ETPT autorisés en 2011, soit une progression de 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, mais une réduction de 1 % par rapport à la programmation pluriannuelle pour 2012.

Cette évolution résulte des transferts et créations d'emplois suivants :

- **la CNIL bénéficie de douze ETPT supplémentaires** en renforcement de ses missions. Son plafond d'ETPT est fixé à 165 en 2012 ;

- **le plafond d'emplois du CGLPL** est complété par trois ETPT en réponse à l'accroissement des saisines ;

- le **CCNE** dispose d'un ETPT supplémentaire au titre de l'intégration d'un agent d'un agent du CNRS mis à disposition gratuitement jusqu'à présent<sup>1</sup> ;

- des ajustements budgétaires ont porté sur l'action 06 « Autres autorités indépendantes »<sup>2</sup>.

En conséquence, **la masse salariale du programme 308 augmente globalement de 4,06 % en 2012** en AE et en CP afin de permettre à ces AAI de remplir leurs missions face à l'accroissement des réclamations.

**Quant aux crédits hors titre 2 du programme**, ils sont en réduction de 67,32 millions d'euros en AE. Cette forte baisse s'explique par la liquidation en 2011 d'une partie des crédits nécessaires à la couverture des engagements locatifs qui avaient été précédemment budgétés.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, hors dépenses immobilières, elles augmentent globalement de 0,2 million d'euros en CP corrélativement à la hausse des emplois de la CNIL et du CGLPL.

(1) La CNIL : de nouvelles ressources pour de nouvelles missions

La création de douze ETPT supplémentaires s'accompagne d'**une hausse de la dotation de la Commission, en titre 2, de 10,05 %** pour s'établir en 2012 à 11,33 millions d'euros en 2012.

---

<sup>1</sup> Cet agent supplémentaire porte le total des ETPT de l'action 06 « Autres autorités indépendantes » de 23 à 24 en 2012, soit une hausse de 4 %.

<sup>2</sup> Une analyse détaillée conduit à observer que les dépenses de personnel de l'action 06 « Autres autorités indépendantes » ont progressé de près de 17,8 % en s'établissant à 1,8 million d'euros en 2012. D'une part, cette augmentation vise à accroître la masse salariale de la CADA de 100 000 euros afin d'ajuster le montant des crédits au plafond d'emplois autorisés. D'autre part, la masse salariale de la CNCDH a été abondée de 70 000 euros afin de rembourser le ministère de l'éducation nationale d'un agent actuellement mis à disposition gratuitement.

**Quant aux dépenses de fonctionnement**, elles évoluent de 5,56 millions d'euros en 2011 à **5,98 millions d'euros en 2012**. Cette progression de 0,42 million d'euros est induite mécaniquement par l'augmentation des effectifs, en termes d'achat de mobilier, de fournitures de bureaux, de frais d'affranchissement, de téléphonie... Ces coûts apparaissent cependant maîtrisés dans le cadre d'achats formalisés.

(a) La poursuite de la réorganisation de la CNIL

La réorganisation de la CNIL se poursuit en 2012 avec la création d'une nouvelle direction en charge des études, de l'innovation et de la prospective au début de l'année 2011. Cette restructuration a été engagée au lendemain de l'adoption de la loi du 6 août 2004<sup>1</sup>, qui modifie profondément la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Parallèlement à la création de la nouvelle direction, la Commission a mis en place un **laboratoire expérimental** destiné à tester, en temps réel, les applications innovantes afin d'anticiper leurs impacts sur la vie privée des Français, notamment en matière de vidéoprotection, de géolocalisation, de biométrie, de développement des applications liées à Internet.

Enfin, **le fonctionnement de la formation contentieuse a été modifié** pour mettre en œuvre une stricte séparation entre les phases d'enquête et d'instruction, d'une part, et celle de jugement, d'autre part. Celle-ci se traduit par le renforcement des emplois du service des sanctions qui doit disposer d'effectifs qui lui sont propres, et indépendants des autres services de la Commission.

(b) De nouvelles missions en matière de vidéoprotection

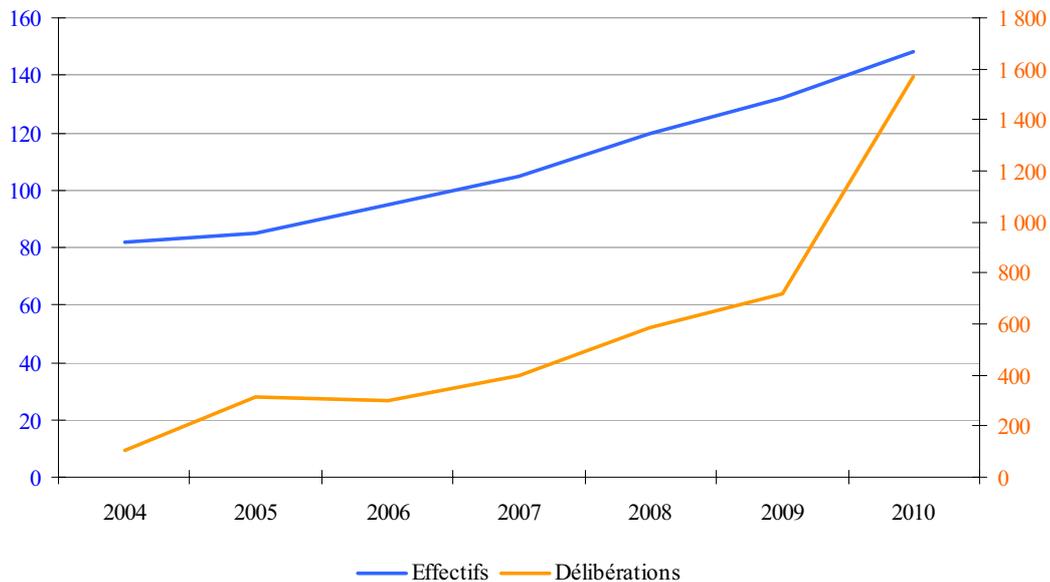
La montée en puissance des missions, tant historiques que plus récentes de la CNIL, qu'il s'agisse des contrôles sur place, du développement du réseau des correspondants informatiques et libertés<sup>2</sup>, entraîne un besoin de ressources supplémentaires, comme en témoigne le graphique ci-dessous.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>2</sup> Les organismes publics et privés peuvent désigner des Correspondants Informatique et Libertés (CIL) depuis le décret du 20 octobre 2005 portant application de la loi Informatique et Libertés. La création et l'animation du réseau des CIL a conduit la CNIL à mettre en place un service qui leur est dédié afin de répondre notamment à leurs demandes de conseil. En 2010, 1 554 demandes de conseil écrites et environ 3 000 appels ont ainsi été traités.

### Evolution des délibérations et des effectifs de la CNIL



Source : CNIL

Rappelons, en effet, que la CNIL a reçu **5 781 déclarations** entre le 1<sup>er</sup> décembre 2010 et le 28 février 2011. Elle a adopté 1 094 décisions<sup>1</sup> en 2010 et 476 délibérations<sup>2</sup> contre 719 décisions et 68 délibérations en 2009.

Elle a également effectué **308 contrôles** en 2010, soit une **progression de 14 %** par rapport à l'année 2009. L'objectif a été augmenté de 30 % en 2011 puisque la Commission a prévu la réalisation de 400 contrôles dont 200 dits « traditionnels » au titre de la loi de 1978 et 200 vérifications de « vidéosurveillance » dans le cadre de ses nouvelles prérogatives.

En effet, **le champ d'intervention de la Commission en matière de vidéoprotection a été élargi** par la loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure de 2011 (LOPSSI 2)<sup>3</sup>.

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 1<sup>4</sup>. Elle vise plus de 570 000 caméras<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> C'est-à-dire 129 décisions en matière d'évaluation, 543 en matière de flux de transfert de données, 422 en matière de recherche.

<sup>2</sup> 123 délibérations en formation restreinte, 349 en séance plénière et 4 en bureau.

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Selon les commissions départementales de la vidéosurveillance.

Cette nouvelle mission de contrôle des dispositifs de vidéoprotection découlant de la loi de 1995 concerne donc **un nombre de caméras près de 20 fois supérieur à celui relevant de la loi de 1978.**

Enfin, il convient de souligner également que la nouvelle obligation<sup>1</sup> pour les responsables de traitements de données à caractère personnel d'informer la CNIL « en cas de violation » de l'intégrité ou de la confidentialité de ces données tend à augmenter le volume de son activité.

En effet, la commission pourra diligenter des contrôles, voire engager des procédures de sanction en cas de manquement aux obligations de sécurité qui leur incombent.

(2) Le CGLPL : une augmentation des effectifs en réponse au surcroît de courriers

Le plafond d'emplois du Contrôleur général des lieux de privation est augmenté de trois postes en 2012 afin notamment de **renforcer le pôle de réponse aux saisines.**

Ce dernier fait face à une augmentation importante des correspondances reçues ainsi qu'à une complexité croissante des dossiers. Au 31 décembre 2010, le CGLPL avait reçu 3 276 lettres, enregistrant ainsi une hausse de 158 % par rapport à 2009. Cette tendance semble se confirmer puisque le nombre de courriers reçus en 2009 avait été multiplié par 3,3 par rapport à 2008.

Le nombre de saisines en 2010 s'est établi à 1 317 contre 735 en 2009 et 149 en 2008, en ne retenant que les premiers courriers.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques transposant la directive 2009/136/CE relative au traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et l'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.

**Répartition des saisines du Contrôleur général  
des lieux de privation de liberté en 2010 par nature d'établissement**

<b>Etablissements pénitentiaires :</b>		<b>1 204</b>
	Centre de rétention	265
	Centre de semi-liberté	8
	Centre hospitalier	1
	Centre pénitentiaire	401
	Indéterminé	14
	Maison centrale	48
	Maison d'arrêt	467
<b>Etablissement de santé :</b>		<b>70</b>
	Centre hospitalier	13
	Centre hospitalier spécialisé	50
	Chambre sécurisée	1
	EPSNF et UHSA et UMD	6
<b>Locaux de garde à vue :</b>		<b>16</b>
	Brigades de gendarmerie	1
	Commissariats	15
<b>Locaux de rétention administrative :</b>		<b>13</b>
	Centre de rétention administrative	12
	Zone d'attente	1
<b>Centre éducatif fermé :</b>		<b>3</b>
<b>Dépôt ou geôle des tribunaux:</b>		<b>2</b>
<b>Autres lieux<sup>87</sup> et indéterminés<sup>88</sup>:</b>		<b>9</b>
<b>Total général</b>		<b>1 317</b>

Source : rapport d'activité de 2010 du contrôleur général des lieux de privation de liberté

Les nouveaux emplois de chargés d'enquête demandés en 2012 devraient permettre d'abrèger les délais de réponse qui tendaient à croître en 2011. En conséquence, la dotation progresse à due proportion de 0,31 million d'euros, portant le montant des crédits de personnel demandés à 3,63 millions d'euros en 2012.

**S'agissant des crédits de fonctionnement du CGLPL**, une dotation de 0,58 million d'euros en AE et 0,83 million d'euros en CP est prévue en 2012. Le montant des crédits ainsi demandés représente une hausse de 0,1 million d'euros destinée à financer le surcoût de fonctionnement lié aux ETPT supplémentaires du CGLPL intervenus en 2011 et 2012<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> *Autres : ce sont les établissements pour lesquels le CGLPL n'est pas compétent : maison de retraite, foyer pour visites médiatisées...*

<sup>88</sup> *Indéterminé : les informations contenues dans la lettre ne permettent pas d'identifier le lieu de privation de liberté concerné.*

<sup>89</sup> *Les dépenses de fonctionnement se répartissent en trois catégories principales : les frais de mission, le loyer et les frais courants. Les frais de mission s'établissent à 0,3 million d'euros. Le loyer et les charges y afférentes s'élèvent à 0,25 million d'euros en CP. Les frais courants témoignent de la volonté du Contrôleur général de fonctionner selon les règles d'un « Etat modeste ». Leur montant est de 0,15 million d'euros pour l'ensemble de l'entretien des locaux, des dépenses d'énergie, des fournitures de bureau, de la maintenance de l'informatique, des frais de téléphonie, des impressions, et des dépenses de documentation et de communication.*

*b) Une autorité constitutionnelle à coût constant, le Défenseur des droits*

(1) Un renforcement des pouvoirs de protection des libertés

L'action 09 « Défenseur des droits » intègre le programme par regroupement des crédits de quatre institutions que sont le Médiateur de la République, la HALDE, le Défenseur des enfants et la CNDS. Cette création est réalisée à périmètre et coût constants.

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.

**Le Défenseur est doté des 220 ETPT des quatre autorités. Ses crédits de titre 2 s'élèvent à 16,17 millions d'euros**, soit le montant de la dotation du Médiateur de la République (6,85 millions d'euros en 2011), de la HALDE (6,93 millions d'euros), du Défenseur des enfants (2,41 millions d'euros) et de la CNDS (0,54 million d'euros).

Créée pour raisons de cohérence et de lisibilité en matière de protection des droits et des libertés, cette nouvelle autorité devrait 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 organique<sup>90</sup> impose au Défenseur de **motiver ses décisions d'irrecevabilité**, obligation qui ne pesait pas sur les autorités qu'il remplace.

De surcroît, bien que dépourvu de pouvoir de décision, il dispose d'un pouvoir de recommandation et d'intervention en équité pour la résolution des litiges qui lui sont soumis. A ce titre, il peut **fixer un délai de réponse aux organismes qu'il saisit**. Ceux-ci ont obligation d'y donner suite. A défaut, le Défenseur des droits peut mettre en œuvre un pouvoir d'injonction dont ne disposaient pas les anciennes autorités. Si son injonction reste sans effet, le Défenseur établit un rapport spécial et le rend public<sup>91</sup>.

Le Défenseur des droits peut également résoudre les différends dont il est saisi par **voie de médiation**<sup>92</sup> ou de **transaction**<sup>93</sup>, à l'instar de la HALDE. Successeur du Médiateur de la République, il dispose du pouvoir de saisir l'autorité disciplinaire compétente.

---

<sup>90</sup> Cf. *article 24 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits*.

<sup>91</sup> Cf. *article 25 de la loi organique précitée*.

<sup>92</sup> Cf. *article 26 de la loi organique précitée*.

<sup>93</sup> Cf. *article 27 de la loi organique précitée*.

Une autre innovation réside dans le droit du Défenseur de consulter le Conseil d'Etat sur une réclamation non soumise à une autorité juridictionnelle et soulevant une question d'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire<sup>94</sup>.

Les prérogatives traditionnelles de proposition de réforme de ses prédécesseurs ont été renforcées puisque le Défenseur peut être consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence, ainsi que par les Présidents des assemblées parlementaires sur toute question relevant de sa compétence<sup>95</sup>.

Ne pouvant pas remettre en cause une décision de justice, il dispose toutefois, à l'instar de la HALDE, du pouvoir de présenter des observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales. Cette capacité pourra être mise en œuvre à la demande des juridictions, des parties, ou du Défenseur des droits lui-même qui peut, alors, être auditionné de droit<sup>96</sup>.

(2) ... À coût constant

Votre rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé aux modalités de mise en place du Défenseur.

Nommé par décret du 23 juin 2011<sup>97</sup>, il est entouré depuis le 22 juillet 2011 de trois adjointes<sup>98</sup>, chacune vice-présidente d'un des trois collèges, et d'un Délégué général à la Médiation<sup>99</sup> avec les services publics.

**La réflexion sur la mutualisation des différents services a débuté** dès la prise de fonction du Défenseur. **Elle tient compte des mouvements de réduction des effectifs** dans les fonctions dites de support opérés dès 2010, en anticipation des futurs rapprochements. En effet, les effectifs des directions administratives et financières des quatre institutions ont été diminués de plus de trente postes, en s'établissant à vingt-deux personnes en 2012 au lieu de trente-cinq en 2010.

**La création d'une direction administrative et financière commune** devrait permettre, entre juin 2010 et 2012, de poursuivre la diminution de la masse salariale.

---

<sup>94</sup> *Le Défenseur des droits peut, s'il le juge utile, publier cet avis.*

<sup>95</sup> *Sur demande du Premier ministre, il participe à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans les domaines relevant de son champ de compétence.*

<sup>96</sup> *Cf. article 33 de la loi organique précitée.*

<sup>97</sup> *Cf. Décret du 23 juin 2011 portant nomination du Défenseur des droits - M. Baudis.*

<sup>98</sup> *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.*

<sup>99</sup> *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.*

**S'agissant des travaux de mutualisation des dépenses de fonctionnement hors titre 2**, ils portent dans un premier temps sur le rapprochement des services comparables principalement orientés vers les fonctions de support telles que le budget ainsi que par les services de la recevabilité afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers.

Dans un second temps le réseau territorial devrait être réorganisé. Le Défenseur dispose, en effet, aujourd'hui de 450 délégués bénévoles recevant les réclamants dans plus de 600 lieux de permanence.

De surcroît, **les marchés publics** antérieurement conclus séparément par les quatre anciennes entités seront désormais signés par la nouvelle autorité.

Votre rapporteur spécial prend acte de la volonté de mettre en place, la nouvelle autorité **à budget constant** par regroupement des crédits relevant des quatre institutions. Les crédits hors titre 2 demandés en 2012 s'élèvent au montant du budget des quatre institutions inscrit en loi de finances initiale pour 2011, soit 13,88 millions d'euros.

**Un travail de réévaluation des besoins du Défenseur ainsi que des synergies mises en œuvre sera cependant nécessaire.** En effet, son installation devrait entraîner des dépenses supplémentaires en termes de travaux d'aménagement et de raccordement informatique des nouveaux locaux, d'information des citoyens sur les nouvelles compétences de l'institution et d'harmonisation et de modernisation des bases de données. En contrepartie, des économies sont attendues.

*c) Une stabilisation des dépenses des autres AAI*

(1) « CSA » : la mise en œuvre de nouveaux médias en perspective ?

La dotation du Conseil supérieur de l'audiovisuel demeure au **même niveau que celui fixé en 2011**. Son montant est de 38,30 millions d'euros en CP et de 33,10 millions d'euros en AE.

Si les crédits demandés en 2012 sont globalement identiques en crédits de paiement, le montant des autorisations d'engagements enregistre une forte baisse de 38 millions d'euros correspondant aux paiements des loyers du bail des locaux parisiens du Conseil<sup>100</sup> ainsi qu'au renouvellement des baux des comités techniques radiophoniques.

**Le plafond d'emplois du CSA est stable** en 2011, soit 293 ETPT.

Les crédits de titre 2 s'élèvent à 21,30 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 0,26 million d'euros par rapport à 2011 afin de revaloriser le taux de compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »

---

<sup>100</sup> Le bail a été signé le 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour une durée ferme de neuf ans.

Les crédits de fonctionnement du Conseil sont, quant à eux, réduits de 0,28 million d'euros. Ils s'établissent à 11,8 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP.

L'ensemble de ces dépenses doit permettre au Conseil de poursuivre ses missions. Votre rapporteur spécial a pu juger de leur ampleur lors de l'audition de son président. Ainsi, **l'année 2012 sera marquée par le déploiement de deux nouveaux multiplex de la TNT** permettant l'accès à six nouvelles chaînes.

#### **Etat d'avancement de la mise en œuvre de la TNT**

Les six multiplex TNT, à l'exception du multiplex diffusant TF1, France 2 et M6 en haute définition, qui devraient couvrir près de 97 % de la population au 30 novembre 2011, ne représentent que la première étape du développement de la TNT. Le plan France numérique 2012 prévoit en effet que le CSA lance onze multiplex à couverture nationale. Le CSA devrait donc procéder rapidement au lancement de nouveaux appels à candidatures, pour de nouvelles chaînes sur un septième et un huitième multiplex (dits multiplex R7 et R8).

En ce qui concerne l'outre-mer, en dépit d'un lancement de la TNT le 30 novembre 2010 et d'une prévision de passage au tout numérique d'ici le 30 novembre 2011, la TNT outre-mer devrait représenter des travaux importants de planification des fréquences et d'accompagnement technique en 2012. En particulier, il sera peut être nécessaire d'y lancer un second multiplex. En outre, un basculement du DVB-T au DVB-T2 pourrait être nécessaire afin de moderniser le paysage numérique ultra marin. En revanche, la TNT est déjà entièrement en MPEG-4 en outre-mer.

*Source : CSA*

**S'agissant de la télévision mobile personnelle (TMP)**, la planification des fréquences se poursuit. Le trafic sur les réseaux des opérateurs mobiles continue à croître de manière importante en raison de la vidéo.

**La question de sa mise en œuvre ne saurait être totalement dissociée de celle la radio numérique terrestre (RNT)** dont le lancement entraînera un coût financier important. Avant tout opération de développement de la RNT, une planification devra être réalisée sur l'ensemble de la France afin de trouver des fréquences numériques à chacune des centaines de radio existant actuellement en analogique (notamment en FM), en tentant de réduire autant que faire se peut le coût temporaire de la double diffusion.

Votre rapporteur spécial constate que la réflexion gouvernementale a été nourrie par de nombreux rapports sur l'opportunité d'entreprendre un tel projet. La première réunion de l'observatoire de la RNT a eu lieu le jeudi 13 octobre 2011. Il apparaît que le développement de la RNT constitue un enjeu financier important auquel n'est pas étranger le choix de la norme (DVB-NGH, DAB+ ...).

Enfin, le Conseil devra poursuivre la mise en place de la régulation des services de médias audiovisuels à la demande (**SMAD**) conformément aux missions qui lui ont été confiées dans le cadre de la loi du 5 mars 2009<sup>101</sup>.

(2) « Sécurité et protection des libertés » : une action amputée

**Les crédits de l'action 07 « Sécurité et protection des libertés » sont stables en 2012 à périmètre constant.** En effet, les crédits de la CNDS, dont les services concourent à la création du Défenseur des droits disparaissent de cette action. Les dépenses de personnel de la CNCIS et de la CCSDN demandés en 2012 s'élèvent à 0,73 million d'euros. Quant aux crédits de fonctionnement de ces deux commissions, ils sont inscrits pour un montant de 0,15 million d'euros.

(3) « Autres autorités indépendantes » : la revalorisation de la masse salariale de la CADA

L'action 06 rassemble les dotations de la CADA, du CCNE, et de la CNCDH, soit au total 2,83 millions d'euros en AE et en CP répartis en 1,82 million d'euros en dépenses de personnel et 1,1 million d'euros en dépenses de fonctionnement en 2012.

Cette action bénéficie d'un montant de crédits supplémentaires par rapport à 2011 de 0,26 million d'euros, principalement en raison d'une revalorisation des crédits de personnel de la CADA. La progression de la masse salariale<sup>102</sup> de la commission vise notamment à ajuster le montant des crédits au plafond d'emplois autorisé, soit treize ETPT<sup>103</sup>.

## **2. Des marges de progression de la performance attendue en 2012**

### *a) Des ajustements de la mesure de la performance*

**La stratégie du programme 308 se décline en cinq objectifs** axés sur :

- la défense et la protection des droits et les libertés (objectif n° 1) ;
- l'aide à la décision politique par l'offre d'une expertise reconnue (objectif n° 2) ;
- le renforcement de l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel (objectif n° 3) ;
- l'information du citoyen sur la défense de ses droits et libertés (objectif n° 4) ;
- l'optimisation de la gestion des fonctions support (objectif n° 5).

---

<sup>101</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

<sup>102</sup> La dotation en titre 2 du BOP CADA s'élève à 990 696 euros en 2012 contre 858 500 euros en 2011, soit une hausse de 13,35 % des crédits de masse salariale.

<sup>103</sup> La CADA a été réformée par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

S'agissant de la nouvelle autorité constitutionnelle du **Défenseur des droits**, la mesure de sa performance a été construite à partir des objectifs et indicateurs des entités auxquelles le Défenseur des droits s'est substitué. Il s'agit donc du nombre de réclamations traitées par an et par ETPT d'agent traitant, du délai moyen d'instruction des dossiers ainsi que des indicateurs d'efficacité de gestion. Conscient de la difficulté d'élaborer un dispositif de performance propre à cette autorité dans un premier temps, votre rapporteur spécial considère comme pertinent d'entreprendre une réflexion sur ce sujet dans la perspective du projet de loi de finances pour 2013.

**En ce qui concerne les modifications apportées à l'évaluation de la performance**, le CSA rend compte au côté de la CADA, de la CNCIS et du Défenseur des droits de la réalisation de l'objectif n° 1, « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés » par la voie des indicateurs qui lui sont associés (nombre de réclamations traitées par an et par ETPT d'agent traitant et délai moyen d'instruction des dossiers).

**L'objectif n° 3 « renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs » se substitue** à l'objectif du précédent projet de loi de finances relatif au déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT). En effet, l'année 2011 constitue le terme de l'opération. Un nouvel indicateur a été créé pour les services de télévision et de radio visant à dénombrer, d'une part, les « fréquences nouvelles autorisées » sur les nouveaux services conventionnés et, d'autre part, les modifications administratives.

**L'objectif n° 5 « Optimiser la gestion des fonctions support »**, mesuré par le ratio d'efficacité bureautique, immobilière et des ressources humaines ainsi que par le taux d'emploi des personnes handicapées vise, comme l'an dernier, la gestion du CSA et de la CNIL. Ces institutions assurent en effet leur propre soutien. **Le Défenseur des droits a souhaité également rendre compte de cet objectif en 2012.**

**Votre rapporteur spécial tient à rappeler que l'ensemble des autorités indépendantes sont soumises à un dispositif de performance.** La répartition en 2012 des indicateurs du programme 308 au profit du contribuable, de l'utilisateur et du citoyen est équilibrée puisqu'elle est de 36 % respectivement pour le premier et le deuxième et de 27 % pour le troisième.

*b) Des résultats contrastés*

**S'agissant de la CNIL**, votre rapporteur spécial relève que la commission a réduit ses délais de traitement puisque les récépissés délivrés aux organismes qui déclarent leurs fichiers à la CNIL sont émis en quatre jours depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2010, contre treize mois en 2006<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> De même, les autorisations préalables délivrées par la CNIL aux entreprises qui souhaitent transférer des données hors de l'Union européenne en raison de l'externalisation de certaines de leurs activités, sont délivrées en 25 jours depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2011 contre en 180 jours en 2009.

Cette performance résulte de facteurs juridiques, organisationnels et managériaux. La réorganisation des compétences notamment par la loi du 13 mai 2009<sup>105</sup> en matière d'autorisations, la profonde restructuration interne menée depuis 2007<sup>106</sup>, ainsi que la mise en œuvre d'une prime de performance adossée, pour partie, à l'atteinte de résultats chiffrés ont participé au renforcement des performances de la CNIL.

S'agissant de la mesure du niveau d'information que la Commission dispense, 34 % des citoyens s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles, la cible étant de 37 % en 2013.

En ce qui concerne le **CGLP**, l'objectif assigné par le Contrôleur général est d'effectuer 150 visites de sites durant l'année dont au moins deux missions outre-mer. Il est presque atteint en 2011 puisqu'il s'établit à 145. Plusieurs facteurs expliquent la difficulté de réaliser une telle cible. La durée des missions tend à s'accroître<sup>107</sup> en raison de l'approfondissement des visites et du nombre d'audiences accordées sur place. Quatre à cinq contrôleurs y sont associés en moyenne.

**En ce qui concerne l'indicateur relatif au nombre de dossiers et de réclamations traités par an** et par ETP d'agent traitant en 2011, il tend à évaluer avant la création du Défenseur des droits, la performance de la HALDE, du Médiateur de République, de la CADA, de la CNDS, et du Défenseur des enfants. Les résultats apparaissent modestes pour l'ensemble de ces autorités. Chaque équivalent temps plein traite 226 dossiers ou réclamations contre 289 prévues en 2013, soit une hausse souhaitée de l'ordre de 27 %. La création de la nouvelle autorité devrait permettre d'améliorer sensiblement cet indicateur comme en témoigne sa cible, fixée à 330 réclamations par agent traitant à l'horizon 2013.

Enfin, **s'agissant de l'optimisation de la gestion des fonctions support** du Médiateur de la République, de la CNIL, du CSA et de la HALDE en 2011, les résultats laissent apparaître une marge de progression. En effet, le ratio d'efficience bureautique indique que les dépenses moyennes des quatre autorités sont de 7 % supérieures à la cible attendue pour 2013. Quant aux dépenses immobilières d'entretien courant, elles dépassent la cible de 37 %. En revanche, la performance est satisfaisante en terme d'efficience de la gestion des ressources humaines puisque l'écart entre le réalisé et la cible n'est que de 3 %. Enfin, le taux de réalisation en matière d'emploi des personnes handicapées est d'environ 75 % par rapport à la cible 2013.

---

<sup>105</sup> La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit.

<sup>106</sup> Un « front office » a été mis en place au profit du service d'accueil et de renseignement du public, permettant de traiter, dès le premier appel, un grand nombre de demandes et toutes les déclarations.

<sup>107</sup> Environ 5 jours.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial  
sur le programme 308 « Protection des droits et libertés »**

- L'ensemble des dotations du programme 308 représentent un peu moins de 9 % des crédits de paiement de la mission en 2012. Si elles progressent globalement de 3 % en 2012, cette évolution bénéficie principalement à 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. Les dotations des autres autorités sont, en revanche, globalement stables.

- Votre rapporteur spécial salue la création du Défenseur des droits ainsi que le déclenchement immédiat de travaux de mutualisation dans la perspective d'une rationalisation de la gestion pour un meilleur service rendu aux usagers. La nouvelle autorité constitutionnelle remplira les missions 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 celles du Défenseur des enfants.

- Votre rapporteur spécial prend acte de sa constitution à coût constant par regroupement des crédits des quatre autorités ainsi fusionnées. Il anticipe cependant une nécessaire réévaluation de la dotation, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 eu égard aux dépenses inéluctables d'aménagement, d'adaptation et d'harmonisation des fonctions de support.

- Il note que des marges de progression importantes sont possibles s'agissant de l'évaluation de l'efficacité de l'action des AAI.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### 1. Modifications apportées en première délibération

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement tendant à réévaluer le plafond des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », de la façon suivante :

1. une **réduction de 5 millions d'euros en AE et CP** du programme « Coordination du travail gouvernemental » **au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques** ;

2. une **majoration de 7,74 millions d'euros en AE et 2,24 millions d'euros en CP** des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Cette augmentation de crédits résulte du transfert **des moyens de fonctionnement du réseau informatique interministériel SIGMA** (Service d'interconnexion du Gouvernement des ministères et des administrations) à la **direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)**.

Le réseau SIGMA entrant désormais dans les prérogatives de la DISIC, les moyens budgétaires qui lui étaient consacrés au titre du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » sont donc transférés au programme « Coordination du travail gouvernemental ».

### 2. Modifications apportées en seconde délibération

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement prévoyant :

1. à titre reconductible, **une réduction complémentaire de 7 216 650 euros**, en AE et CP<sup>108</sup>, **au titre des mesures supplémentaires d'économies annoncées par le Premier ministre dans le cadre du plan précité** ;

2. à titre non reconductible, **une majoration de 564 500 euros en AE et en CP de la dotation de la mission**<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> La réduction se décompose de la manière suivante :

– 6 828 791 euros au titre des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental »  
– 387 859 euros au titre du programme « Protection des droits et libertés ».

<sup>109</sup> Cette augmentation est répartie à hauteur, d'une part, de 506 500 euros sur les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et, d'autre part, de 58 000 euros sur les crédits du programme « Protection des droits et libertés ».



**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, avec un **rôle interministériel** accru.

• Le budget 2012 s'inscrit dans la continuité des mesures de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), tendant à la diminution des effectifs et à la réduction des dépenses, et à une bonne tenue des recettes.

• **Le budget annexe se présente en excédent pour 2012.** Afin de maintenir le bon niveau des ressources, des offres commerciales sont développées au niveau des recettes d'annonces légales, et la politique éditoriale est recentrée sur certains publics et thèmes d'avenir.

• **Une présentation des crédits en approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts pour 2012 est faite pour information** et pour la première fois depuis la modification de la maquette budgétaire qui a créé les deux programmes 623 et 624.

• Après la mutualisation des instances de soutien, une **seconde étape de réorganisation** sera lancée en 2012 et portera sur l'organisation des services de la DILA.

• Un **projet d'externalisation des activités de stockage et de distribution des parutions**, qui mobilisent à ce jour 35 salariés, devrait être réalisé début 2012. Les organisations syndicales ont fait part à votre rapporteur spécial de leur inquiétude.

## **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION**

La création de la direction de l'information légale et administrative (DILA) en 2010 se traduit d'ores et déjà par des résultats économiques substantiels. Après un excédent budgétaire de 49 millions dégagé en 2010, l'exécution 2011 laisse prévoir un solde positif identique.

La fusion a porté essentiellement sur les instances support de la direction. Après deux années de fonctionnement, une seconde étape, envisagée en 2012, visera à une amélioration de la nouvelle organisation.

Un projet d'externalisation des activités de stockage et de distribution, est à ce jour envisagé. Depuis la libération du site d'Aubervilliers, les stocks ont été ramenés sur le site de l'avenue de Ségur, devant être libérés prochainement à la demande du Secrétaire général du Gouvernement. La DILA envisage à cette occasion de confier non seulement le stockage à une entreprise spécialisée mais également les tâches de distribution, ce qui aurait pour avantage un service de meilleure qualité aux libraires et par conséquent, une meilleure visibilité.

Ce projet concerne 35 salariés, à qui la DILA s'engage à retrouver un poste. Les négociations sont actuellement en cours avec les organisations syndicales représentatives des personnels concernés.

### ***A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE***

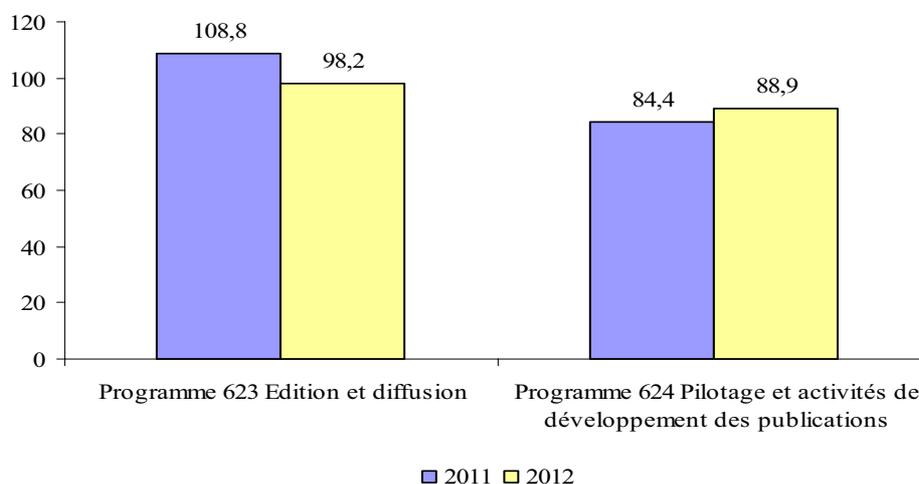
#### **1. Aucune modification depuis la création de la DILA en 2010**

La structure de la maquette budgétaire, qui a conduit à la création des programmes 623 et 624, a été établie à l'occasion de la fusion des directions des Journaux officiels et de la Documentation française, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, en une « direction de l'information légale et administrative », DILA. Rattachée aux services du Premier ministre et placée sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement, elle a été créée dans le double souci de diminution des effectifs et de réduction des coûts imposés aux opérateurs publics.

#### **2. Une présentation des crédits en approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts**

L'année 2012 constitue le premier exercice pour lequel les crédits sont présentés en approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts, pour information. L'évaluation des résultats sera effectuée à partir de l'année 2013, sur une base des constats de 2012.

### Répartition des crédits de paiement de la mission (en millions d'euros)



Source : *Projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances*

Les crédits des actions de pilotage et de soutien sont ici présentés **avant** « déversement ».

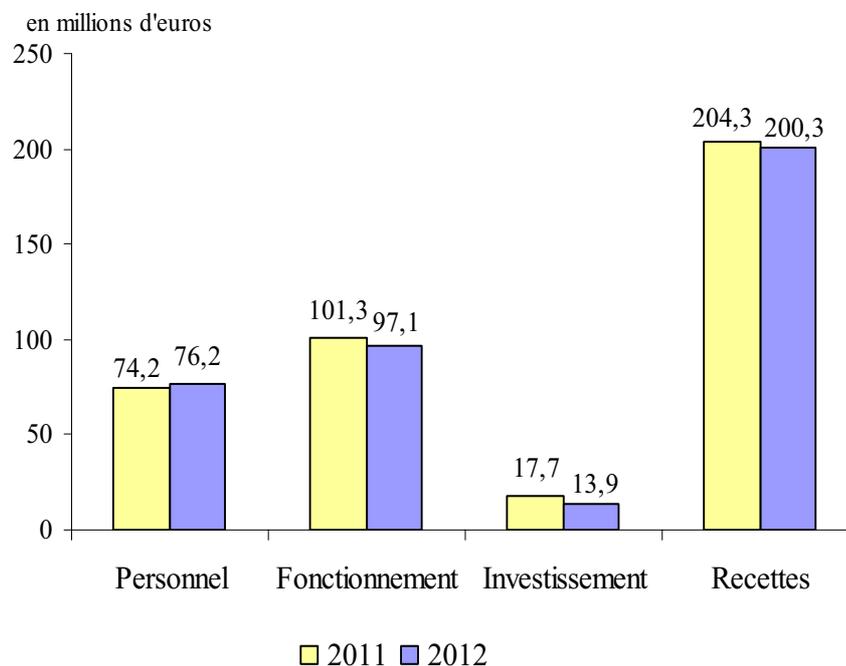
#### ***B. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE ESTIMÉ À 13,2 MILLIONS POUR 2012***

**Les estimations pour 2012 s'inscrivent dans la ligne des prévisions triennales** telles que définies par les deux ex-directions des Journaux officiels et de la Documentation française.

##### **1. Des crédits globaux en réduction**

**La baisse générale des crédits se poursuit en 2012**, - 1,7 % en autorisations d'engagement (181,1 millions d'euros) et - 6 % en crédits de paiement (187,11 millions d'euros).

### Crédits par catégorie de dépenses et recettes de la mission



Source : *Projet annuel de performances*

**La totalité des crédits sont plus que couverts par les recettes de la DILA**, estimées à 200,3 millions d'euros pour 2012. Elles sont également en légère baisse. Le solde, positif, s'élève à 13,2 millions d'euros (+ 2,6 millions par rapport au solde estimé pour 2011).

*a) Une baisse plus marquée des crédits d'investissement : - 21,5 %*

Après la modernisation de l'imprimerie, la restructuration des locaux et le regroupement des services, les investissements marquent une pause. Pour 2012, ces crédits sont en baisse de 21,5 % sur l'ensemble des CP (13,9 millions d'euros contre 17,7 millions en 2011). Moins d'opérations nouvelles permettent une baisse des autorisations d'engagement de 13,4 %, à 9 millions d'euros contre 10,4 millions en 2011.

Les dotations sont destinées aux opérations immobilières et d'acquisition d'outils de production (action 2 du programme 623) ainsi qu'aux investissements informatiques (action 1 du programme 624). De nouveaux projets sont en cours : 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'élèvent à 1,7 million en AE et CP.

L'application SOLON II, après SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives) qui a supprimé en 2007 l'essentiel des charges de saisie et de mise en forme, permettra la fluidification de la chaîne de production des textes et mesures destinés à une publication au Journal officiel. L'application Réponses portera, quant à elle, sur la gestion des questions et réponses écrites entre les parlementaires et le Gouvernement. Le coût des deux projets est estimé à 3,1 millions d'euros pour une mise en œuvre complète en janvier 2012.

*b) Des dépenses de fonctionnement maîtrisées : - 4,2 %*

La diminution des charges liées aux coûts de production en matière d'impression, de services internet et d'annonces entraîne une réduction des **dépenses de fonctionnement, en recul de 2,4 % en AE**, à 95,9 millions d'euros (98,2 millions en 2011), **et de 4,2 % en CP**, à 97 millions d'euros (101,3 millions en 2011).

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. Une seconde étape tendra à l'amélioration, à partir de 2012, de l'intégration de l'ensemble des services. De nouvelles économies de fonctionnement pourraient ainsi être dégagées.

*c) Un plafond d'emplois en réduction (-16), des dépenses globales de personnel en hausse : + 2,7 %*

Le plafond d'emplois sera ramené de 850 à **834 ETPT** en 2012, ce qui entraînera une **économie de 1 million d'euros**.

Prévues à 74 millions d'euros pour 2012 dans le cadre du triennum 2011/2013, **les dépenses de personnel sont estimées pour 2012 à 76,2 millions. Elles sont en hausse de 2,7 % par rapport à 2011**, alourdies par des charges ponctuelles : 1,6 million d'euros au titre du dispositif de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT) en raison de l'allongement de l'indemnisation des bénéficiaires, conséquence du recul de l'âge de départ à la retraite<sup>110</sup> ; 0,6 million d'euros pour un transfert de dépenses associatives du titre 3 au titre 2 ; 0,4 million pour l'harmonisation des rémunérations des agents de droit public de l'ex-Dokumentation française avec celle des salariés de droit privé de l'ex-DJO<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Le coût total de cette mesure est de 5,3 millions d'euros et s'étalera sur la période 2012/2020 : 1,6 million en 2012, 0,9 million en 2013 puis 0,4 million en 2014.

<sup>111</sup> Montant total de 2,04 millions sur trois ans.

## 2. Des recettes attendues en légère baisse : - 1,6 %

**Les dépenses restent couvertes par les recettes propres de la DILA. Elles sont estimées à 200,3 millions d'euros pour 2012, en baisse de 1,6 % par rapport à la LFI 2011 (- 2,9 % par rapport à 2010).**

### *a) De nouvelles offres commerciales pour maintenir le niveau des recettes d'annonces légales*

Les recettes d'annonces légales constituent l'essentiel des ressources de la DILA. **Pour 2012, ces recettes sont attendues à hauteur de 174 millions d'euros.** L'exécution au mois d'août 2011 laisse envisager des recettes supérieures de 5% par rapport aux prévisions, soit 179 millions d'euros. Une jurisprudence favorable du Conseil d'Etat<sup>112</sup> a en effet entraîné un effet d'aubaine avec une hausse de plus de 6 % des annonces des marchés publics, alors que les appels d'offres nationaux et européens augmentaient dans le même temps de 4,3 %.

Pour maintenir ce bon niveau, la DILA développe de nouvelles offres commerciales, sous forme de forfaits dégressifs et d'avantages en termes de gestion aux collectivités publiques et aux entreprises.

### Recettes d'annonces légales

(en millions d'euros)

	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	Prévision exécution	Tendanciel	Tendanciel
	2008	2009	2010	2011		2012	2013
Associations	4,23	3,81	3,36	3,8	3,6	3,5	3,5
BOAMP	78,21	88,68	96,6	91	95	92,5	90
BALO	7,43	6,96	4,61	1,5	3	1,5	1,5
BODACC	85,73	78,44	79,41	73,5	77	76	73
JO L&D	0,42	0,5	0,49	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Total</b>	<b>176,02</b>	<b>178,4</b>	<b>184,46</b>	<b>170,3</b>	<b>179,1</b>	<b>174</b>	<b>168,5</b>

Source : DILA

### *b) Une politique éditoriale plus ciblée*

Le développement de la dématérialisation a entraîné la gratuité des données sur Internet et la désaffection du public pour les produits papier. Les recettes d'abonnements aux journaux officiels et aux bulletins d'annonces légales papier sont en baisse continue, la prévision de 31 millions d'euros pour 2011, pour ce type de recettes, est ainsi révisée à moins de 24 millions d'euros.

<sup>112</sup> 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.

La politique éditoriale se recentrera 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 », sera mise en vente en janvier 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.

## **II. PROGRAMME 623 « EDITION ET DIFFUSION »**

### ***A. UNE BAISSSE GLOBALE DES CRÉDITS DE 3,5 % EN AE ET 9,8 % EN CP***

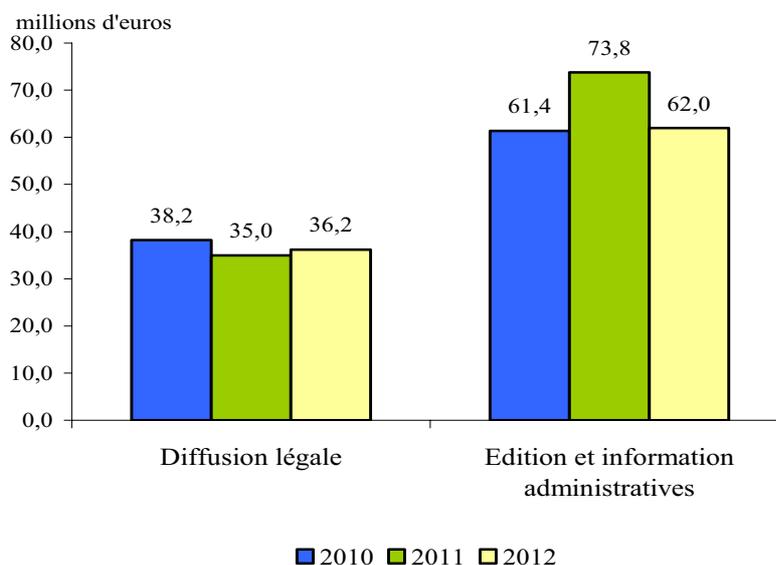
Le programme 623 a pour vocation de moderniser la diffusion légale et de rendre plus efficaces la contribution à l'information administrative et l'accès au débat public. Il assure la diffusion des données nécessaires à l'information de l'Etat, des acteurs économiques et administratifs ainsi que des usagers, par le biais notamment des sites Internet Légifrance et Service-public et par le service du renseignement administratif par téléphone.

Les crédits demandés pour 2012 s'élèvent à **95 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 98,2 millions en crédits de paiement, dont 31,8 millions d'euros** au titre des dépenses de personnel pour **436 ETPT** (- 12 correspondant à des départs en retraite), conformément aux prévisions initiales établies dans le cadre du triennal 2011-2013.

Par ailleurs, en approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts, à titre d'information, on relève que le programme reçoit un total de 44,6 millions d'euros de déversements du programme 624, ce qui porte le montant total des crédits de paiement concourant à la **mise en œuvre de la politique de soutien du programme 623 à 142,8 millions d'euros.**

Le programme est divisé en deux actions : la première action décline les activités de la diffusion légale et la seconde les activités de l'édition et de l'information administratives (63 % des crédits du programme).

### Evolution, par action, des crédits de paiement du programme 623



Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances*

#### 1. Action 1 « Diffusion légale »

Les dépenses engagées au titre des activités de collecte, traitement et production des données légales s'élèvent à 36 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,2 millions en crédits de paiement, dont 7,1 millions d'euros de dépenses de personnel pour un plafond d'emplois de 99 ETPT.

L'ensemble des crédits affectés à cette action se présentent en augmentation de 2,7 % en AE et 3,3 % en CP par rapport aux crédits demandés en 2011.

Les principaux postes de fonctionnement correspondent à la couverture des prestations versées à la SACI-JO : 19,8 millions d'euros (+ 1,5 %), aux rémunérations des concentrateurs d'annonces : 6,5 millions (+ 18,2 %) et aux rémunérations des greffes des tribunaux de commerce pour la collecte des annonces : 2,2 millions (- 8,3 %).

#### 2. Action 2 « Edition et information administratives »

Les crédits de l'action 2 se présentent en forte baisse, estimés à **59 millions en autorisations d'engagement (- 7 %)** et **62 millions en crédits de paiement (- 15,9 %)**, dont 24,7 millions en dépenses de personnel correspondant à 337 ETPT (- 4).

Cette baisse tient essentiellement à la forte réduction des crédits d'investissement par rapport à 2011 : 2,8 millions d'euros en AE (- 19,6 %) et 5,8 millions en CP (- 58,3).

Les principaux crédits de fonctionnement (31,4 millions d'euros) correspondent aux salaires et charges de la SACI-JO dans le domaine des impressions, 6,9 millions, aux dépenses liées à l'exploitation externalisée du 1er niveau de Allo 39-39, 4,9 millions (6 millions en 2011), aux travaux et réparation des bâtiments, 1,7 million, à la sous-traitance des travaux d'impression, 1,4 million (2,5 millions en 2011), et aux frais de transports et d'envoi aux abonnés, 5,5 millions (5 millions en 2011).

## ***B. UN SUCCÈS CONSTANT POUR LES SITES INTERNET***

Reformulés à l'occasion de la fusion DJO et DDF en 2010, l'ensemble des objectifs et indicateurs de performance de la mission sont maintenus pour 2012. Des ajustements ont toutefois été faits au niveau des prévisions ou des valeurs cibles pour assurer une meilleure adaptation aux évolutions.

### **1. Premier objectif « Moderniser la diffusion légale en développant l'offre numérique et rendre plus efficace la contribution à l'information administrative »**

La DILA est l'opérateur des sites internet ministériels les plus consultés : « Légifrance », « Service-public » et « Journal officiel », et du service de renseignement téléphonique « Allo 39-39 ».

Cinq indicateurs de qualité sont associés à cet objectif, qui ont pour objet de rendre compte de la cohérence de l'offre aux attentes de l'utilisateur.

Alors que Légifrance et Service-public accueillent chacun et chaque mois plus de 3 millions de visiteurs uniques, la **progression du nombre de visites** est mesurée sur deux sites plus récents : « BOAMP » (bulletin officiel des annonces de marchés publics) et « Circulaires », créés en 2009. L'indicateur 1.1 met en évidence une évolution constante pour le site BOAMP, estimée à **+ 16 % en 2011**, avec des prévisions optimistes pour 2012 en raison de nouvelles offres commerciales proposées aux collectivités depuis juillet dernier. **160 000 visiteurs sont attendus mensuellement**. Le chiffre d'affaires des annonces publiées atteint 97 millions d'euros, en hausse de 5 % en 2010.

**30 000 visiteurs sont attendus sur le site Circulaires**. Un changement de méthode de calculs des visites ne permet toutefois pas d'apprécier l'évolution.

L'indicateur 1.3 permet de suivre la **réponse de l'utilisateur à l'offre proposée**, en comptabilisant le nombre de téléchargements de rapports officiels et de codes et conventions collectives effectués volontairement par celui-ci. Les prévisions s'annoncent prudentes en ce qui concerne les téléchargements des rapports officiels qui paraissent également sur d'autres sites.

*A contrario*, la notoriété sans cesse croissante du site Légifrance auprès des professionnels et des usagers permet d'envisager un nombre de **téléchargements des codes officiels et conventions collectives à la hausse**, 1 400 000 en 2012. Le site Légifrance connaît un succès croissant avec plus de 65 millions de visites en 2010.

**Le taux de satisfaction des usagers du portail « service-public » atteint 94 %** (indicateur 1.2). 74,3 millions de visites sont déclarées très satisfaites ou satisfaites sur un total de 79 millions. Le site a totalisé 209 millions de pages vues en 2010.

## **2. Second objectif « Optimiser la production et la diffusion des données »**

Cet objectif est commun aux sites internet et au service Allo 39-39. Le coût unitaire d'une visite sur les sites (indicateur 2.1) rend compte de la performance des équipes en charge de la diffusion légale, en termes de maîtrise des coûts.

En ce qui concerne le site Légifrance, le périmètre des coûts de fonctionnement pris en compte inclut les coûts de collecte et de traitement des données, soit 24 à 28 millions d'euros, contre 2,86 millions en 2009. **Le coût unitaire d'une visite sur Légifrance est estimé à 0,36 euro en 2012** (0,35 euro en 2010 avec + 13 % de visites et 0,34 euro en 2011).

**Le coût d'une visite sur le portail Service-public reste stable** : 5,4 centimes en 2010. La prévision pour 2011 porte sur 5,7 centimes pour 75 millions de visites et un coût global de 4 millions, et **5,8 centimes en 2012 pour 79 millions de visites attendues**.

**Le coût unitaire de la visite sur le site Journal officiel est en hausse** car il subit la concurrence, depuis 2009, des trois nouveaux sites d'annonces, BOAMP, BODACC et Informations financières. Etabli à 0,16 euro en 2010, ce coût devrait se monter à 0,24 euro en 2011 et **0,29 en 2012**. Le déclin du nombre de visites se faisant en faveur des trois autres sites, le ratio perd toutefois sa signification en termes d'efficience, et la DILA n'envisage pas de retenir cette mesure en 2013.

Le « **coût unitaire du renseignement téléphonique sur le 39-39** » (indicateur 2.2) constitue, comme le précédent, un facteur de responsabilisation des équipes. La réunion des neuf CIRA en un seul centre d'appels a permis de faire légèrement diminuer le coût unitaire du renseignement à 4,79 euros (4,81 euros en 2008, 4,95 en 2009). Les prévisions s'appuient sur la réduction des coûts directs après les travaux d'installation en 2010 et une augmentation attendue des appels. Le coût attendu reste élevé à 4,50 euros en 2012 et à 4,40 euros en 2013.

Le service « Allo 39-39 » est constitué d'une plate-forme téléphonique de premier niveau, externalisée, pour les questions les plus courantes, et par le centre d'appels unique de Metz, chargé du renseignement téléphonique spécialisé et personnalisé. L'externalisation du premier niveau du service Allo 39-39 est estimée à 4,9 millions d'euros, en légère baisse, le coût du deuxième niveau à 133 000 euros correspondant aux charges des fonctionnaires des ministères mis à disposition du service. Les coûts restant difficilement comprimables, la direction envisage de changer cet indicateur afin de mesurer la satisfaction des usagers de ce service qui n'est actuellement pas mesurée.

L'indicateur 2.3 « **Pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours** » rend compte de la maîtrise des équipes en termes de délais. L'objectif est de publier les avis d'appels publics à la concurrence au BOAMP à l'intérieur d'un espace de temps inférieur au délai réglementaire de six jours. Comme en 2010, le taux devrait atteindre 90 % en 2011, malgré la progression du nombre d'annonces de 3,5 % et la diminution les effectifs. L'objectif est fixé à **91 % pour 2012**.

Le **coût moyen de traitement d'une page pondérée** (indicateur 2.4) permet d'évaluer les efforts en matière de maîtrise des coûts de collecte et de traitement des données. Le mode de calcul a évolué et est établi à partir de l'ensemble des publications des deux anciennes directions. Le coût de la page en 2010 a atteint 102 euros pour des coûts totaux de 32 millions d'euros et environ 312 000 pages équivalents PDF. La cible est fixée à 109 euros en 2012 et 107 euros en 2013.

Enfin, l'**attractivité commerciale des cent meilleures nouvelles publications** des deux directions (indicateur 2.5) se mesure par le chiffre d'affaires moyen des cent publications les plus vendues. Le résultat de 2010 (24 800 euros) est supérieur de 5,4 % aux prévisions de 23 500 euros, chiffre réalisé en 2009. La baisse générale des ventes des publications risque de porter atteinte aux objectifs fixés à 24 700 euros pour 2012.

### **III. PROGRAMME 624 « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS »**

#### ***A. LA REVALORISATION DU PROGRAMME EN SOUTIEN POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION***

Le programme 624 est en charge du pilotage et de la gestion de la direction et 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 **86,05 millions d'euros (+ 2 %) en autorisations d'engagement et 88,95 millions (+ 5,3 %) en crédits de**

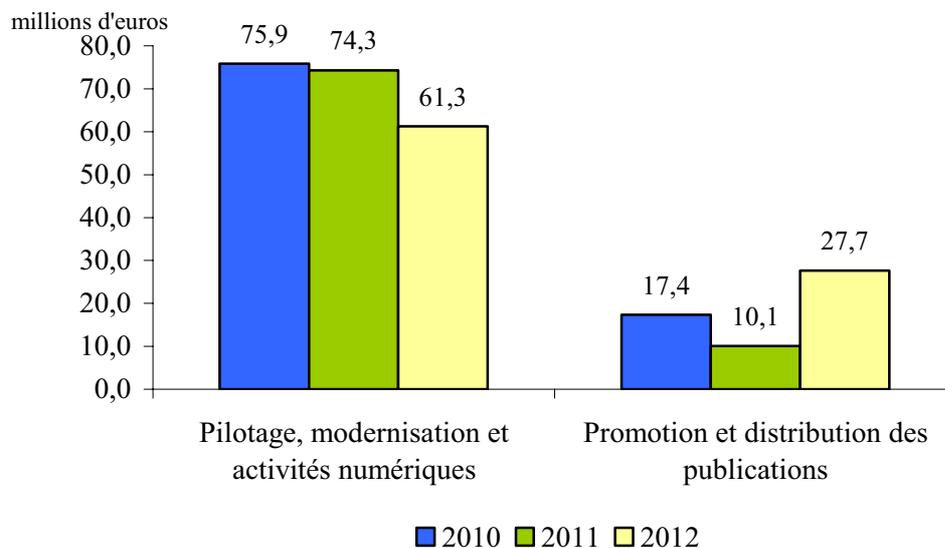
**paiement.** Ils sont destinés aux activités de support logistique et de pilotage pour l'ensemble de la mission, mais également aux activités numériques, commerciales et de distribution.

Ce programme comprend également des dépenses spécifiques communes à l'ensemble du budget annexe : 5,3 millions d'euros au titre des allocations et indemnités allouées dans le cadre des dispositifs de cessation anticipée d'activité du travail<sup>113</sup> et 10,6 millions d'euros correspondant à la charge de la caisse des pensions des personnels de droit privé de la DILA<sup>114</sup>.

En approche de comptabilité analytique d'analyse des coûts, à titre d'information, on relève que 44,6 millions d'euros font l'objet de « déversements » sur le programme 623, ce qui ramène le montant des **crédits propres aux activités du seul programme 624 stricto sensu à 44,3 millions d'euros.**

Le programme est divisé en deux actions de taille inégale : l'action 1 « Pilotage, modernisation et activités numériques » (près de 68 % des crédits du programme) et l'action 2 « Promotion et distribution des publications ».

#### Evolution, par action, des crédits de paiement du programme 624



Source : *Projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances*

<sup>113</sup> Le dispositif CAAPAT a été mis en place en 2007 à la DJO et a permis le départ de 125 agents (+ 3 en 2012), pour un coût total proche de 23 millions d'euros. Le dispositif RECAPS, mis en place en 2004 à la SACI-JO, pour un coût total de 42,4 millions, a vu partir 221 agents.

<sup>114</sup> Compte tenu de la forte réduction des effectifs, la caisse des pensions subit le déséquilibre croissant entre le nombre des cotisants et le nombre des pensionnés.

## **1. Action 1 « Pilotage, modernisation et activités numériques »**

Cette action rassemble deux catégories de crédits : l'ensemble des charges liées aux activités de la direction, des services de support et aux activités informatiques, et les charges des plans sociaux des personnels de l'ex-DJO et de la SACI-JO.

**Les crédits s'élèvent à 58,3 millions en autorisations d'engagement (- 21,4 %) et à 61,3 millions d'euros en crédits de paiement (- 17,7 %), dont 20,6 millions d'euros au titre des dépenses de personnel, pour un plafond d'emplois équivalent à 398 ETPT (- 4).**

Les principales charges de fonctionnement au titre des achats et services extérieurs (31,8 millions d'euros) portent sur les prestations des agents de la SACI-JO participant en particulier au département des systèmes d'information (18 millions d'euros), les prestations informatiques (3,5 millions), la maintenance informatique (2,5 millions), la location des locaux du site de Ségur, des matériels d'affranchissement, des véhicules de distribution (1,5 million). Y figurent également les crédits du COEPIA<sup>115</sup> et du pôle veille et expertise, pour un montant de 0,7 million d'euros.

Des crédits d'investissement, estimés à 8 millions d'euros en crédits de paiement, sont destinés à financer en particulier le développement des projets informatiques SOLON II et Réponses, et le nouveau projet ETALAB. Les autorisations d'engagement se présentent en baisse à 6,2 millions d'euros contre 7 millions en 2011.

## **2. Action 2 « Promotion et distribution des publications »**

**Dotée d'un plafond de 105 ETPT (- 9) et d'un budget de 27,7 millions d'euros,** dont 23,8 millions au titre des dépenses de personnel, l'action regroupe l'ensemble des crédits et effectifs dédiés à la promotion et au développement commercial, les nouveaux services et le marketing.

Les crédits restant, 3,9 millions en AE et en CP, sont essentiellement affectés aux achats et services extérieurs.

---

*115 Le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative, institué auprès du Premier ministre par le décret n° 2010-32 du 11 janvier 2010, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines suivants : l'édition publique et les publications administratives ; l'information et le renseignement administratifs et la mise à disposition des données publiques.*

## ***B. UNE PÉRIODE DE RESTRUCTURATION NON TERMINÉE***

### **1. Premier objectif « Optimiser les fonctions soutien »**

Deux indicateurs interministériels mesurent l'efficacité de la gestion bureautique et de la gestion des ressources humaines.

En matière d'efficacité bureautique (indicateur 1.1), la fusion et la maîtrise des dépenses permettent une prévision pour 2012 à 500 euros par poste, très inférieure au montant de 620 euros de 2009.

*A contrario*, la fusion a nécessité le maintien d'un nombre suffisant d'effectifs gérants (29 en 2010) pour accompagner les personnels. Revu mi-2011 à 3,02 (2,90 en LFI), le ratio mesurant la **performance de la gestion des ressources humaines** (indicateur 1.2) ne s'annonce pas vraiment en baisse, à 3,01 en 2012.

31 personnes sont salariées à la DILA au titre des travailleurs handicapés, soit **un ratio actualisé mi-2011 de 3,62 %** de l'ensemble des 813 agents représentant les personnels, en dessous de **l'obligation fixée à 6 % par la loi n° 87-5217 du 10 juillet 1987**. Le départ de 4 agents d'ici 2013 entraînera encore une baisse du ratio de ces bénéficiaires.

### **2. Second objectif « Rationaliser l'occupation du parc immobilier »**

Créé par le Secrétaire général du Gouvernement fin 2008, l'indicateur mesurant **l'efficacité de la gestion immobilière** n'avait pu être renseigné précédemment, compte tenu des restructurations immobilières liées à la fusion. Il fait l'objet, pour la première fois, d'une prévision du fait de la stabilisation sur les quatre sites occupés à Paris (Desaix, Voltaire, Ségur) et à Metz.

Sur 36 638 m<sup>2</sup> de locaux répartis sur ces sites, 18 934 m<sup>2</sup> sont consacrés aux ateliers d'impression, stockage et expédition, soit 52 %.

Sur un total de 10 417 m<sup>2</sup> de bureaux, le ratio par poste de travail est estimé à 11,50 m<sup>2</sup>. Le montant des travaux structurants est estimé à 300 000 euros en 2011.

La tendance pour 2011 et 2012 est à la baisse des coûts. Une nouvelle étape dans le regroupement des locaux est annoncée pour début 2012. Le projet d'externalisation de la gestion des stocks pourrait, s'il se concrétise, amener à abandonner le site de l'avenue de Ségur.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 9 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, 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.** – Cette année, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont présentés avec ceux du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Les deux missions ont, en effet, en commun de traiter et de couvrir les dépenses de la politique de communication et d'information du Gouvernement.

S'il fallait caractériser la mission « Direction de l'action du gouvernement », je dirais que c'est une sorte de « couteau suisse » de l'action gouvernementale. Elle constitue un cadre budgétaire pour les différentes réformes en matière d'administration et de protection des droits. Elle vise notamment à mettre en œuvre des procédures d'optimisation de la gestion des services du Premier ministre, des administrations déconcentrées et de neuf autorités administratives indépendantes.

Après de profondes évolutions ces quatre dernières années, la maquette de la mission semble s'être stabilisée au niveau des programmes puisqu'elle est composée de :

- la coordination du travail gouvernemental qui rassemble les crédits des fonctions stratégiques des services du Premier ministre ;

- la mutualisation des moyens des administrations déconcentrées qui met en œuvre la réforme des administrations territoriales de l'Etat. Ce programme retrace les dépenses des moyens de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI) ainsi que les charges immobilières de la plupart des services déconcentrés : les DDI, mais aussi les directions régionales, les préfetures et sous-préfetures, les SGAR, secrétaires généraux pour les affaires régionales... ;

- la protection des droits et liberté qui rassemble neuf AAI, ou devrais-je plutôt dire huit AAI, parmi lesquelles la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et une nouvelle autorité constitutionnelle indépendante, une ACI, le Défenseur des droits. Ce dernier est issu de la fusion à budget constant 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.

L'architecture de la mission demeure toutefois particulièrement complexe car si l'on doit, par exemple, retracer les dépenses des SGAR, il faut interroger trois actions de trois programmes de deux missions, « Direction de l'action du Gouvernement » et « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

S'agissant des crédits, le total des dotations de la mission s'élève à 1,14 milliard d'euros en crédits de paiement en 2012, en progression de 2,84 % par rapport à 2011. Cette hausse masque cependant des évolutions contrastées, selon les entités.

Les crédits du programme de la coordination du travail gouvernemental, qui s'établissent à un peu moins de 600 millions d'euros, demeurent relativement stables, à l'exception de ceux du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Ses dotations, d'un montant de 237 millions d'euros, enregistrent une hausse de 8 % par rapport à 2011. Ils sont essentiellement dédiés au développement de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, dont la mission consiste notamment à lutter contre les cyber attaques.

La hausse de 2 % de l'enveloppe du programme de mutualisation des moyens des administrations déconcentrées, qui est fixée à un peu moins de 450 millions d'euros en 2012, s'explique, quant à elle, par une augmentation des dotations de fonctionnement des DDI à hauteur de 14 %. Les besoins des directions départementales interministérielles ont été sous évalués en 2011. Les délais d'élaboration du programme dans le PLF de 2011 ont été trop courts.

Quant à la progression globale de 3 % des dotations des AAI, c'est, cette fois, au profit de la CNIL que le réajustement de crédits est effectué. Ces derniers augmentent de 9 % en 2012 afin de lui permettre de faire face à ses nouvelles attributions en matière de contrôle des dispositifs de vidéoprotection. La commission dispose donc en 2012 d'un peu plus de 17 millions d'euros.

Vous l'aurez compris, au-delà des chiffres, ce programme représente pour le Gouvernement une capacité stratégique pour agir dans certains domaines sensibles.

La volonté politique est cependant contrainte par la mise en œuvre de la RGPP qui marque de son empreinte les trois programmes de la mission. Les services du Premier ministre voient leurs dépenses de fonctionnement réduites de 10 % sur la période 2011 2013. Le nombre de cabinets ministériels à la charge des services du Premier ministre est passé de six à deux en 2012, après le dernier remaniement ministériel. Les dépenses locatives des administrations déconcentrées du programme de mutualisation doivent également être réduites, comme celles des AAI du programme de protection des droits de la mission.

Sur ce point, la rénovation de locaux de 56 000 m<sup>2</sup>, avenue de Ségur dans le septième arrondissement de Paris, prévus pour accueillir le centre du gouvernement en 2015, devrait permettre d'héberger 2 800 postes de travail, dont les effectifs des AAI qui le souhaitent comme la CNIL ou le Défenseur des droits.

Enfin, en matière de performance, celle-ci apparaît perfectible tant en matière de mesure que de résultats. Ainsi 68 % seulement des crédits du programme de coordination du travail gouvernemental font l'objet d'une évaluation. La performance du programme de mutualisation des moyens des administrations déconcentrées pourrait être complétée d'un indicateur mesurant l'efficacité de la gestion du parc automobile. C'est l'un des points majeurs du programme, présenté par la circulaire du 2 juillet 2010, dite « Etat exemplaire », qui n'est toujours pas évalué.

Quant aux AAI, les indicateurs révèlent une marge de progression dans le domaine de la logistique que le Défenseur des droits devrait permettre de réaliser en partie.

Avant de vous présenter les crédits de la mission « Publications officielles et information administrative », je souhaiterais ajouter que le large spectre des missions des vingt-trois entités de travail gouvernemental m'amèneront à entreprendre, au cours du premier trimestre de l'année 2012, un cycle d'auditions de ces différents organismes afin d'évaluer la portée de leur action, l'adéquation de leurs besoins ainsi que l'articulation de leurs activités dans l'ensemble de la mission.

Les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » que je vais vous présenter maintenant sont atypiques en ce sens qu'ils ne bénéficient d'aucune subvention du budget général, mais au contraire reversent un excédent chaque année à celui-ci.

Le budget annexe retrace les crédits de la direction de l'information légale et administrative, ou DILA, dont la stratégie 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, avec un rôle interministériel accru.

L'année 2012 sera la troisième année d'existence de la DILA, depuis la fusion des directions des Journaux officiels et de la Documentation française. La restructuration a porté essentiellement sur la mutualisation des instances support. Une seconde étape portera, à partir de 2012, sur l'amélioration de l'organisation des services. La fusion a déjà permis une baisse substantielle des coûts de fonctionnement de la direction, un excédent budgétaire de 49 millions d'euros a été dégagé en 2010 et un montant identique est attendu pour 2011.

Les crédits sont estimés à 181,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 1,7 %, et à 187,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit 6 %. Les dépenses d'investissement marquent une légère pause, la

modernisation de l'imprimerie et la restructuration des locaux sont terminés, les crédits sont concentrés sur des projets informatiques et la poursuite du renouvellement de la plate-forme éditoriale.

Cette année encore, les dotations sont couvertes par les recettes de la DILA, qui sont attendues à hauteur de 200,3 millions d'euros, en légère baisse. Le solde positif est estimé à 13,2 millions d'euros.

Afin de maintenir le bon niveau des recettes d'annonces légales, qui constituent l'essentiel des ressources du budget annexe, la direction multiplie les démarches commerciales, sous forme de forfaits dégressifs et d'avantages en termes de gestion aux collectivités publiques et aux entreprises.

Un projet d'externalisation des activités de stockage et de distribution mobilise à ce jour les personnels. La DILA envisage d'externaliser ces activités pour plusieurs raisons : sur le plan matériel et après l'abandon du site d'Aubervilliers, les stocks de la Documentation française ont été déplacés dans les locaux des services du Premier ministre de l'avenue de Ségur, qui doivent être libérés en milieu d'année.

Par ailleurs, la DILA, qui a vocation à devenir un grand pôle public d'édition, de diffusion, d'impression et d'information administrative de l'Etat, doit pouvoir se recentrer sur ces actions. Confier les activités de distribution à une entreprise spécialisée apportera un meilleur service aux libraires ainsi qu'une visibilité accrue de ses productions éditoriales. La direction s'engage à ce que chacun des trente-cinq salariés se voie confier une nouvelle affectation sans perte de rémunération. Des négociations sont en cours avec les organisations syndicales représentatives des personnels.

Enfin, en matière de performance, l'attention est portée plus particulièrement sur les coûts. La DILA est l'opérateur des sites internet ministériels les plus consultés : « Légifrance » et « Service-public », et du service de renseignement téléphonique « Allo 39-39 ». Au-delà de la performance, la question qui se pose est comment offrir un service public d'accès au droit et à l'information administrative tout en assurant les ressources nécessaires à la création de ces offres.

Sous réserve de ces observations, je vous propose l'adoption sans modification des crédits de la mission « Direction du Gouvernement » ainsi que ceux de la mission constituée par le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

**M. Philippe Marini, président.** – Je constate qu'un grand nombre d'organismes relèvent de l'action 11 « stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », tels que le centre d'analyse stratégique, le conseil d'analyse économique, le conseil d'orientation des retraites, le conseil d'analyse de la société et le conseil d'orientation pour l'emploi. Avez-vous eu l'opportunité de vous interroger sur les fonctions de ces différents organismes et l'utilité éventuelle de les regrouper afin de rechercher les cohérences et surtout éviter toute redondance?

J'observe que l'Institut français des relations internationales (IFRI), l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), et l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) figurent dans l'enveloppe budgétaire de l'action 11. Pourquoi sont-ils cités alors que ces entités, selon moi, constituent des associations d'utilité publique et non des organismes publics classés sous la responsabilité du Premier ministre ? Je m'interroge également sur l'objet de la mission ETALAB, ainsi que sur le rattachement du secrétariat général de la mer aux services du Premier ministre alors que le lien avec le ministère de l'écologie m'apparaît être plus évident. Enfin l'académie du renseignement suscite ma curiosité.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Pages 14 et 15 de votre note de présentation, vous mentionnez la création de la mission ETALAB, chargée de mettre en place un portail unique interministériel « data.gouv.fr », ainsi que celle de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DISIC), à la même date. Je suis perplexe. On nous dit qu'il faut coordonner les actions des administrations de l'Etat. Je pensais qu'en ce domaine nous avons des structures existantes. Comment la diminution des effectifs de l'Etat a-t-elle pu conduire à la création de nouvelles structures en février 2011? En ce qui me concerne, je n'en vois ni la nécessité ni une plus grande efficacité sur le terrain.

**M. Vincent Delahaye.** – Tout d'abord, je suis surpris de ne pas retrouver au niveau de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » l'effort de rigueur exigé dans le cadre du budget général. Les dotations de la mission sont, en effet, en hausse. Mon second point porte sur les réserves ministérielles : relèvent-elles de la mission ?

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Non, ce n'est pas le cas.

**Mme Michèle André.** – Je suis étonnée de lire dans votre rapport qu'« un réajustement des crédits du Défenseur pourrait s'avérer, néanmoins, nécessaire en 2013 afin de prendre en compte tant les synergies qui seront réalisées que les dépenses supplémentaires liées à la fusion des autorités ». On nous avait expliqué, en effet, que la mise en place du Défenseur des droits permettrait de réaliser des économies. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi il faudrait anticiper pour l'année prochaine un réajustement de ses crédits ?

**M. Jean Germain.** – M. le Président, pour revenir sur votre question financière et institutionnelle relative à l'académie du renseignement, je voudrais vous dire que celle-ci a été créée en 2010 et rattachée aux services du Premier ministre. La Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) appartient à l'organigramme du ministère de l'intérieur alors que le conseil national du renseignement relève, quant à lui, de la Présidence de la République. La question a pris plus de poids depuis quelques temps.

**M. Yvon Collin.** – Concernant le Défenseur des droits, est-il certain qu'il rejoindra le nouveau Centre du Gouvernement ?

**M. Francis Delattre.** – M. le rapporteur spécial vous constatez que les crédits de la CNIL sont en hausse de 9 % en 2012, en raison de ses nouvelles compétences dans le domaine du contrôle des dispositifs de vidéoprotection. Cela me paraît peu adapté. Ce sont les comités d'éthique et les associations qui réalisent un véritable travail de surveillance en ce domaine. En revanche, la commission a certainement besoin de moyens compte tenu des nouveaux défis technologiques auxquels elle fait face. Je ne pense pas que le contrôle de la vidéosurveillance justifie de tels moyens supplémentaires.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas pu, depuis ma prise de fonctions, contacter l'ensemble des organismes que vous mentionnez. C'est pourquoi, à titre liminaire, je vous ai informés de mon intention de procéder à un cycle d'auditions, au premier trimestre 2012, afin d'évaluer la portée de l'ensemble des organismes relevant des services du Premier ministre, ainsi que leur cohérence afin d'écartier toute redondance. Vous émettez les mêmes interrogations que j'ai pu formuler lors de mon analyse des crédits de cette mission. Mon premier réflexe face au grand nombre d'organismes concernés a été de tenter de savoir s'il pouvait y avoir une plus grande harmonisation dans la recherche d'une certaine efficacité. Les services du Premier ministre nous expliqueront l'articulation des missions des différents organismes en matière économique et stratégique. Nous verrons s'il est possible d'affiner la démarche de rationalisation.

Monsieur le Président, je vous confirme que l'IFRI est bien une association qui reçoit une subvention du programme « Coordination du travail gouvernemental ». A ce titre, elle figure dans l'enveloppe budgétaire de la mission.

Madame Beaufile, en ce qui concerne la mission ETALAB, en charge de la réalisation d'un portail unique, elle sera mise en œuvre par la Direction de l'information légale et administrative (DILA). Elle fait suite aux succès d'autres portails tels que « légifrance » et « service public ».

Le secrétariat général de la mer constitue effectivement une interrogation de votre rapporteur lorsque j'ai pris connaissance des entités couvertes par la mission. Je n'ai pas de précisions quant aux raisons de ce rattachement mais j'en aurai pour la séance plénière.

En ce qui concerne le grand projet de centre du Gouvernement qui consiste à rénover des locaux dans le septième arrondissement, avenue de Ségur, les travaux seront achevés en 2015. Ce centre accueillera des organismes notamment rattachés auprès des services du Premier ministre. Il appartiendra aux autorités administratives indépendantes d'indiquer leur intention de rejoindre ou non le centre. Certaines d'entre elles l'ont déjà proposé.

S'agissant de l'académie du renseignement, il semblerait qu'il existe un éclatement de la prise en charge de certains personnels. Mes travaux me conduiront à évaluer la portée de l'action de l'académie.

Madame Marie-France Beaufils, je vous ai répondu sur la mission ETALAB, j'obtiens des informations complémentaires sur la DISIC.

En réponse à Francis Delattre, je souhaiterais rappeler l'objectif de baisse de 10 % des moyens de fonctionnement de la mission sur la période de 2011 à 2013. Les hausses constatées répondent à des besoins très particuliers. Il s'agit notamment de la sécurité et de la lutte contre les attaques informatiques. La CNIL enregistre un surcoût de fonctionnement en raison de ses attributions de contrôle de 570 000 dispositifs de vidéoprotection.

*A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet 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 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, confirme sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ainsi que du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».**



**ANNEXE**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- **Conseil supérieur de l’audiovisuel public**
  - M. Michel Boyon, président du Conseil supérieur de l’audiovisuel.
- **Direction des services administratifs financiers**
  - M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre.
- **Entretien avec les représentants de la DILA :**
  - M. Xavier Patier, directeur de la DILA
  - M. Didier François, directeur adjoint
  - M. Jean-Marie Ballet, sous-directeur, secrétaire général
  - M. Philippe Cosnard, sous-directeur de l’édition et de la production
  - M. Loïc Lechevalier, sous-directeur de la diffusion et de l’administration électronique
  - M. Sébastien Maria, responsable du département des finances
  - M. François Barra, responsable du département du contrôle interne et de gestion
  - Mme Bénédicte Bonnet, chargée de mission auprès du directeur
- **Entretien avec les représentants de la SACI-JO :**
  - M. Pascal Turpin, président de la SACI-JO
  - Mme Valérie Briant, vice-présidente de la SACI-JO
- **Entretien avec** les organisations syndicales de la DILA (CFDT, CGT, SAPP, CGC) et de la SACI-JO, et M. Denis Malétras, secrétaire du Comité social, M. Bruno Chigot, secrétaire du Comité d’entreprise de la SACI-JO.