

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Rapporteur spécial : M. Michel CANEVET

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : FINANCER LES PRIORITÉS PAR UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS	
I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION DE 14 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 1%).....	7
B. UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE (+2,4 %) EN RAISON DE LA CRÉATION NETTE DE 24 POSTES.....	9
1. Une hausse des dépenses de fonctionnement et de personnel, partiellement compensée par la réduction des dépenses d'investissement.....	9
2. 24 créations nettes d'emplois, notamment en faveur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).....	12
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
1. Des moyens supplémentaires qui gagneraient à être financés par redéploiement	14
a) Deux priorités à autofinancer : la sécurité et le numérique	14
b) Renforcer les mutualisations en faveur des AAI.....	14
c) Un modèle de redéploiement à suivre.....	15
2. Des mutualisations permises par le projet immobilier Ségur-Fontenoy	15
3. Des économies en perspective, grâce à la réorganisation de l'administration territoriale de l'État	16
SECONDE PARTIE	
LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : UNE ADMINISTRATION EN MUTATION	
1. Un budget annexe excédentaire, malgré des recettes fragiles.....	17
2. 7 millions d'euros d'économies en 2019 (-3,8 %).....	18
3. Des efforts de rationalisation et de modernisation des services.....	19
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	21
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2019 au titre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élèvent à **1,33 milliard d'euros en crédits de paiement** et 1,44 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

L'exercice 2019 est marqué par une importante mesure de périmètre, en raison de l'arrêt de la budgétisation des loyers budgétaires, qui représentaient 9 % des crédits de paiement de la mission.

À périmètre constant, par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, les crédits de paiement augmentent de 0,95 %, soit 14,10 millions d'euros et les autorisations d'engagement diminuent de 0,43 %, correspondant à 6,9 millions d'euros.

Cette hausse des crédits résulte principalement des créations de postes et plus marginalement du dynamisme de certaines dépenses de fonctionnement – les loyers et charges immobilières des directions départementales interministérielles (DDI).

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et, mais dans une moindre mesure, certaines autorités administratives indépendantes (AAI) bénéficient des créations de postes.

Considérant que le financement des priorités doit être intégralement assuré par des économies, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement** visant à assurer une stabilité des crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

Selon le projet de loi de finances pour 2019, **les recettes du budget annexe « Publications officielles et information administrative » s'élèveraient à 178 millions d'euros, en baisse de 8 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2018, notamment en raison de la gratuité de la publication au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) des annonces relatives à l'immatriculation en cas de reprise, prévue par le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Malgré cette réduction de ses recettes, **le budget annexe resterait excédentaire en 2019 (+25 millions d'euros)**, grâce à la poursuite des économies (- 7 millions d'euros, soit 3,8 %) engagées par la direction de l'information légale et administrative (DILA) dans le cadre plus général d'une redéfinition de ses missions, en particulier depuis l'arrêt de l'impression « papier » du Journal officiel.

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, votre rapporteur spécial avait reçu 97 % des réponses s'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 100 % des réponses s'agissant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » :

FINANCER LES PRIORITÉS PAR UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » retrace les crédits de diverses entités rattachées au Premier ministre :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » comprend le budget de nombreux services et organismes d'administration centrale rattachés au Premier ministre, notamment le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ou la direction interministérielle du numérique et du système d'information de l'État (DINSIC) ;

- le programme 308 « Protection des droits et libertés » correspond au budget de 13 autorités administratives indépendantes (AAI) ;

- enfin, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » correspond aux loyers des directions départementales interministérielles (DDI), aux moyens de fonctionnement des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et aux dépenses des personnels des services du Premier ministre et en particulier ceux des services départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC).

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION DE 14 MILLIONS D'EUROS DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 1%)

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit, pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », l'ouverture de 1,436 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,330 milliard d'euros en crédits de paiement (CP).

À périmètre constant, les crédits de paiement augmentent de 0,95 %, soit 14,10 millions d'euros et les autorisations d'engagement diminuent de 0,43 %, correspondant à 6,9 millions d'euros.

Évolution des crédits par programme et par action
de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à périmètre constant et courant
(en millions d'euros)

Programmes et actions	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019						Evolution 2018-2019 (structure constante)			
					Structure constante		Solde des transferts et mesures de périmètre		Structure courante					
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
129 - Coordination du travail gouvernemental	605,81	619,40	684,09	712,19	715,04	722,77	-30,57	-30,62	684,47	692,15	4,52%	1,49%	30,95	10,58
1 - Coordination du travail gouvernemental	75,65	75,85	93,55	93,61	94,05	94,12	1,56	1,56	95,61	95,68	0,53%	0,54%	0,50	0,51
2 - Coordination de la sécurité et de la défense	248,29	245,52	351,35	353,07	378,93	362,57	-0,44	-0,44	378,49	362,13	7,85%	2,69%	27,58	9,50
3 - Coordination de la politique européenne	16,36	16,38	16,45	16,45	16,99	16,99	-2,02	-2,02	14,97	14,97	3,28%	3,28%	0,54	0,54
10 - Soutien	122,71	134,94	99,92	126,24	98,92	122,94	-9,94	-9,94	88,99	113,01	-1,00%	-2,61%	-1,00	-3,30
11- Stratégie et prospective	24,95	24,33	23,02	23,02	22,89	22,89			22,89	22,89	-0,56%	-0,56%	-0,13	-0,13
13 - Ordre de la Légion d'honneur	26,43	26,43	27,08	27,08	27,58	27,58			27,58	27,58	1,85%	1,85%	0,50	0,50
15 - Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	31,88	31,02	17,55	17,55	17,50	17,50			17,50	17,50	-0,28%	-0,28%	-0,05	-0,05
16 - Coordination de la politique numérique	59,54	64,93	55,17	55,17	58,18	58,18	-19,73	-19,78	38,44	38,39	5,46%	5,46%	3,01	3,01
308 - Protection des droits et libertés	84,82	90,15	96,51	97,42	97,49	98,70	-0,18	-0,18	97,31	98,52	1,02%	1,31%	0,98	1,28
2 - Commission nationale de l'informatique et des libertés	13,52	16,06	17,66	17,66	18,82	18,82			18,82	18,82	6,57%	6,57%	1,16	1,16
3 - Conseil supérieur de l'audiovisuel	36,93	36,93	37,46	37,46	37,57	37,57			37,57	37,57	0,29%	0,29%	0,11	0,11
5 - Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4,53	4,89	5,20	5,28	4,92	5,32			4,92	5,32	-5,38%	0,76%	-0,28	0,04
6 - Autres autorités indépendantes	2,96	2,98	4,41	4,41	4,10	4,10			4,10	4,10	-7,03%	-7,03%	-0,31	-0,31
7 - Sécurité et protection des libertés	2,71	2,71												
9 - Défenseur des droits	18,75	21,25	22,44	22,44	22,58	22,58	-0,18	-0,18	22,40	22,40	0,62%	0,62%	0,14	0,14
10 - Haute autorité pour la transparence de la vie publique	5,18	5,22	5,58	6,41	5,66	6,47			5,66	6,47	1,43%	0,94%	0,08	0,06
11 - Régulation de la distribution de la presse	0,24	0,11	0,29	0,29	0,30	0,30			0,30	0,30	3,45%	3,45%	0,01	0,01
12 - Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement			2,90	2,90	2,93	2,93			2,93	2,93	1,03%	1,03%	0,03	0,03
13 - Commission du secret de la Défense nationale			0,57	0,57	0,61	0,61			0,61	0,61	7,02%	7,02%	0,04	0,04
333 - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	746,09	655,90	826,38	670,84	787,56	673,08	-133,72	-133,72	653,84	539,36	-4,70%	0,33%	-38,82	2,24
1 - Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles	164,01	156,92	161,46	161,46	160,98	160,98	2,13	2,13	163,11	163,11	-0,30%	-0,30%	-0,48	-0,48
2 - Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	405,87	322,70	482,42	326,88	443,89	329,41	-135,85	-135,85	308,04	193,56	-7,99%	0,77%	-38,53	2,53
3 - Emplois déconcentrés des services du Premier ministre	176,21	176,28	182,50	182,50	182,69	182,69			182,69	182,69	0,10%	0,10%	0,19	0,19
Total mission	1 436,72	1 365,45	1 606,98	1 480,45	1 600,09	1 494,55	-164,47	-164,52	1 435,62	1 330,03	-0,43%	0,95%	-6,89	14,10

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

L'exercice 2019 est affecté d'une importante modification de périmètre, en raison de la suppression des loyers budgétaires. En effet, selon l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2019, « *leur facturation est supprimée pour l'exercice 2019, et les crédits auparavant inscrits sur le budget général au titre de cette dépense font l'objet d'un débasage du même montant, traité en mesure de périmètre sortante* ».

Or les loyers budgétaires représentaient, en 2018, 136 millions d'euros pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », soit 9,1 % des crédits de paiement.

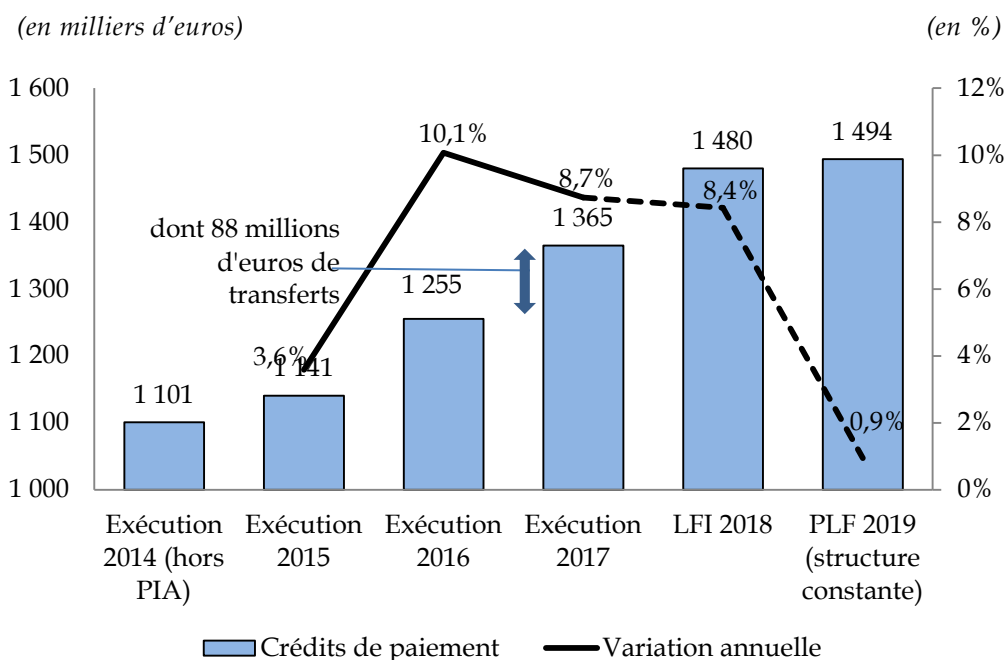
D'autres mesures de périmètre affectent la mission, notamment en raison du transfert de la Direction interministérielle de la transformation publique des services du Premier ministre vers le ministère de l'action et des comptes publics (soit 6 millions d'euros de transfert sortant et 68 ETPT).

B. UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE (+2,4 %) EN RAISON DE LA CRÉATION NETTE DE 24 POSTES

1. Une hausse des dépenses de fonctionnement et de personnel, partiellement compensée par la réduction des dépenses d'investissement

Ces dernières années, la mission « Direction de l'action du Gouvernement » a vu ses moyens régulièrement renforcés, notamment pour permettre au Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN) et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) de faire face à leurs nouvelles missions.

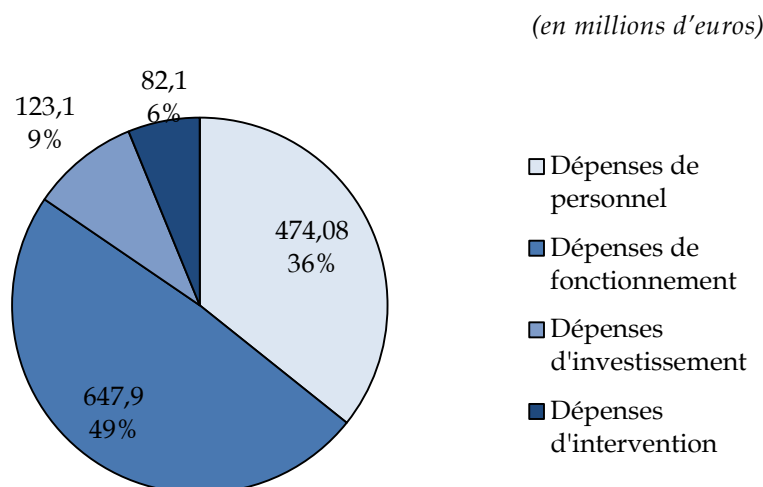
Évolution des crédits de paiement (2014-2019) de la mission



Source : commission des finances du Sénat

En 2019, près de la moitié (49 %) des crédits de paiement de la mission correspondent à des dépenses de fonctionnement, tandis que les dépenses de personnel en représentent plus du tiers (36 %, soit 474 millions d'euros).

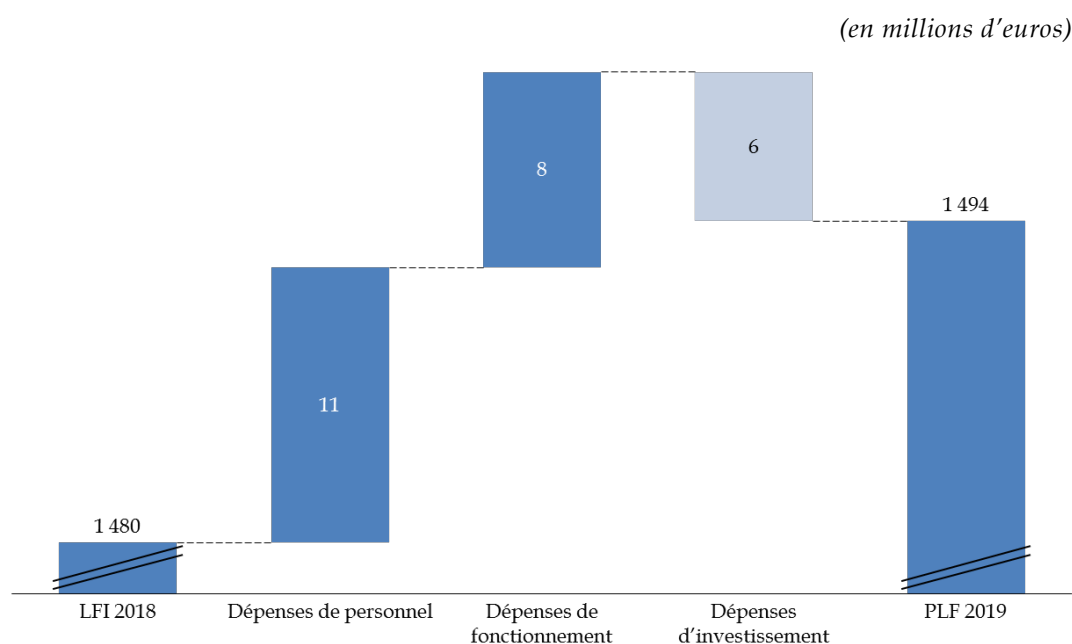
Répartition des crédits de paiement par type de dépenses (PLF 2019)



Source : commission des finances du Sénat

À périmètre constant, l'augmentation des dépenses de personnel (+ 11 millions d'euros, soit + 2,4 %) et des dépenses de fonctionnement (+ 8 millions d'euros, soit + 1 %) serait partiellement compensée par une réduction des dépenses d'investissement (- 6 millions d'euros, soit - 7,4 %).

Évolution des crédits de paiement 2018-2019, par types de dépenses (à périmètre constant)



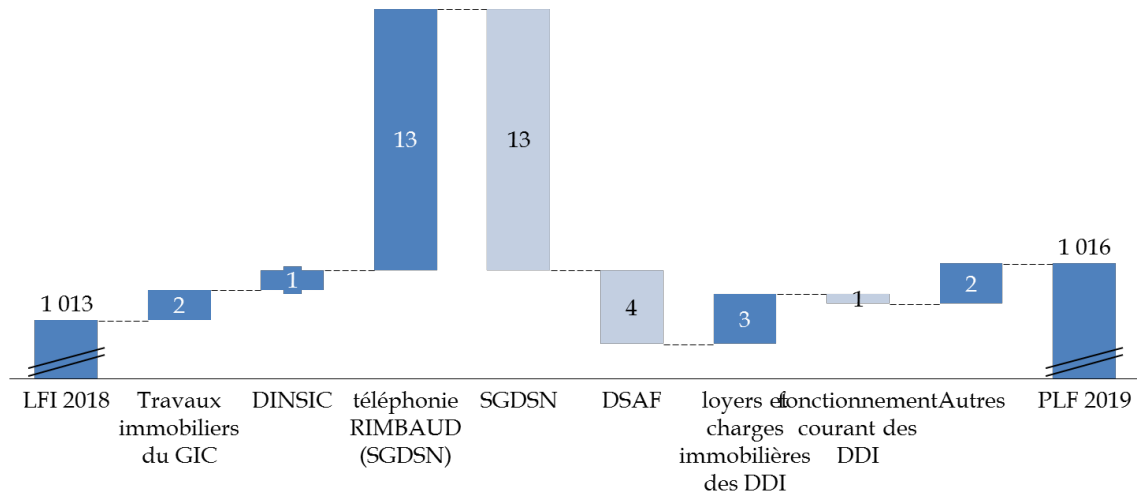
Source : commission des finances du Sénat

L'évolution des crédits, hors dépenses de personnel, met en évidence une hausse des moyens en faveur du groupement interministériel de contrôle (GIC) et de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), intégralement compensée par les efforts réalisés par la direction des services administratifs et financiers (DSAF).

Aussi, la hausse des dépenses de fonctionnement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » correspond uniquement à l'augmentation prévue des loyers et des charges des directions départementales interministérielles (DDI), portés par le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

**Évolution des crédits de paiement hors dépenses de personnel
2018-2019 (à périmètre constant)**

(en millions d'euros)



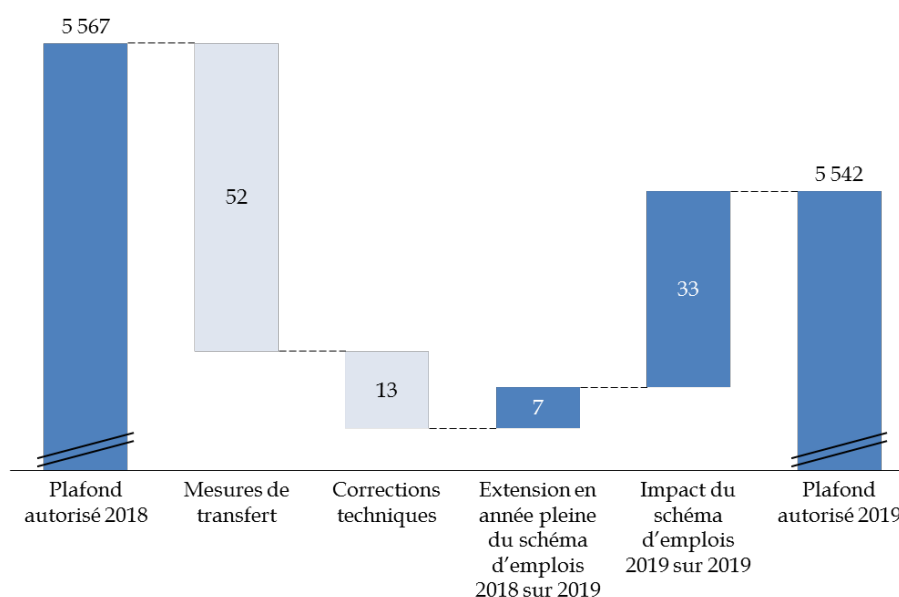
Source : commission des finances du Sénat

2. 24 créations nettes d'emplois, notamment en faveur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

Le plafond d'emplois de la mission diminue de 25 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en raison de corrections techniques et d'importantes mesures de transfert en raison du rattachement de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) au ministère de l'action et des comptes publics.

Décomposition du plafond d'emplois de la mission

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances

Toutefois, le schéma d'emploi pour 2019 prévoit la suppression de 36 emplois et la création concomitante de 77 équivalents temps plein (ETP), d'où **la création nette de 41 ETP sur la mission**. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, 17 de ces créations correspondent à des postes créés en 2018 et non pourvus.

Répartition des créations et suppressions de postes entre les différentes entités

(en ETP)

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	42	Diverses commissions	- 5
Groupement interministériel de contrôle (GIC)	15	Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	- 4
CNIL	15	Service d'information du Gouvernement (SIG)	- 1
Défenseur des droits	2	MILDECA	- 2
HATVP	2	Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN)	- 5
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	1	France Stratégie	- 9
		Service Interministériel Départemental des Systèmes d'Information et de Communication (SIDSIC)	- 10
Total	77		- 36

Source : commission des finances du Sénat

Le coût du schéma d'emploi en 2019 est évalué à 4,6 millions d'euros pour la mission, dont 3,9 millions d'euros pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des moyens supplémentaires qui gagneraient à être financés par redéploiement

a) Deux priorités à autofinancer : la sécurité et le numérique

C'est principalement l'action 02 Coordination de la sécurité et de la défense du programme 129 « Coordination de l'action du Gouvernement » qui bénéficie de moyens supplémentaires, dans la mesure où des emplois sont créés en faveur de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et des travaux et des recrutements sont prévus en faveur du Groupement interministériel de contrôle (GIC).

Si le renforcement des effectifs de l'ANSSI répond à un enjeu prioritaire, son financement doit passer par un redéploiement de crédits, notamment au sein du SGDSN, et non par l'octroi de moyens supplémentaires.

Il est également justifié de donner à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) les moyens d'accélérer la transformation de l'action publique grâce au numérique. La DINSIC est notamment un appui pour les ministères, puisqu'elle est chargée de contrôler les projets informatiques de l'État dont le coût est supérieur à 9 millions d'euros. Il conviendrait d'ailleurs sans doute d'élargir son contrôle aux projets des opérateurs de l'État et à ceux dont le coût est supérieur à 5 millions d'euros. En effet, la DINSIC n'a pas été informée de la mise en place du système d'information de l'Agence de services et de paiement (ASP), dont le coût est inférieur à 9 millions d'euros. Elle a été sollicitée quand les difficultés et le risque financier ont été identifiés.

En 2019, 67,2 millions d'euros sont prévus au titre des fonds spéciaux.

b) Renforcer les mutualisations en faveur des AAI

Par ailleurs, les autorités administratives indépendantes (AAI), dont certaines bénéficient d'une hausse particulièrement généreuse de leurs effectifs (+ 15 ETP pour la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL)), doivent elles aussi chercher à assurer leurs nouvelles missions à moyens constants. Cela passe notamment par la recherche de mutualisations, désormais facilitées grâce à la localisation de la plupart d'entre elles sur un site unique, à Ségur-Fontenoy.

Ainsi par exemple, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre a mis en place, depuis le 1^{er} janvier 2018, un pôle unique de l'achat, mais « *la CNIL a préféré reporter à 2019 la mutualisation de ses marchés, dans le contexte nouveau introduit par la mise en œuvre du règlement européen de protection des données à caractère personnel (RGPD)* »¹. Dans le respect de leur indépendance, les AAI concernées doivent contribuer à ces mutualisations qui leur permettent de concentrer leurs moyens sur leur cœur de métier.

Afin d'assurer une stabilité des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement réduisant de 14,1 millions d'euros les crédits de la mission.**

c) Un modèle de redéploiement à suivre

Enfin, s'agissant du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », si les loyers et charges immobilières augmentent, à périmètre constant, il n'en demeure pas moins qu'il est prévu la suppression de dix postes dans les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC).

En outre, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, « *une mesure de repyramidage des emplois des SIDSIC, d'un coût annuel de 546 000 euros pour 2019 est prévue en autofinancement, sans demande de crédits supplémentaires au titre des mesures nouvelles. Cette mesure vise à accompagner la transformation numérique de l'État, en augmentant le niveau de qualification des agents des SIDSIC. Ainsi, il est prévu de transformer 80 postes de catégorie C en postes de catégorie B et 80 postes de catégorie B en A (soit 14% de l'effectif total de 1 121 ETP en 2018). Cette mesure s'étale sur 4 ans, de 2019 à 2022 (40 postes / an), par requalification du poste lors du remplacement suite à un départ* ».

C'est ce type de transformation, autofinancée, qu'il convient de généraliser.

2. Des mutualisations permises par le projet immobilier Ségur-Fontenoy

En 2011, l'État a décidé de confier à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) la conduite des travaux de restructuration de l'ensemble immobilier de Ségur-Fontenoy. L'État a transféré à la SOVAFIM les droits de superficie, moyennant le versement d'une soulte de 33 millions d'euros. La SOVAFIM a ensuite engagé, pour le compte de l'État, des travaux dont le coût est estimé à environ 200 millions d'euros. En contrepartie, l'État verse un loyer à la SOVAFIM, depuis la livraison des bâtiments rénovés (en 2017-2018) jusqu'en 2029, date à partir de laquelle l'État redevient propriétaire de l'ensemble immobilier rénové.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

Le produit des cessions des immeubles libérés, initialement estimé à 225 millions d'euros, pourrait finalement atteindre 250 millions d'euros¹.

Selon les informations transmises par la DSAF, les dépenses non récurrentes² occasionnées par l'opération s'élèvent à environ 35 millions d'euros.

Les loyers des entités regroupées à Ségur-Fontenoy sont passés de 17,5 millions d'euros avant le déménagement³ à 24,5 millions d'euros en 2018. Cette hausse des loyers serait compensée par les mutualisations. En effet, selon une étude réalisée pour les services du Premier ministre, les gains sont évalués à 7 millions d'euros au total, par an, à partir de 2022. En particulier, 52 postes (et 3,5 millions d'euros de masse salariale) devraient pouvoir être économisés d'ici 2022, soit 10 % des fonctions support concernées.

C'est pourquoi, il est indispensable de poursuivre la mise en œuvre des mutualisations prévues (logistique, fonction financière, documentation).

3. Des économies en perspective, grâce à la réorganisation de l'administration territoriale de l'État

Par une circulaire du 24 juillet 2018, le Premier ministre a demandé aux préfets de région de présenter des pistes de réformes de l'administration territoriale de l'État, qui pourraient avoir des répercussions importantes sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». En particulier, il est prévu de « *faire évoluer l'organisation et le fonctionnement des services dans une logique de profonde déconcentration, de plus grande modularité et de mutualisation en s'appuyant notamment sur la rationalisation des implantations immobilières et en développant les cités administratives comme les maisons de l'État* ».

En fonction des orientations qui seront alors prises, il conviendra de suivre attentivement et de documenter les économies résultant de ces projets de mutualisation.

¹ Selon les informations transmises par la direction des services administratifs et financiers (DSAF).

² Il s'agit des travaux complémentaires, de l'installation technique lors des emménagements, de l'installation de la téléphonie, du développement d'applications informatiques, d'achat du mobilier et d'équipements, du déménagement et la remise en état des sites libérés.

³ Dont 11 millions d'euros de loyers privés ; en outre, certaines entités étaient localisées dans des immeubles non soumis aux loyers budgétaires.

SECONDE PARTIE LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : UNE ADMINISTRATION EN MUTATION

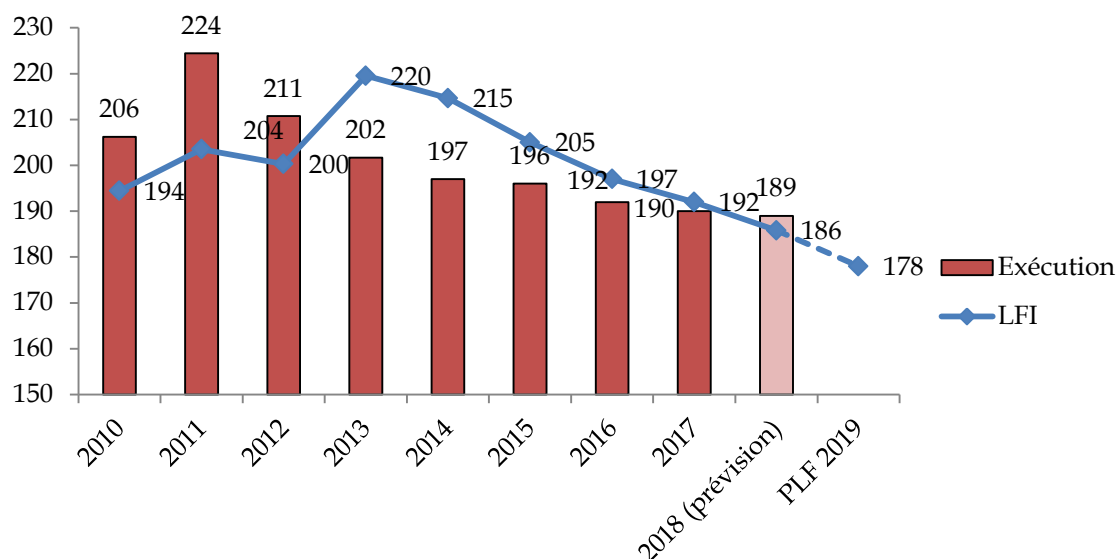
1. Un budget annexe excédentaire, malgré des recettes fragiles

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » perçoit notamment les recettes d'annonces légales (97 % des recettes prévues en 2019) et, dans une moindre mesure, des recettes issues de la vente des publications de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) et de prestations de travaux d'édition.

En 2019, les recettes du budget annexe s'élèveraient à 178 millions d'euros, **en baisse de 8 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2018.

Évolution (2010-2019) des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



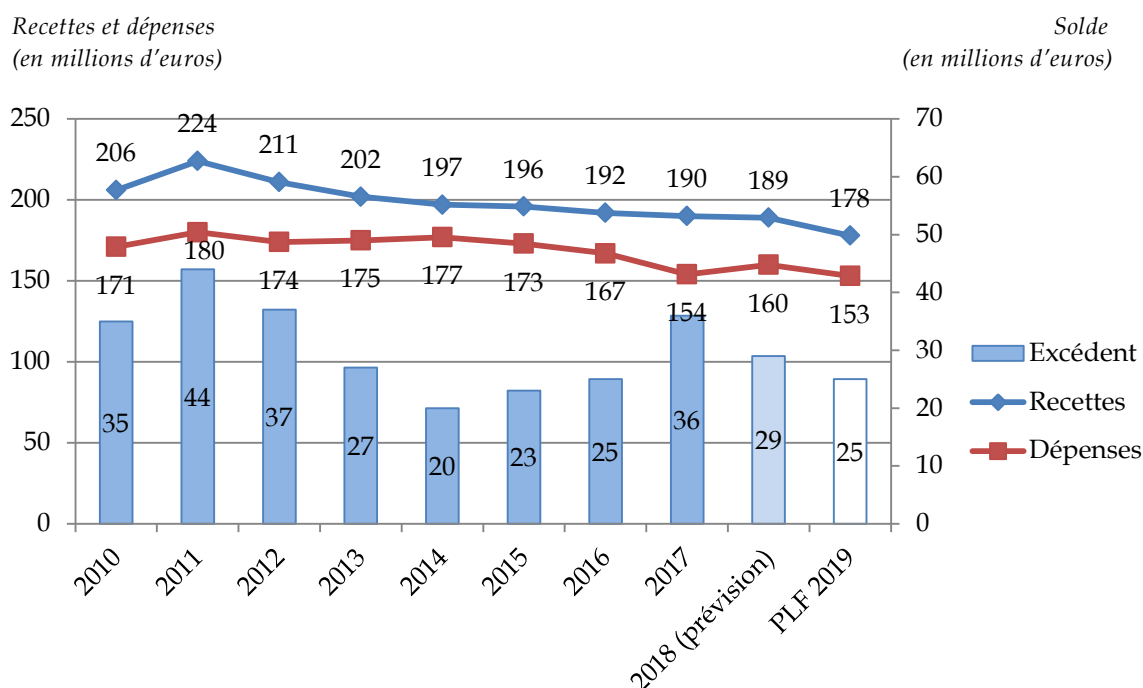
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Depuis 2011, on assiste à une érosion des recettes du budget annexe, qui devrait s'accroître en 2019 en raison de la gratuité de la publication au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) des

annonces relatives à l'immatriculation en cas de reprise¹. Cette simplification diminuerait les recettes du budget annexe de 6 millions d'euros en 2019.

Malgré cette réduction prévisible des recettes du budget annexe, celui-ci continuerait à dégager un excédent évalué, en 2019, à 25 millions d'euros.

Évolution (2010-2019) de l'équilibre du budget annexe



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le maintien de cet excédent est permis par une poursuite de la réduction des dépenses de la DILA, et en particulier de sa masse salariale.

2. 7 millions d'euros d'économies en 2019 (-3,8 %)

Il est prévu de diminuer les dépenses du budget annexe de 7 millions d'euros par rapport à 2018, en particulier grâce à une réduction de plus de 6 millions d'euros de la masse salariale.

¹ Mesure prévue par le projet de loi pour un plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).

**Évolution (2018-2019)
 des crédits de paiement de la mission, à périmètre constant**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Evolution		LFI 2018	PLF 2019	Evolution	
			€	%			€	%
623 : Edition, diffusion	62,5	62,2	-0,3	0%	53	53	-0,3	-1%
Action 1 : Diffusion légale	6,7	6,0	-0,7	-10%	6,7	6,0	-0,7	-10%
Action 2 : Information administrative, édition publique et promotion	55,8	56,2	0,4	1%	46,1	46,5	0,4	1%
624 : Pilotage et ressources humaines	121	115	-6,3	-5%	120,5	114,2	-6,3	-5%
Action 1 : Pilotage, modernisation et activités numériques	8,0	8,0	0,0	0%	7,7	7,7	0,0	0%
Action 3 : Dépenses de personnel	69,7	66,6	-3,1	-4%	69,7	66,6	-3,1	-4%
Action 4 : Convention Etat - SACIJO	43,1	39,9	-3,2	-7%	43,1	39,9	-3,2	-7%
Total mission	183	177	-7	-3,6%	173	167	-7	-3,8%

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La masse salariale comprend non seulement les dépenses de personnel de la DILA, mais également les salaires des personnels de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO).

En effet, parallèlement à la trajectoire 2018-2022 de réduction des effectifs définie avec la SACIJO, la DILA poursuit une diminution de ses propres effectifs, notamment dans le cadre du plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) pour les agents de droit privé de la DILA.

Ainsi, en 2019, 12 postes seraient supprimés à la SACI-JO, tandis que le plafond d'emplois de la DILA serait porté à 663 équivalents temps plein (ETP), soit une diminution de 19 ETP¹.

Face à la transformation numérique, la DILA adapte progressivement ses effectifs aux caractéristiques de ses nouvelles missions.

3. Des efforts de rationalisation et de modernisation des services

En plus de la réduction des effectifs, la DILA a initié un **plan de rationalisation de ses implantations immobilières** : présente sur trois sites parisiens² début 2018, la DILA a quitté, au premier semestre 2018, l'Hôtel de Mailly-Nesle, situé dans le 7^e arrondissement de Paris et a engagé des travaux afin de densifier le nombre de postes de travail situés sur son site historique, rue Desaix (dans le 15^e arrondissement de Paris).

¹ Hors mesure de périmètre et correction technique.

² En outre, la DILA dispose d'une implantation à Metz.

La DILA a également engagé une mutualisation des fonctions support avec la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) sur le site Ségur-Fontenoy (mutualisation de la fonction achat, médecine de prévention et gestion des déplacements temporaires).

Outre son activité d'imprimeur, la DILA est responsable des sites Internet Legifrance, service-public et des publications de La documentation française. En 2018, le site service-public devrait enregistrer 280 millions de visites et un taux de satisfaction de 90 %, contre 120 millions de visites enregistrées sur le site Internet Legifrance. Ces deux sites sont donc très fréquentés. Toutefois, au lieu de mesurer la performance de la DILA au nombre de visites enregistrés sur ces deux sites, il pourrait être utile de s'intéresser au nombre de démarches qui ont été réalisées à partir du site service-public.

**Un exemple de démarche en ligne :
le dépôt de dossier de PACS sur le site « Service-public.fr »**

Ce service, proposé aux mairies, a été déployé à partir de novembre 2017. Au 30 septembre 2018, 2 138 communes étaient rattachées à cette démarche et 2 796 dossiers de PACS avaient ainsi été transmis. Le niveau de satisfaction globale mesuré est bon (sur 1 014 réponses des usagers).

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION DIRECTION DE L'ACTION
DU GOUVERNEMENT

N°	2
----	---

AMENDEMENT

présenté par

M. CANEVET

au nom de la commission des finances

ARTICLE 39

État B (crédits de la mission)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental dont titre 2		8 900 000 890 000		8 900 000 890 000
Protection des droits et libertés dont titre 2		800 000		800 000
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées dont titre 2				
TOTAL		9 700 000		9 700 000
SOLDE		-9 700 000		-9 700 000

OBJET

Cet amendement vise à assurer la stabilité des crédits de paiement de la mission « Direction du Gouvernement » entre la loi de finances initiale 2018 et le projet de loi de finances pour 2019.

Les moyens supplémentaires dégagés en faveur des services prioritaires doivent être financés par un redéploiement des crédits et ne sauraient contribuer à l'aggravation du déficit public.

Par conséquent, et compte tenu des économies proposées par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, il est proposé de réduire de 8,9 millions d'euros les crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et de 0,8 million d'euros les crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés ».

Plus précisément, s'agissant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les économies proposées se répartissent comme suit :

- 4,4 millions d'euros au titre de l'action 01 Coordination du travail gouvernemental ;
- 4 millions d'euros au titre de l'action 02 Coordination de la sécurité et de la défense ;
- 0,5 million d'euros au titre de l'action 13 Ordre de la Légion d'honneur.

Par ailleurs, les autorités administratives indépendantes (AAI) doivent également contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, et cet amendement propose de diminuer de 0,4 million d'euros les moyens de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (action 02) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (action 03).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement réduisant les crédits de la mission de 6,591 millions d'euros :

- 4,57 millions d'euros d'économies pour « *tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019* » ;

- une majoration de 0,2 million d'euros au titre des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018 :

- une diminution de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP) car le Gouvernement a souhaité « *rapatrier, au sein du nouveau " Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État " créé par amendement au présent projet de loi de finances, les crédits déjà existants en faveur des start-up d'État* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Canévet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir trois collègues rapporteurs pour avis d'autres commissions : M. Jean-Yves Leconte, sur les programmes « Coordination du travail gouvernemental » et « Protection des droits et libertés » à la commission des lois, M. Olivier Cadic, sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » à la commission des affaires étrangères et de la défense, et Mme Chantal Deseyne, sur la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) à la commission des affaires sociales.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – La mission représente 1,33 milliard d'euros, et se divise en trois programmes : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », le programme 308 « Protection des droits et libertés », qui correspond au budget d'autorités administratives indépendantes (AAI), et le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », correspondant aux loyers des directions départementales interministérielles (DDI), aux moyens de fonctionnement des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et aux dépenses des personnels des services du Premier ministre, en particulier les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (Sidsic). À périmètre constant, les crédits de paiement augmentent de 14 millions d'euros. Une importante mesure de périmètre, de 164 millions d'euros, affecte la mission en raison de la suppression des loyers budgétaires et du transfert de la direction interministérielle de la transformation publique vers le ministère de l'action et des comptes publics, qui est chargé de la réforme de l'État.

Côté ressources humaines, la mission enregistre un gain net de 24 emplois, compte tenu des suppressions et des créations. J'avais attiré l'attention l'année dernière sur la nécessité de créer des postes à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) : la lutte contre les cyberattaques est en effet une priorité absolue. Elle a été dotée de moyens en personnels supplémentaires, comme la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) et le groupement interministériel de contrôle (GIC) – les « grandes oreilles », qui procèdent aux écoutes. L'Anssi gagne 42 emplois, le GIC 15 ; la CNIL en gagne également 15, le Défenseur des droits 2, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) 2 et la Commission nationale consultative des droits de l'homme 1. En contrepartie, on procède à

36 suppressions de postes. Si l'Anssi est importante, le GIC est lui aussi de plus en plus sollicité.

La Dinsic est compétente pour les systèmes d'information. Notre commission s'est souvent étonnée des errements de l'État s'agissant de ses systèmes d'information : Sirhen, système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale, a été un désastre. Celui-ci a été évité pour les paiements agricoles réalisés par l'Agence de services et de paiement dont nous parlait mercredi dernier la Cour des comptes - mais nous ne sommes pas passés loin. Il y a eu des dégâts considérables sur le terrain. Comme l'évoquait Alain Houpert, les agriculteurs ont beaucoup souffert de l'incapacité de l'État à distribuer les aides de la politique agricole commune (PAC). Si on a pu s'en sortir, c'est que la Dinsic a été appelée au secours pour mettre de l'ordre. Aujourd'hui, son avis conforme est requis lorsque le coût d'un programme informatique dépasse 9 millions d'euros. Je crois que c'est insuffisant et qu'il faudrait abaisser ce seuil à 5 millions d'euros. Il est préférable de s'assurer *a priori* que la réalisation du programme est possible, plutôt que rattraper la situation *a posteriori*.

À titre d'information, les fonds spéciaux gérés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) s'élèvent à 67,2 millions d'euros.

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI), leur installation dans le nouveau centre Ségur-Fontenoy a permis des mutualisations, qu'il faut poursuivre, dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou des marchés publics. Seule la CNIL résiste ; je ne crois pourtant pas que le niveau de son recours aux marchés publics le justifie. Je souhaite que les efforts de mutualisation se poursuivent ; aussi, je proposerai un amendement de réduction de crédit.

Dix postes sont supprimés dans les Sidsic, issus de la mutualisation des différents services informatiques des administrations déconcentrées. Prévoir ainsi des pools de personnel spécialisé est astucieux, mais ils agrègent des corps et des statuts très différents, ayant pour des fonctions similaires des conditions statutaires et salariales très différentes, ce qui n'est jamais bon...

Le site de Ségur-Fontenoy accueille des AAI, mais aussi des services du Premier ministre - depuis 2017 pour la CNIL et depuis 2018 pour les autres administrations. L'opération de déménagement s'est bien passée. La mise à disposition des locaux, prévue en septembre, a pu avoir lieu en juin. La Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), mandatée par le Gouvernement, a bien travaillé. L'État lui verse un loyer jusqu'en 2029, soit 370 millions d'euros ; après cette date, il redeviendra propriétaire du site. L'idée était notamment de faire des économies grâce à la mutualisation.

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), qui était chargée jusqu'à il y a peu de l'édition du *Journal officiel* imprimé, qui est maintenant dématérialisé. Celle-ci gère des sites internet : « legifrance.fr », qui présente la législation à jour, « service-public.fr », qui informe les citoyens sur l'action publique et donne accès aux différents sites de démarches administratives dématérialisées, et le nouveau site de la Documentation française.

La DILA est financée pour la moitié de son budget d'un peu moins de 180 millions d'euros par le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* (BOAMP) et le *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (Bodacc). Mais les droits à payer pour la publicité de la transmission des entreprises ont été supprimés l'année dernière et le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) prévoit la gratuité des annonces relatives aux créations d'entreprises. La DILA a beaucoup évolué. Son personnel, de 763 emplois en 2017, passera en 2019 à 663 – moins 100 en trois exercices ! Ses efforts de gestion sont corroborés par son recentrage sur trois sites : outre Ségur-Fontenoy, la DILA est désormais concentrée rue Desaix, avec un centre d'appel à Metz. Réduire ainsi recettes et dépenses va dans le sens bienvenu d'une moindre pression exercée sur les entreprises.

Je propose deux mesures sur cette mission. La seule dépense fiscale rattachée à ce budget est l'exonération d'imposition sur le revenu du traitement relatif à la légion d'honneur à titre militaire et à la médaille militaire. Puisque nous voulons réduire les niches fiscales...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Combien cela représente-t-il ?

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Pas grand-chose... Le traitement est de 6,10 euros par an pour les 40 000 légionnaires sur les 100 000 qui pourraient en bénéficier et de 4,57 euros pour la médaille militaire, concernant quelque 100 000 bénéficiaires potentiels, car tout le monde ne le réclame pas. Résultat ? Les coûts administratifs sont beaucoup plus élevés que le montant des traitements eux-mêmes, soit 700 000 euros. C'est une gabegie à laquelle il faut remédier en prenant nos responsabilités. Soyons clairs : 4,57 euros par an ne change pas la face du monde pour les gens qui les reçoivent...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – D'autant plus qu'il faut retirer de cette somme le coût du timbre pour faire sa demande !

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Je propose également un amendement de réduction de crédits. Si le budget relatif à la coordination du travail gouvernemental, dont l'essentiel est constitué par des dépenses de fonctionnement, ne montre pas l'exemple, il sera difficile de solliciter les gestionnaires des autres missions pour faire les économies nécessaires.

Mme Nathalie Goulet et M. Vincent Delahaye. – Très juste !

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Mon amendement vise à réduire les crédits de 14,1 millions d'euros. La réduction serait de 13,1 millions pour le programme « Coordination du travail gouvernemental », dont 1,5 million pour le titre 2. Certes, l'Anssi et le GIC ont besoin de personnels ; mais l'Anssi a 18 emplois qui auraient dû être créés cette année et ont été reportés pour 2019. Les recrutements seront donc possibles. Le budget du SGDSN prévoit 17 millions d'euros de plus en 2019 que ce qu'il avait dépensé en 2017. Retirer 13,1 millions d'euros ne mettra pas en danger le fonctionnement de ces organismes.

L'amendement tend également à retirer 1 million d'euros au programme « Protection des droits et des libertés ». La CNIL a dépensé 16 millions d'euros en 2017 et se voit attribuer un budget de 18,8 millions d'euros ; un petit effort de 500 000 euros n'obèrera pas son action. Quant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui a dépensé 37 millions d'euros en 2017, et pour qui il était prévu 37,57 millions, il semble raisonnable de lui demander de fonctionner à moyens constants. C'est l'AAI dont le budget est de loin le plus important.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je soutiens l'amendement du rapporteur spécial. L'exemple doit venir d'en haut. Y a-t-il d'autres AAI ou organismes payant des loyers élevés, comme c'était le cas de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) qui occupait un ancien siège de banque ?

Il faut faire attention à l'immobilier : il peut y avoir des dérapages. Certains organismes ne respectent pas le ratio de mètres carrés.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je suis mal à l'aise : en ce qui me concerne, je n'ai pas commencé mes auditions. Je suis impressionné de voir combien vous êtes capables de faire les rapports aussi vite, sachant que les bleus budgétaires sont arrivés il y a peu... (*Sourires.*) Si la logique est de dire : « les crédits augmentent, ce n'est pas bien, il faut qu'ils baissent. », ils ne sont pas nécessaires...

M. Vincent Éblé, président. – Il nous arrive de les augmenter !

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Il est regrettable que certains loyers soient comptés dans d'autres missions ; cela ne permet pas d'avoir une vision du coût complet. Dans le cadre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », des économies peuvent entraîner des dépenses ultérieures. Compte tenu du cyberrisque, l'Anssi a besoin d'attirer des professionnels aux compétences particulières, qui peuvent s'employer facilement dans le privé. Or on leur offre des contrats à durée déterminée. Les difficultés de recrutement de l'Anssi ne doivent pas servir à faire baisser son budget. Car ce sont bien ces difficultés qui expliquent que des postes ne soient pas pourvus. Certaines attaques ont coûté des dizaines de millions d'euros aux entreprises françaises. Ce n'est pas en négociant sur quelques milliers d'euros à l'Anssi qu'on défend l'intérêt national.

Concernant les AAI, il est légitime de s'intéresser aux deux plus importantes. Concernant le CSA, on peut s'interroger sur la persistance d'un même périmètre d'action, alors que des médias de plus en plus importants apparaissent, mais lui échappent... Dans ces conditions, pourquoi son budget augmente-t-il ?

En revanche, la CNIL, après l'adoption du Règlement général sur la protection des données (RGPD), ne doit plus seulement protéger le citoyen contre l'État, mais aussi surveiller l'utilisation des données par les opérateurs. La France doit continuer à être un leader européen dans ce domaine. Pourquoi réduire ses moyens ?

Concernant la DILA, sans auditions, je dirai que si les moyens baissent, il faut veiller à la qualité. Il y a beaucoup de progrès à faire.

M. Vincent Delahaye. – Toujours plus de dépenses !

M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense. – Personne ne peut dédaigner les menaces cyber. J'ai auditionné Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi, qui a évoqué le turn-over dont souffre son agence, ces emplois étant très recherchés dans le privé. Il a exprimé une frustration : il n'a pas pu recruter à cause d'un problème de disponibilité de fonds, qui a aujourd'hui été réglé – il pense donc pouvoir enfin remplir son objectif. N'oublions pas que la lutte contre les menaces cyber doit suivre une courbe ascensionnelle dans la loi de programmation militaire. La cyberdéfense est une priorité de la défense nationale. Je vous invite à revoir l'Anssi pour vérifier que la réduction de son plafond d'emploi est une bonne idée. Pour ma part, je n'en suis pas convaincu.

Mme Chantal Deseyne, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) voit ses crédits de 2018 reportés en 2019, avec une réduction de 2 équivalents temps plein. Je suis favorable aux propositions du rapporteur : il faut restructurer les missions pour assurer une stabilité dans les charges.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – La CNIL, relogée à Ségur-Fontenoy, n'a plus un loyer prohibitif, mais elle pourrait mutualiser davantage avec ses voisins. La HATVP est toujours hébergée dans des locaux loués, car il n'y a pas assez de place à Ségur-Fontenoy. Les mutualisations sont en cours et la CNIL a encore des efforts à faire. Le ratio de 12 m² par poste de travail est respecté à Ségur-Fontenoy.

Jean-Yves Leconte, la CNIL, qui a dépensé 16 millions d'euros en 2017, se verrait attribuer 18,52 millions d'euros en 2019. Si nous lui demandons un effort de 500 000 euros, cela lui laisse toujours deux millions d'euros de plus ! Ce n'est pas mal, surtout dans un contexte où l'on demande des efforts à tous.

Nous faisons porter une économie de 1,5 million d'euros en dépenses de personnel sur le programme 129. Son action 02 relative à la coordination de la sécurité et de la défense - à qui nous demandons un effort et dont fait partie l'Anssi - a dépensé 80,5 millions d'euros en dépenses de personnel en 2017. Elle se verrait attribuer 97,2 millions en 2019 : même si l'on lui enlevait 1,5 million d'euros, cela fait toujours 16 millions d'euros de plus, soit 20 % !

Nous faisons toujours un effort pour l'ANSSI, mais pondéré par le fait que la difficulté de recrutement oblige à reporter les embauches. La revalorisation des régimes indemnitaires à l'Anssi est une nécessité, car avec la rigidité des statuts de fonctionnaires, nous ne pourrions pas attirer les profils dont nous avons besoin. L'Anssi a de grosses difficultés pour recruter, car les conditions salariales sont bien plus avantageuses dans le privé. Il faudrait accentuer les mesures de revalorisation prévues en donnant plus de latitude au directeur de l'Anssi, comme d'ailleurs au directeur de la Dinsic.

Concernant la Mildeca, elle est engagée dans un nouveau programme d'action quinquennal et cela se passe plutôt bien.

M. Jean-Claude Requier. - Merci pour ce rapport clair et synthétique ; le rapporteur jongle avec allégresse avec les chiffres et les sigles...

Nous soutiendrons l'amendement concernant la légion d'honneur et la médaille militaire. Les anciens combattants que nous rencontrons souhaiteraient que le contingent de la médaille militaire soit plus important, mais ne parlent jamais de cette petite rente. Combien d'emplois ont-ils été économisés grâce à l'opération Ségur-Fontenoy ? Que sont devenus la douzaine d'anciens locaux parisiens, souvent très bien placés ?

M. Roger Karoutchi. - Nous sommes très forts pour créer des postes dans les structures de contrôle... En revanche, France Stratégie, lointain héritier du commissariat au plan, qui pourrait nous informer sur ce qui va se passer dans dix ou vingt ans, voit ses emplois supprimés. C'est dommage...

M. Thierry Carcenac. - Merci à Michel Canévet pour son rapport très intéressant. Je partage son avis sur la Dinsic : un contrôle *a priori* des projets informatiques est préférable, d'autant que les dérives de coût sont fréquentes. Pour l'Opérateur national de paie, le coût du projet a augmenté de 143 % en très peu de temps. Descendre le seuil à 5 millions d'euros serait déjà très bien : il y a des projets à 4,5 millions d'euros qui dépassent largement ce seuil en cours de réalisation...

En commission l'an dernier, Claude Nougéin et moi-même avons déjà proposé que, dans certains secteurs, des recrutements avec d'autres grilles que celles de la fonction publique soient possibles pour faire face aux difficultés de recrutement. Nous étudierons la possibilité de déposer un amendement sur cette question.

Concernant l'immobilier de l'État, l'opération Ségur-Fontenoy est mise en avant pour les économies de budget. Par ailleurs, les loyers budgétaires disparaissent, ce qui occasionne un débasage. Hier, la directrice de l'immobilier de l'État nous a confié vouloir conserver la référence aux loyers budgétaires.

La Sovafim a fait du bon boulot, de l'avis général ; or elle va disparaître. Avec Michel Bouvard, nous avons travaillé sur un rapport que je vous présenterai avec Claude Nougein sur le thème : faut-il une foncière publique ? Nous en avons une, la Sovafim, et elle va être absorbée pour sa partie logement par la Caisse des dépôts et consignations. C'est dommage.

M. Dominique de Legge. – Merci pour votre rapport. Je partage l'avis de Roger Karoutchi sur notre capacité à renforcer le contrôle plutôt qu'à préparer l'avenir... Puisqu'on parle de transparence, le Gouvernement a-t-il été transparent sur les postes qu'il propose de créer à la HATVP ? Même question pour le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

M. Marc Laménie. – Merci au rapporteur pour son travail de qualité. Nous, nous les connaissons bien, mais dans l'opinion publique, qui connaît ces AAI et autres structures, qui se multiplient alors que les services publics disparaissent du terrain ? Pourquoi les 362 millions d'euros consacrés à la coordination de la défense ne sont-ils pas rattachés à la mission « Défense » ? Au sein du programme, à quoi correspondent les 122 millions d'euros de la ligne « Soutien » ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Je mettrai de côté l'Anssi, secteur sensible qui mérite plus d'emplois, mais est confronté à des difficultés de recrutement. Pour le reste, il faut faire preuve de discernement. Compte tenu des avancées technologiques et des efforts, nous devrions observer une décélération beaucoup plus rapide des postes et des crédits. La DILA n'est qu'un des services de l'État ayant des fonctions de reproduction et de communication : celles-ci pourraient être mutualisées, y compris avec l'Imprimerie nationale, qui est une société anonyme dont tout le capital est détenu par l'État. Et je ne parle pas de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (Sacijo), dont les coûts sont totalement non-concurrentiels... Certains ministères consacrent plusieurs milliers de mètres carrés dans les quartiers les plus chers de Paris à des installations qui sont utilisées à 15 ou 20 % de leur capacité, ce qui fait monter la part du coût d'investissement dans le document final de 30 %, contre 5 % dans le privé.

M. Rémi Féraud. – Merci à Michel Canévet pour son rapport. Je ne sais pas si son siège a un loyer onéreux, mais je vois que le budget de la Mildeca est en baisse. Je fais ce constat, et parallèlement je constate que la stratégie du Gouvernement en matière de lutte contre la toxicomanie n'est toujours pas présentée. En quelques années, un quart du budget de cette mission a été amputé. Le Gouvernement fait très peu d'efforts dans la lutte

contre les conduites addictives, alors que la consommation des opiacés est en hausse avec l'explosion de la consommation de crack. La diminution de 2 emplois poursuit la dégradation de l'an dernier : ce n'est pas très bon signe pour la prise en charge des addictions.

Mme Nathalie Goulet. – Puisqu'on parle des écoutes du GIC, il faudrait aborder la question du dérapage des contrats relatifs à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), censée coûter 8 millions d'euros initialement et qui coûte aujourd'hui 110 millions d'euros – et cela ne marche toujours pas ! Ne parlons pas de Louvois – le logiciel unique à vocation interarmées de la solde – ou des appels d'offres de ministères régaliens remportés par Microsoft. Ne pourrions-nous pas imaginer une mission de contrôle sur ces questions ? Concernant la PNIJ, il n'y a pas de contrôle entre le début de l'opération et la fin : il n'y a aucune garantie ni aucun contrôle budgétaire, et l'Intérieur et la Justice se renvoient la patate chaude...

M. Michel Canévet. – La PNIJ relève du ministère de la justice et concerne les interceptions judiciaires ; nous parlons aujourd'hui du GIC et des interceptions de sécurité. Je n'ai pas vérifié si la Dinsic avait pu s'exprimer sur le projet PNIJ, c'est un sujet qui peut être étudié.

Jean-Claude Requier, 2 315 emplois sont présents sur le site Ségur-Fontenoy, dont les travaux ont coûté 200 millions d'euros. Pourquoi a-t-on choisi la Sovafim ? Parce qu'elle n'avait plus d'activité et que cela permettait de ne pas la supprimer. L'année dernière, on évaluait à 150 millions d'euros le patrimoine libéré à céder. Aujourd'hui, on estime que cela rapporterait entre 200 et 250 millions d'euros, soit plus que le coût des travaux à Ségur-Fontenoy. L'Assemblée nationale a acheté l'hôtel de Broglie pour 65 millions d'euros, d'autres cessions sont en cours. *A priori*, oui, cela devrait être une bonne opération.

France Stratégie a été installée à Ségur-Fontenoy et bénéficie d'une mutualisation de certaines fonctions : elle n'a plus besoin de personnel pour l'accueil ou pour les marchés publics ; la réduction de 9 postes peut s'expliquer ainsi. Le regroupement sur un seul site lui a également permis d'être plus opérationnelle grâce à une grande synergie.

Thierry Carcenac, vous posez une bonne question. Une foncière d'État est sans doute préférable à un partenariat public-privé (PPP) ; or nous avons beaucoup de prisons à construire... Les utilisateurs sont satisfaits, il n'y a pas eu de dépassement du coût, l'entrée dans les locaux s'est faite plus tôt que prévu.

Marc Laménie, il y a treize AAI dans le périmètre de la mission, sur une quarantaine. Le SGDSN n'est pas rattaché à la mission Défense, car il s'agit d'un service du Premier ministre. Quant à la direction des services administratifs et financiers (DSAF), elle mutualise toutes les fonctions support pour les services du Premier ministre.

Dominique de Legge, les créations de postes à la HATVP sont justifiées par les missions supplémentaires : les gouvernements changent plus vite que prévu, les lois de l'année passée amènent du travail supplémentaire, comme le répertoire numérique des représentants d'intérêts...

M. Vincent Delahaye. – Allons bon !

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Pour le Défenseur des droits, les critères de discriminations se sont multipliés et il a été désigné compétent pour les droits des travailleurs détachés. Mais il a fait des économies considérables avec son installation à Ségur-Fontenoy, car ses loyers étaient très onéreux.

Jean-Marc Gabouty, les imprimeries dont vous parlez ne sont pas dans le périmètre, sauf celle de la DILA. Perdre 100 emplois en trois ans, ce n'est pas rien ; l'immobilier a été rationalisé autour de Desaix et de Ségur-Fontenoy. La DILA est dans une démarche d'économies.

M. Jean-Marc Gabouty. – Pas suffisamment.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Il reste à gérer l'extinction progressive de la Sacijo, société anonyme intégrée à la DILA.

Les crédits de la Mildeca ne baissent pas : aux 17,5 millions d'euros de crédits, il faut ajouter 13 millions de fonds de concours. Son budget est donc un peu supérieur aux 28,7 millions d'euros qu'elle avait dépensés en 2017.

La stratégie numérique de l'État est loin d'être au point. Il y a 18 500 agents qui s'occupent d'informatique, en majorité à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il y a encore beaucoup d'efforts à faire pour que l'État soit en ordre de marche.

L'amendement n° 1 a été adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption sans modification du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'examen de l'équilibre, des missions (dont la mission « Défense » précédemment examinée et réservée), des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - S'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par son amendement et a adopté sans modification ceux du budget annexe. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et du budget annexe. En seconde délibération, elle a minoré les crédits de la mission de 6,6 millions d'euros. Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par l'amendement de notre rapporteur spécial Michel Canévet, qu'il propose cependant de rectifier par un amendement n° 2, et de confirmer l'adoption sans modification du budget annexe.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». - Mon amendement tendait à réduire les crédits de la mission pour la rendre exemplaire. Je l'ai cependant modifié pour tenir compte des décisions prises à l'Assemblée nationale, en réduisant de 8,9 millions d'euros les crédits du programme 129 et de 0,8 million d'euros les crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés ».

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » tels que modifiés par son amendement rectifié et d'adopter sans modification les crédits du budget annexe « Publications officielles et informations administratives ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de l'information légale et administrative (DILA)

- M. Bertrand MUNCH, Directeur ;
- Mme Fabienne BOUSSIN, Sous-directrice et secrétaire générale.

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

- M. Serge DUVAL, Directeur ;
- M. Frédéric SOLLAZZI, Sous-directeur de la programmation et des affaires financières.

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

- M. Henri VERDIER, Directeur.