

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

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, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, 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, 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.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---------------------------------------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
---------------------------------------------------	---

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES (+ 0,7 %).....	7
----------------------------------------------------------------------------------	---

B. UNE BAISSÉ EN TROMPE-L'OEIL DE LA MASSE SALARIALE.....	11
1. Des créations nettes d'emplois à hauteur de 67 ETP, notamment en faveur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de diverses autorités administratives indépendantes (AAI).....	12
2. ...compensées par diverses mesures d'économies ou de transfert	14

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	14
-------------------------------------------------------------	----

A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AMÉLIORER	14
-----------------------------------------------------	----

B. LE PROJET IMMOBILIER SÉGUR-FONTENOY : DES PERSPECTIVES D'ÉCONOMIES SUPÉRIEURES AUX ESTIMATIONS INITIALES.....	15
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

C. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS QUI NE DOIT PAS S'OPPOSER À LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION	16
1. Une priorité constante : la cyber-sécurité	16
2. Des efforts de rationalisation à poursuivre	18

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

1. Malgré des prévisions de recettes en légère baisse, un budget annexe qui demeure largement excédentaire	21
2. Une trajectoire des dépenses en forte baisse : près de 9 millions d'euros d'économies en 2020 (- 5,6 %).....	23
3. La poursuite des efforts de réduction de la masse salariale et de rationalisation du parc immobilier	23

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	27
------------------------------------------------------------	----

L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	29
-------------------------------------------------------------	----

EXAMEN EN COMMISSION.....	31
---------------------------	----

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
-------------------------------------	----

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2020 au titre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élèvent à **794 millions d'euros en crédits de paiement** et 814 millions d'euros en autorisations d'engagement.

L'exercice 2020 est marqué par une importante mesure de périmètre, en raison de la suppression du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », qui regroupait principalement les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles et des directions régionales interministérielles et représentait près de la moitié des crédits de paiement de la mission. Les crédits anciennement associés à ce programme sont désormais transférés au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, les crédits de paiement augmentent de 0,7 %, soit 5,8 millions d'euros, et les autorisations d'engagement augmentent de 4,4 %, correspondant à 34,8 millions d'euros.

Cette légère hausse des crédits résulte principalement du dynamisme de certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement, presque intégralement compensé par une baisse –en trompe l'œil- des dépenses de personnel.

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 2019.

Selon le projet de loi de finances pour 2020, **les recettes du budget annexe « Publications officielles et information administrative » s'élèveraient à 177 millions d'euros, en baisse de 0,5 million d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, 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 légère réduction de ses recettes, **le budget annexe resterait excédentaire en 2020** (+ 21 millions d'euros), en partie grâce à la poursuite des économies (- 9 millions d'euros, soit - 5,6 %) engagées par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

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 100 % 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 »

I. APERCU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » (DAG) 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), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) 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 dix autorités indépendantes exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'Homme et des libertés publiques et individuelles.

Le **programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**, qui retraçait notamment les dépenses de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDIM) et des directions régionales interministérielles (DRIM) ainsi que les loyers et charges immobilières de certains services déconcentrés de l'État, est supprimé de la mission à compter du présent projet loi de finances. Ses crédits sont désormais repris au sein d'un nouveau programme de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »¹.

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES (+ 0,7 %)

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit, pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », l'ouverture de **814 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **794 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 1,43 milliard d'euros en AE et 1,33 milliard d'euros en CP ouverts en loi de finances initiale pour 2019.

Cet écart significatif s'explique avant tout par une **importante mesure de recentrage du périmètre de la mission**. Comme indiqué *supra*, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » est **supprimé de la mission à compter de l'exercice 2020 et voit l'intégralité**

¹ Il s'agit du programme 354 « Administration territoriale de l'État ». Voir le rapport spécial de M. Jacques Genest sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

de ses crédits transférés au sein d'un nouveau programme de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Compte tenu du poids que représentait ce programme au sein de la mission (537 millions d'euros en CP en LFI 2019), sa suppression explique l'importante variation (- 40 %) des moyens alloués à la mission entre 2019 et 2020.

Votre rapporteur spécial salue cette simplification de la maquette budgétaire. La présence du programme 333 au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui relève des services du Premier ministre, apparaissait en effet incongrue, dans la mesure où la gestion de l'administration territoriale relève en priorité du ministère de l'Intérieur. Cette nouvelle architecture budgétaire s'inscrit en outre pleinement dans le mouvement de simplification de l'administration territoriale, en offrant le cadre adéquat à la mise en place des secrétariats généraux communs aux directions départementales interministérielles et aux préfetures.

Corrigés de cette importante mesure de périmètre et de diverses autres mesures de périmètre et de transferts, les moyens de la mission sont en revanche en légère augmentation par rapport à l'exercice 2019 : les crédits de paiement augmentent de 0,7 % (soit + 5,8 millions d'euros) et les autorisations d'engagement de 4,4 % (+ 34,8 millions d'euros).

**Évolution des crédits de paiement par programme et par action de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
à structure constante et courante**

(en millions d'euros)

Programmes et actions	LFI 2019			PLF 2020 Structure constante			Solde des transferts et mesures de périmètre			PLF 2020 Structure courante			Evolution PLF 2020 - LFI 2019 (structure constante)		
	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total	T2	HT2	Total
	129 - Coordination du travail gouvernemental														
01 : Coordination du travail gouvernemental	62,83	32,89	95,72	61,91	33,41	95,32	-0,08			61,83	33,41	95,24	-0,92	0,52	-0,39
02 : Coordination de la sécurité et de la défense	97,21	263,49	360,69	79,20	274,25	353,45	0,87			80,07	274,25	354,32	-18,00	10,76	-7,24
03 : Coordination de la politique européenne	11,45	3,50	14,95	11,82	3,64	15,46				11,82	3,64	15,46	0,37	0,14	0,51
10 : Soutien	42,94	72,03	114,97	43,86	76,80	120,67	-2,99			40,87	76,74	117,62	0,92	4,78	5,70
11 : Stratégie et prospective	14,51	8,33	22,84	13,27	8,78	22,05	0,69			13,95	9,32	23,27	-1,24	0,45	-0,79
13 : Ordre de la Légion d'honneur		27,53	27,53		28,03	28,03					28,03	28,03	0,00	0,50	0,50
15 : MILDECA	2,20	15,22	17,42	2,11	14,82	16,93				2,11	14,99	17,10	-0,09	-0,40	-0,49
16 : DINSIC	14,34	21,82	36,16	14,39	26,80	41,19	0,33			14,71	26,80	41,51	0,05	4,98	5,03
Total programme 129	245,46	444,82	690,28	226,56	466,55	693,10	-1,19	0,65		225,37	467,20	692,57	-18,90	21,73	2,82
308 - Protection des droits et libertés															
02 : CNIL	15,24	3,55	18,79	16,79	3,65	20,44				16,79	3,65	20,44	1,55	0,10	1,65
03 : CSA		37,44	37,44		37,56	37,56					37,56	37,56	0,00	0,12	0,12
05 : CGLPL	4,21	1,14	5,35	4,24	1,13	5,37				4,24	1,13	5,37	0,03	-0,01	0,02
06 : Autres AAI	2,97	1,11	4,09	2,78	1,26	4,05				2,78	1,26	4,05	-0,19	0,15	-0,04
09 : Défenseur des droits	16,00	6,34	22,34	16,71	6,23	22,94				16,71	6,23	22,94	0,71	-0,11	0,60
10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique	4,29	2,17	6,46	4,90	2,41	7,31				4,90	2,41	7,31	0,61	0,24	0,85
11 : Régulation de la distribution de la presse	0,12	0,18	0,30	0,11	0,12	0,23	-0,11			0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,06	-0,07
12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	2,56	0,37	2,93	2,40	0,37	2,77				2,40	0,37	2,77	-0,15	0,00	-0,15
13 : Commission du secret de la Défense nationale	0,54	0,07	0,61	0,58	0,07	0,65				0,58	0,07	0,65	0,04	0,00	0,04
Total programme 308	45,93	52,37	98,30	48,52	52,80	101,31	-0,11	-0,12		48,41	52,68	101,09	2,59	0,42	3,01
333 - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées															
01 : Fonctionnement courant des DDI			161,46			0,00						0,00		-161,46	-161,46
02 : Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées			326,88			0,00						0,00		-326,88	-326,88
03 : Emplois déconcentrés des services du Premier minist			182,69			0,00						0,00		-182,69	-182,69
Total programme 333	182,69	488,34	671,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	-182,69	-488,34	-671,03
Total mission	474,08	985,53	1 459,61	275,07	519,34	794,41	-1,30	0,54		273,78	519,88	793,65	-199,01	-466,19	-665,19

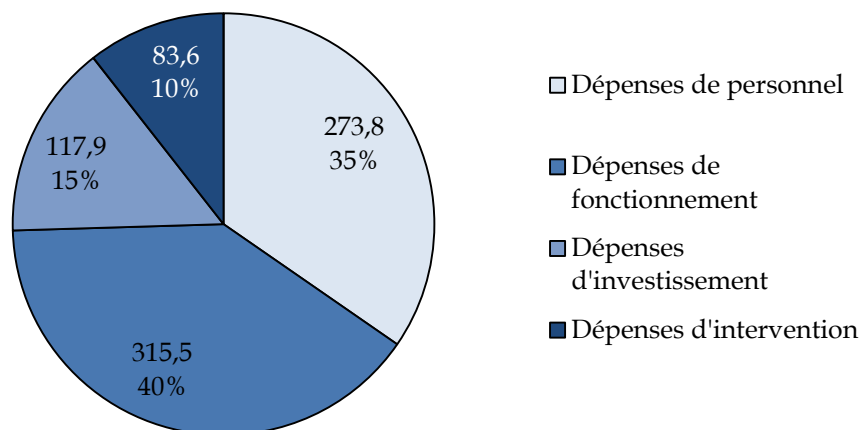
T2 = dépenses de titre 2 (dépenses de personnel). HT2 = dépenses hors titre 2.

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

En 2020, un peu moins de la moitié (40 %) des crédits de paiement alloués à la mission correspondent à des dépenses de fonctionnement (315,5 millions d'euros), tandis que les dépenses de personnel en représentent plus du tiers (35 %, soit 273,8 millions d'euros).

Répartition des crédits de paiement par type de dépenses (PLF 2020)

(en millions d'euros)



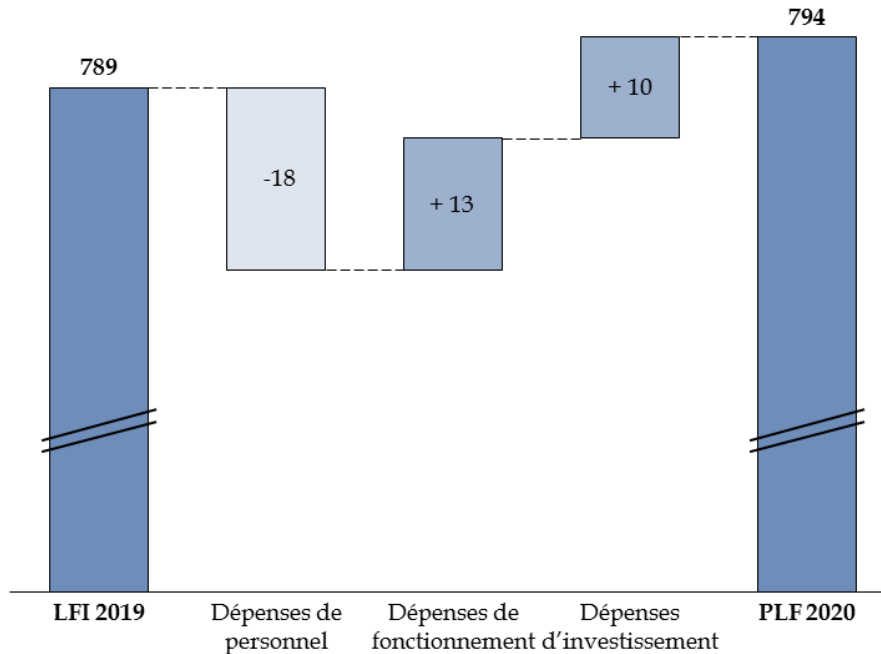
Source : commission des finances du Sénat

La **hausse des dépenses de fonctionnement de la mission (+ 13 millions d'euros)** correspond principalement à l'augmentation des moyens alloués aux fonds spéciaux (+ 10 millions d'euros, pour un total de 76,8 millions d'euros), consacrés au financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État et portés par le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

L'**augmentation des dépenses d'investissement (+ 10 millions d'euros)** résulte quant à elle principalement de la hausse (+ 7 millions d'euros) des moyens consacrés par le SGDSN à des projets interministériels liés à la défense et à la sécurité nationale, dans le cadre des capacités techniques interministérielles.

**Évolution des crédits de paiement 2019-2020, par types de dépenses
(à périmètre constant)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ces augmentations seraient partiellement compensées par une **réduction des dépenses de personnel (- 18 millions d'euros)**, liée à une baisse -relativement artificielle - de la masse salariale du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».

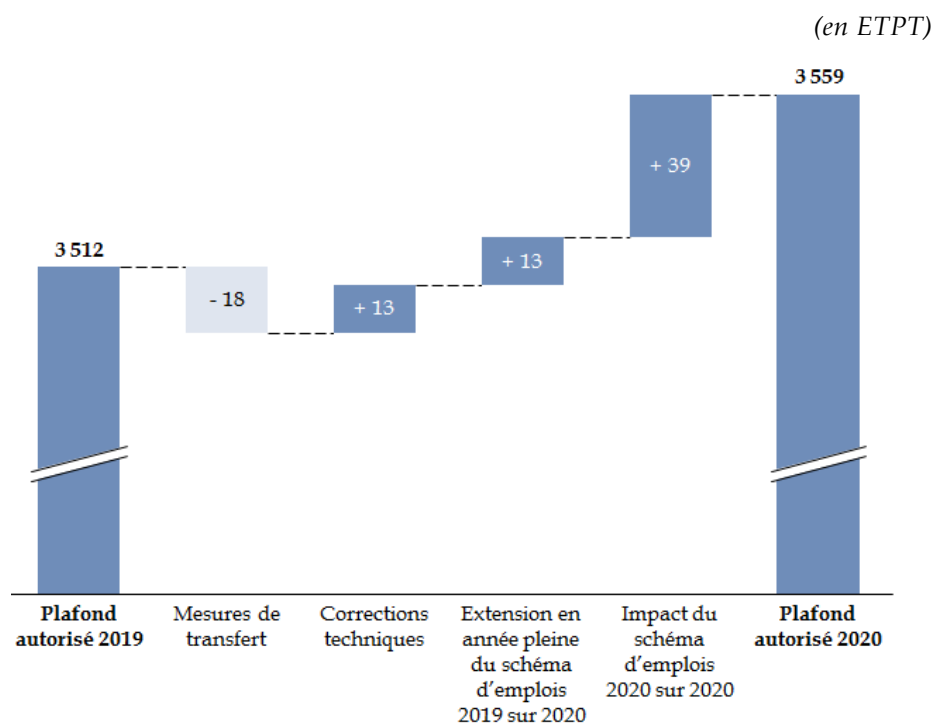
B. UNE BAISSÉ EN TROMPE-L'OEIL DE LA MASSE SALARIALE

Les dépenses de personnel de la mission connaissent une baisse globale de près de 18 millions d'euros (- 6,1 %), dont une diminution de 8,2 % sur le programme 129. Cette apparente diminution n'empêche toutefois pas la **création nette de 67 ETP** sur l'ensemble de la mission (+ 48 sur le programme 129 et + 19 sur le programme 308), compensée par diverses mesures d'économies et de transferts à destination d'autres ministères, en particulier du ministère des armées.

1. Des créations nettes d'emplois à hauteur de 67 ETP, notamment en faveur de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de diverses autorités administratives indépendantes (AAI)

Ces dernières années, la mission « Direction de l'action du Gouvernement » a vu ses moyens humains régulièrement renforcés, notamment pour accompagner la montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et pour permettre à plusieurs autorités indépendantes de faire face à leurs nouvelles missions.

Décomposition du plafond d'emplois de la mission



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le schéma d'emploi pour 2020 prévoit ainsi :

- la création de 65 équivalents temps plein (ETP) pour le programme 129, dont **42 ETP au titre du renforcement des moyens de l'ANSSI et 13 ETP au profit du Groupement interministériel de contrôle (GIC) ;**

- la création de 19 ETP pour le programme 308, dont **10 ETP au profit de la CNIL**, afin de lui permettre de faire face à l'accroissement de son activité (+ 42 % de plaintes en un an¹), lié notamment à l'entrée en vigueur

¹ Entre le 25 mai 2018, date de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données, et le 25 mai 2019, par rapport à la même période 2017-2018 (d'après les informations transmises par la CNIL à votre rapporteur spécial).

du règlement général sur la protection des données (RGPD). La **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** voit également ses moyens renforcés à hauteur de **5 ETP**, dans le cadre des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi de transformation de la fonction publique et afin de lui permettre d'assurer de manière effective le contrôle du répertoire des représentants d'intérêts.

Ces 84 créations de postes sont compensées par la suppression de 17 ETP sur le programme 129, équivalant *in fine* à une **création nette de 67 ETP sur l'ensemble de la mission**.

**Répartition des créations et suppressions de postes
entre les différentes entités de la mission**

(en ETP)

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	+ 42	Commissions diverses rattachées aux services du Premier ministre	-2
Groupement interministériel de contrôle (GIC)	+13	Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)	-9
Service d'information du Gouvernement (SIG)	+5	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	-2
Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC)	+5	Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	-4
Total pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	+65		-17
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+10		
Défenseur des droits	+3		
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+5		
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	+1		
Total pour le programme 308 « Protection des droits et libertés »	+19		0
Total mission	+84		-17

Source : commission des finances du Sénat

2. ... compensées par diverses mesures d'économies ou de transfert

Au-delà des créations et suppressions de postes susmentionnées, plusieurs mesures affectent les dépenses de personnel de la mission, notamment la « *décision de ne plus procéder au remboursement des personnels mis à disposition par le ministère des armées au titre de la participation de ce ministère à la coordination de la sécurité et de la défense nationale* » (projet annuel de performances pour 2020).

D'après les informations transmises par les services du Premier ministre à votre rapporteur spécial, cette seule mesure permettrait de générer une économie de près de 14 millions d'euros par rapport à l'exercice 2019, au sein de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129. Les 255 ETPT militaires correspondants resteraient toutefois bien affectés au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce qui a pour effet de n'alléger qu'artificiellement la masse salariale du programme 129, en diminuant les dépenses liées au traitement de ces personnels sans en modifier le nombre. **Votre rapporteur spécial ne peut donc que s'étonner de cette décision, sans être cependant en mesure d'en remettre en cause le bien-fondé**, ces mises à disposition faisant l'objet d'une convention¹ passée entre le Premier ministre et le ministère des armées.

D'autres mesures plus ponctuelles permettent également de générer des économies, à l'instar de la **suppression de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes)** et du transfert des 2 ETP restants (sur un total de 6) au ministère de l'Intérieur, au sein du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AMÉLIORER

Si l'hétérogénéité des organismes composant la mission complique la mise en place d'objectifs et d'indicateurs communs pertinents, certains d'entre eux peuvent être améliorés pour permettre une meilleure efficacité dans l'analyse de la performance de la mission.

Votre rapporteur spécial appelle en particulier à revoir les deux indicateurs de l'objectif « Favoriser l'adoption, dans les meilleurs délais, des décrets d'application des lois et des mesures de transposition des directives européennes », relatifs respectivement au taux d'application des

¹ Qui fait encore l'objet de discussions à l'heure actuelle, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial.

lois et au taux de déficit des mesures de transposition des directives européennes. Les prévisions associées à ces indicateurs dépendent en effet intrinsèquement du nombre – par essence impossible à anticiper¹ – de mesures à venir, rendant la fiabilité de ces prévisions à tout le moins relative, qu’elles soient exprimées en pourcentage ou, *a fortiori*, en valeur absolue. Les chiffres fournis par le projet annuel de performances concernant les réalisations des précédents exercices ne manquent pas non plus d’étonner votre rapporteur spécial².

Afin d’apprécier au mieux la réalité de la performance de la mission, votre rapporteur spécial appelle donc les services du Premier ministre à engager, en lien avec les administrations concernées, une revue globale des indicateurs de performance de la mission.

B. LE PROJET IMMOBILIER SÉGUR-FONTENOY : DES PERSPECTIVES D’ÉCONOMIES SUPÉRIEURES AUX ESTIMATIONS INITIALES

Depuis la livraison en juin 2017 de l’ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, qui regroupe dans un même bâtiment divers services rattachés au Premier ministre ainsi que des autorités administratives indépendantes, votre rapporteur spécial accorde une attention particulière au suivi des économies prévues dans le cadre de ce vaste projet de restructuration, dont la réalisation s’échelonne jusqu’en 2022.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial par les services du Premier ministre, le total des **dépenses non récurrentes**³ occasionnées par l’opération s’élèverait à ce jour à **33 millions d’euros, soit deux millions d’euros de moins que le coût initialement prévu, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

De même, les économies estimées sur les **coûts récurrents** des fonctions supports s’élèveraient désormais à un total de **7,3 millions d’euros par an à compter de 2022, contre 7 millions d’euros** selon une précédente estimation, réalisée pour les services du Premier ministre et transmise à votre rapporteur spécial.

Enfin, le **produit des cessions des immeubles libérés par les entités désormais regroupées sur le site Ségur-Fontenoy**, initialement estimé à 225 millions d’euros en 2017 puis à 250 millions d’euros en 2018, pourrait finalement atteindre un total de **268 millions d’euros**, grâce notamment à la cession en 2019 de l’**Hôtel de Vogüé** (situé au 18 rue de Martignac) pour un

¹ Les prévisions relatives à l’indicateur « taux d’application des lois » ne sont ainsi pas renseignées pour 2019 et 2020.

² À titre d’exemple, on serait ainsi passé à un total de 2680 mesures appliquées en 2017 à seulement 223 en 2018.

³ 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.

montant de **48 millions d'euros**, au lieu des 27 millions d'euros estimés. D'après les estimations transmises par les services du Premier ministre à votre rapporteur spécial, la cession prochaine de l'**Hôtel de Mailly**, situé au 31 quai Voltaire, pourrait quant à elle générer un produit de près de **57 millions d'euros**.

**Produits des cessions prévues ou réalisées dans le cadre
du projet de restructuration Ségur-Fontenoy**

(en millions d'euros)

Site (Paris)	Valeur estimée de la cession (révisée 2019)	Situation fin 2019	Valeur effective de la cession
Soulte versée par la SOVAFIM	32,80	Soulte	32,80
124 rue Henri Barbusse (Aubervilliers)	8,59	cédé en 2012	8,59
Hôtel de Broglie - 35 rue Saint Dominique	63,00	cédé en 2016	63,00
Hôtel de Mailly - 29 quai Voltaire	21,00	cédé en 2016	12,00
Hôtel de Vogüé - 18 rue de Martignac	27,00	cédé en 2019	48,15
Hôtel de Mailly - 31 quai Voltaire	57,00	libéré	-
2 bis cité Martignac	4,00	libéré	-
113 rue de Grenelle	35,00	libéré	-
19 rue de Constantine	20,00	libéré	-
Total	268,39		164,54

Source : direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

Votre rapporteur spécial se félicite de ces gains à venir, dont il conviendra toutefois de suivre la réalisation effective lors des prochains exercices.

**C. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS QUI NE DOIT PAS
S'OPPOSER À LA POURSUITE DES EFFORTS DE RATIONALISATION**

1. Une priorité constante : la cyber-sécurité

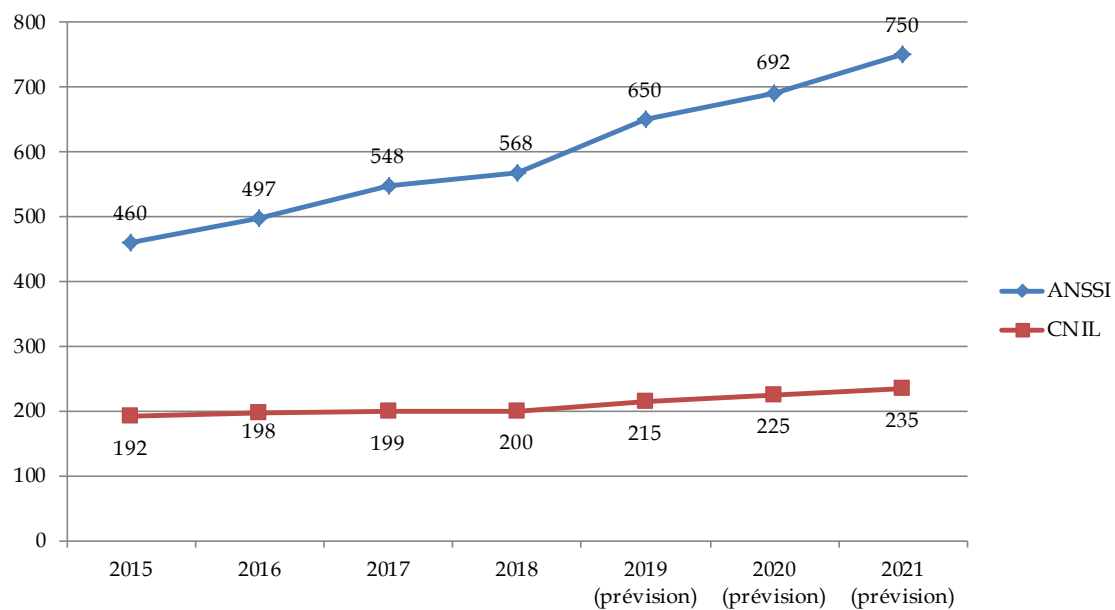
C'est principalement l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui bénéficie de moyens humains supplémentaires, en dépit de la baisse de 17 millions d'euros des dépenses de personnel au sein de l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 « Coordination de l'action du Gouvernement » (cf. *supra*).

Un parallèle peut être effectué entre le renforcement des moyens humains de l'ANSSI et celui, de moindre ampleur, des moyens de la CNIL.

Les deux organismes, qui travaillent en étroite coopération, exercent en effet tous deux des missions relatives à la protection numérique des données¹. Sans remettre en cause les hausses d'effectifs prévues en 2020 (+42 ETP pour l'ANSSI et +10 ETP pour la CNIL), votre rapporteur spécial note toutefois que **ces deux entités connaissent, depuis plusieurs années, une hausse singulièrement différenciée de leurs effectifs**, comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution des effectifs de l'ANSSI et de la CNIL entre 2015 et 2021

(en ETP, au 31 décembre de l'année n)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Si le renforcement des effectifs de l'ANSSI répond à un enjeu prioritaire, son financement doit passer par une poursuite des efforts de rationalisation sur l'ensemble de la mission.

¹ D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, 80 % des contrôles effectués par la CNIL révèlent des problèmes de sécurité des données.

2. Des efforts de rationalisation à poursuivre

Votre rapporteur spécial a identifié plusieurs points de la mission sur lesquels des efforts peuvent encore être entrepris pour l'exercice 2020.

Il note tout d'abord que les crédits de fonctionnement prévus pour le **service d'information du Gouvernement (SIG)**¹ s'élèvent à 14,3 millions d'euros en AE et en CP pour 2020, contre 13,3 millions en 2019. Cette **hausse d'un million d'euros des crédits intervient alors même que le SIG a entrepris en 2019 une rationalisation de son organisation**, passant de 7 à 4 départements, et que la consommation constatée pour l'année 2018 ne s'est élevée qu'à **11,1 millions d'euros en AE et 9,8 millions d'euros en CP**, soit un taux d'exécution de 83 % en AE et 74 % en CP. Interrogés sur ce point, les services du Premier ministre ont reconnu que cette surbudgétisation récurrente des crédits du SIG au sein de l'action 01 servait en réalité à compenser la sous-budgétisation, tout aussi récurrente, de l'action 10 « Soutien »² du même programme, via des transferts de crédits d'une action à l'autre en cours de gestion. Si l'équilibre global du programme demeure respecté, **vo****tre rapporteur spécial ne peut néanmoins que déplorer cette pratique, dont l'esprit est manifestement contraire au principe de sincérité budgétaire.**

Votre rapporteur spécial s'interroge en outre sur le **devenir de deux opérateurs rattachés au SGDSN, à savoir l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).**

S'agissant de l'INHESJ, votre rapporteur soutient sa suppression au 31 décembre 2020, annoncée début octobre par le Premier ministre, et le rattachement à l'IHEDN des missions relatives à la sécurité. Dans la mesure où les sessions organisées par l'INHESJ prendront fin à l'été, cette suppression devrait permettre de générer dès 2020 des économies dont le montant précis n'a pas encore été évalué à ce jour, et une économie de près de 6 millions d'euros en 2021.

S'agissant de l'IHEDN, sa suppression, un temps envisagée par le Premier ministre, ne paraît à ce jour pas pertinente aux yeux de votre rapporteur spécial. S'il veut répondre aux nouveaux enjeux de la défense nationale, l'Institut devra cependant entreprendre une réforme en profondeur de son organisation et rationaliser l'utilisation de son budget

¹ Dont les missions sont les suivantes : analyser l'évolution de l'opinion publique et le traitement médiatique de l'action gouvernementale ; informer le public de l'action du Gouvernement ; coordonner la communication gouvernementale au niveau interministériel.

² En particulier la sous-budgétisation des frais de déplacement du Premier ministre, liée à la non prise en compte, en loi de finances initiale, des frais de remboursement des vols gouvernementaux (vols ETEC), à destination du ministère des armées. Sur ce point, voir la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n°625 (2018-2019) sur la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

global de 11 millions d'euros, dont 7,3 millions d'euros en provenance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Cela passe notamment par la **poursuite d'une baisse de ses effectifs dans les années à venir** et par une **refonte de son offre de formation et des droits d'inscription afférents**, lesquels peuvent permettre d'augmenter les ressources propres de l'Institut.

Schéma d'emplois de l'INHESJ et de l'IHEDN

(en ETP)

Schéma d'emplois	2016	2017	2018	2019	2020
Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)	-2	-2	-	-	-9
Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ)	-1	-1	-	-	-3

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Enfin, **les autorités administratives indépendantes doivent elles aussi participer à l'effort de réduction de la dépense publique** et chercher à assurer leurs nouvelles missions à moyens constants. Cela passe en particulier par une **meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement** et par la recherche de mutualisations, désormais facilitées par la localisation de la plupart d'entre elles sur un site unique, à Ségur-Fontenoy.

Afin de traduire budgétairement ces observations et 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 5,8 millions d'euros les crédits de la mission.

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » perçoit notamment les recettes d’annonces légales (97 % des recettes prévues en 2020) et, dans une moindre mesure, des recettes issues de la vente des publications de la Direction de l’information légale et administrative (DILA), de travaux d’édition et de diverses prestations.

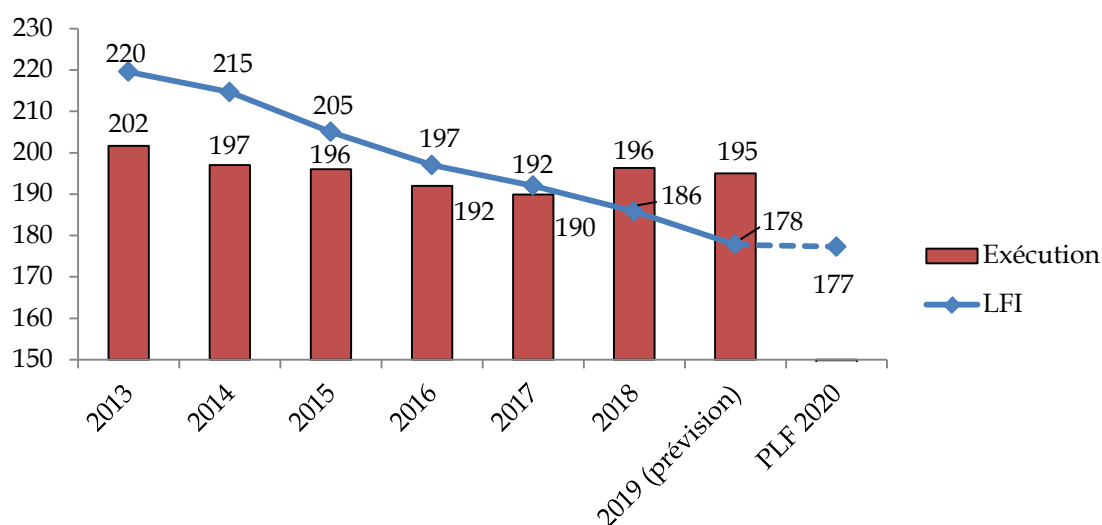
Outre son activité d’imprimeur, la DILA est responsable des sites Internet Legifrance, service-public et vie-publique, ainsi que des publications de La documentation française.

1. Malgré des prévisions de recettes en légère baisse, un budget annexe qui demeure largement excédentaire

En 2020, les recettes du budget annexe s’élèveraient à **177,3 millions d’euros, en baisse de 0,5 million d’euros** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019. Il s’agit cependant là d’une **estimation particulièrement précautionneuse compte tenu des exécutions passées**, qui se sont avérées bien plus élevées qu’attendu, avec un écart de 10 millions d’euros des recettes perçues par rapport aux prévisions en 2018, et un écart estimé à 17 millions d’euros pour l’année 2019.

Évolution (2013-2020) des recettes du budget annexe

(en millions d’euros)

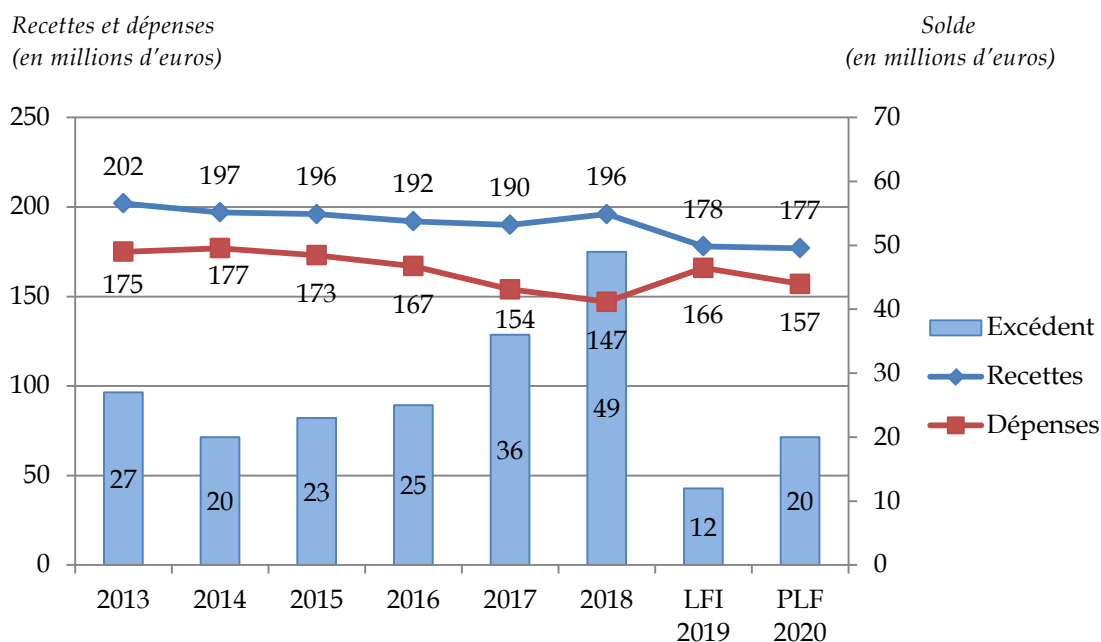


Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Interrogés sur ce point par votre rapporteur spécial, les services de la DILA ont justifié le maintien de prévisions de recettes prudentes par les incertitudes relatives aux récentes évolutions réglementaires sur le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)¹ d'une part et, d'autre part, par l'impact négatif du cycle électoral sur l'investissement territorial en 2020 et, *in fine*, sur le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), qui représente chaque année environ 43 % des recettes du budget annexe.

Malgré ces prévisions à la baisse de ses recettes, le budget annexe continuerait à dégager un excédent évalué à 20,7 millions d'euros pour 2020.

Évolution (2013-2020) de l'équilibre du budget annexe



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

Comme chaque année, le maintien de cet excédent est notamment permis par une **poursuite de la réduction des dépenses de la DILA.**

¹ Dans le cadre des mesures à effet immédiat du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), l'arrêté tarifaire du 20 novembre 2018 fixant le montant des rémunérations dues en contrepartie des services rendus par la DILA a étendu la gratuité de la publication au BODACC aux créations par reprise (immatriculations et ventes) à compter du 1^{er} janvier 2019. L'impact budgétaire de la gratuité de ce type d'annonce, estimé par la DILA à 6,2 millions d'euros en année pleine, ne s'est toutefois pas encore fait ressentir sur les recettes du BODACC en 2019, désormais évaluées à 95 millions d'euros, soit un montant identique aux recettes perçues en 2018, contre une estimation de 86 millions d'euros en LFI 2019.

2. Une trajectoire des dépenses en forte baisse : près de 9 millions d'euros d'économies en 2020 (- 5,6 %)

Dans la lignée des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit de **diminuer les dépenses du budget annexe de 9 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 5,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Cette baisse continue des dépenses permet d'inscrire parfaitement la DILA dans le cadre prévu par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022. Celle-ci prévoyait en effet une diminution des crédits de paiement de **172,1 millions d'euros en 2017 à 153,7 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 11 %**. D'après les informations transmises par la DILA à votre rapporteur spécial, les économies réalisées lors des exercices 2018 et 2019 ont permis de réviser cette trajectoire à la baisse. **La trajectoire de dépenses de la DILA devrait ainsi atteindre 147 millions d'euros en 2022, soit près de 7 millions d'euros en-deçà du plafond fixé par la LFPF, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

Évolution (2019-2020) des crédits de la mission, à périmètre constant

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagements				Crédits de paiement			
	LFI 2019	PLF 2020	Evolution		LFI 2019	PLF 2020	Evolution	
			€	%			€	%
623 : Edition, diffusion	62,2	51,4	-10,8	82,6%	53	47	-5,8	-11%
Action 1 : Diffusion légale	6,0	6,0	0,0	0,0%	6,0	6,0	0,0	0%
Action 2 : Information administrative, édition publique et promotion	56,2	45,4	-10,8	80,8%	46,5	40,7	-5,8	-12%
624 : Pilotage et ressources humaines	114	110	-3,6	96,8%	113,4	109,9	-3,5	-3%
Action 1 : Pilotage, modernisation et activités numériques	8,0	8,0	0,0	0,0%	7,7	7,7	0,0	0%
Action 3 : Dépenses de personnel	65,9	64,6	-1,3	98,0%	65,9	64,6	-1,3	-2%
Action 4 : Convention Etat - SACIJO	39,9	37,6	-2,3	94,2%	39,9	37,6	-2,3	-6%
Total mission	176	162	-14	-8,2%	166	157	-9	-5,6%

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

3. La poursuite des efforts de réduction de la masse salariale et de rationalisation du parc immobilier

Pour l'année 2020, cette **forte baisse des dépenses** serait notamment permise par une **réduction de près de 6 millions d'euros des dépenses de fonctionnement de la DILA**, grâce aux efforts soutenus mis en œuvre dans la négociation des marchés et la mutualisation des achats au niveau interministériel.

Plus de **3 millions d'euros** seraient par ailleurs économisés sur les **dépenses de personnel du programme 624 (Pilotage et ressources humaines)**, dont les effectifs seraient réduits de 663 à 620 ETPT. Cette baisse concernerait aussi bien les dépenses de personnel de la DILA (- 1,3 million d'euros) que celles des personnels de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO), à hauteur de - 2,3 millions d'euros.

En effet, parallèlement à la trajectoire 2018-2022 de réduction des effectifs définie avec la SACIJO, qui produit jusqu'à présent les effets attendus, la DILA poursuit une diminution de ses propres effectifs, alors même que le dispositif de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA) pour les agents de droit privé de la DILA arrive à son terme le 31 décembre 2019.

Ainsi, en 2020, **5 postes seraient supprimés à la SACIJO**, tandis que le **schéma d'emplois de la DILA prévoit une diminution de 68 ETP** par rapport à l'année 2019.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2017 et 2022

(en ETP)

2017	2018	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)	2022 (prévision)
- 22	- 59	- 41	- 68	- 23	- 25

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

En plus de la réduction de ses effectifs, la DILA a entamé une **rationalisation de son parc immobilier** : présente sur trois sites parisiens¹ début 2018, la DILA a quitté, au premier semestre 2018, l'Hôtel de Mailly, situé dans le 7^e arrondissement de Paris.

Depuis 2018, les effectifs parisiens de la DILA ne sont ainsi plus regroupés que sur deux sites, situés respectivement rue Desaix (15^e arrondissement de Paris) et au centre Ségur-Fontenoy (7^e arrondissement de Paris). Le Centre d'appel interministériel de Metz est quant à lui maintenu. La DILA a par ailleurs engagé d'importants travaux (pour un montant total de 1,2 million d'euros) afin de densifier le nombre de postes de travail situés sur son site historique, rue Desaix.

¹ La DILA dispose en outre d'une implantation à Metz, qui accueille le Centre d'appel interministériel.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, compte tenu des locaux ainsi restitués par la DILA, **le montant des loyers reversés par la DILA a ainsi diminué de 0,7 million d'euros** entre 2018 et 2019, passant de 2,4 à 1,7 million d'euros.

La **cession du site de l'Hôtel de Mailly**, libéré en 2018 par la DILA, pourrait par ailleurs générer un **produit estimé à 57 millions d'euros**. Cette vente, assurée par la direction de l'immobilier de l'État, devrait aboutir dans le courant de l'année 2020.

Votre rapporteur spécial salue les importants efforts de rationalisation entrepris par la DILA, tant sur ses dépenses de personnel que sur ses dépenses de fonctionnement, et l'encourage à poursuivre dans cette voie.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Deux programmes sont concernés :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », dont les crédits diminuent de 2,5 millions d'euros en AE et CP ;

- le programme 308 « Protection des droits et libertés », dont les crédits diminuent de 166 000 euros en AE et CP.

**L'AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU
GOUVERNEMENT

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. CANEVET

ARTICLE 38
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental dont titre 2		2 700 000		2 700 000
Protection des droits et libertés dont titre 2		400 000		400 000
TOTAL		3 100 000		3 100 000
SOLDE		-3 100 000		-3 100 000

Objet

Cet amendement vise à assurer, à périmètre constant, la stabilité des crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » entre la loi de finances initiale 2019 et le projet de loi de finances pour 2020.

Si la sécurité doit demeurer une priorité, les moyens supplémentaires dégagés doivent être financés par un redéploiement des crédits au sein de la

mission. Les services relevant directement du Premier ministre ont en effet un devoir d'exemplarité et ne sauraient contribuer à l'aggravation du déficit public. Par ailleurs, les autorités administratives indépendantes (AAI) doivent également, par une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, contribuer à la maîtrise des dépenses publiques.

Par conséquent, cet amendement propose de réduire de 2,7 millions d'euros les crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et de 0,4 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 :

- 1 million d'euros au titre de l'action 01 Coordination du travail gouvernemental ;
- 1,7 million d'euros au titre de l'action 02 Coordination de la sécurité et de la défense.

S'agissant du programme 308 « Protection des droits et libertés », la diminution des crédits proposée est répartie comme suit :

- 0,2 million d'euros au titre de l'action 09 Défenseur des droits ;
- 0,2 million d'euros au titre de l'action 10 Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2019, 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 » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)).

M. Michel Canévet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – À périmètre constant, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » augmentent de 0,7 %. Cette mission était composée jusqu'à présent de trois programmes : le programme 129 qui concerne les services du Premier ministre, le programme 308 consacré à des autorités administratives indépendantes (AAI) et le programme 333 qui regroupait les moyens mutualisés des administrations déconcentrées. Ce dernier programme disparaît en 2020 et ses 540 millions d'euros de crédits sont transférés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Avec ses quelque 800 millions d'euros, cette mission est de dimension modeste et l'essentiel de ses crédits concerne les services du Premier ministre.

La baisse des dépenses de personnel est notable, mais il s'agit plutôt d'une débudgétisation en raison de la décision de ne plus procéder, à compter de 2020, au remboursement des 255 équivalents temps plein travaillés (ETPT) mis à disposition par le ministère des armées. La mission bénéficie de la création nette de 67 ETP au profit notamment de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) pour 42 postes, du Groupement interministériel de contrôle (GIC) pour 13 ETP et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour 10 ETP.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 13 millions d'euros, notamment en raison de la croissance des fonds spéciaux. Les dépenses d'investissement augmentent de 10 millions d'euros.

Cette mission, qui est celle du Premier ministre, doit montrer l'exemple : je proposerai donc un amendement de réduction des crédits de 5,8 millions d'euros, afin de les ramener au niveau de 2019. Cette réduction de crédits ne devrait pas présenter trop de difficultés, les crédits de la mission étant régulièrement sous-consommés. Nous devons maintenir notre effort de réduction des dépenses publiques et ne pas surdoter les missions.

Ces 5,8 millions d'euros pourront être pris sur plusieurs lignes budgétaires qui augmentent cette année. Le service d'information du Gouvernement (SIG) pourrait ainsi contribuer à hauteur de 1 million d'euros.

Il a en effet bénéficié de cinq créations de postes en 2019 puis, à nouveau, de cinq créations de postes en 2020 ; il a consommé 10 millions d'euros de crédits de fonctionnement en 2018 ; or 14,5 millions d'euros sont proposés pour 2020. Sachons rester mesurés en matière de communication et n'oublions pas que les ministères disposent déjà tous de leurs propres moyens de communication !

Nous pourrions également tirer les conséquences de la disparition de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) annoncée par le Premier ministre après la publication du bleu budgétaire. Je soutiens cette initiative. Faut-il aussi supprimer l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) ? Je ne le pense pas, compte tenu de l'importance actuelle des questions de sécurité et de défense nationale, mais j'estime néanmoins que l'IHEDN doit se réformer. Il a une nouvelle direction et un nouveau projet, cela va dans le bon sens.

Une économie de 800 000 euros pourrait également s'appliquer à certaines AAI comme le Défenseur des droits et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont les crédits augmentent respectivement de 3 % et 13 % et qui pourront, même si mon amendement est voté, s'acquitter de leurs missions sans difficulté.

Le budget annexe concerne la Direction de l'information légale et administrative (DILA) qui connaît une nouvelle diminution de ses effectifs. Ceux-ci s'établissent à 660, après une diminution d'une quarantaine de postes en 2019. En effet, ses missions évoluent : elle ne publie plus de Journal officiel en format papier ; elle conserve néanmoins une imprimerie bien équipée pour d'autres éditions et est responsable de la mise à jour de sites internet tels que legifrance.gouv.fr et vie-publique.fr. Le contexte budgétaire lui est moins favorable : ses recettes de publication d'annonces devraient diminuer en raison de l'application de dispositions de la loi Pacte. Néanmoins, grâce à ses efforts de gestion, la DILA devrait reverser en 2020 un excédent de 20 millions d'euros au budget de l'État.

Mon contrôle budgétaire a concerné le CSA, AAI créée depuis 1989, et doté de l'autonomie financière depuis 2015. Le CSA bénéficie à ce titre d'une enveloppe budgétaire annuelle de 37,5 millions d'euros environ et est doté de sa propre agence comptable. Ses activités se sont considérablement développées, y compris récemment dans le cadre de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui lui confie une mission de contrôle des plateformes numériques dans le cadre des campagnes électorales. Elles devraient encore être élargies après le vote de la proposition de loi dite Avia qui le doterait d'un pouvoir de sanction des plateformes numériques qui auraient manqué à leur devoir de lutte contre les contenus haineux sur internet. Le projet de loi sur l'audiovisuel prévoit de fusionner le CSA avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), qui dispose d'un budget de l'ordre de 9 millions d'euros sur la mission « Médias, livres et industries

culturelles », pour donner naissance à un super-régulateur dans le domaine de l'audiovisuel et du numérique : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

J'ai constaté une forte hausse de l'activité du CSA à budget constant. Le nombre de saisines par agent traitant a été multiplié par 2,6 entre 2016 et 2019 et par 1,4 entre 2018 et 2019, en raison d'évènements ponctuels comme les élections de 2017, mais aussi d'affaires médiatiques concernant des émissions telles que *Touche pas à mon poste* ou *On n'est pas couché*, qui donnent lieu à de nombreuses réactions des téléspectateurs. Je propose donc de créer des sous-indicateurs relatifs au délai moyen de traitement des saisines et au nombre de saisines par affaire afin de mieux appréhender la réalité de l'activité du CSA.

Depuis 2015, la dotation annuelle allouée au CSA a été maintenue autour de 37,5 millions d'euros. Le plafond d'emplois est lui aussi resté fixé à 284 ETP depuis 2014, mais devrait être porté à 290 en 2020 afin de prendre en compte ses nouvelles missions. Je recommande *a minima* d'assurer la stabilité de la dotation du CSA, voire de l'ajuster à la hausse si nécessaire en fonction de ce que décidera le législateur en 2020.

Le personnel du CSA bénéficie d'un régime attractif, notamment pour les agents contractuels de catégories A et A+, qui représentent environ les trois quarts des effectifs et qui bénéficient de primes relativement élevées - plus de 9 000 euros en moyenne pour les contrats à durée indéterminée de catégorie A+. Les membres du collège du CSA, nommés pour six ans, bénéficient de l'intégralité de leur rémunération - environ 11 000 euros par mois -, pendant un an après l'expiration de leur mandat. À titre de comparaison, les anciens membres du Gouvernement ne perçoivent plus leur traitement que pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions. Je réfléchis donc à déposer un amendement afin de revoir ce dispositif et d'harmoniser les pratiques.

Je terminerai par une note positive concernant les dépenses de fonctionnement du CSA. Celles-ci sont bien maîtrisées, tout particulièrement les frais de déplacement qui, me semble-t-il, ont bénéficié des suites de l'affaire des frais de taxi de l'ancienne présidente de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du budget annexe, sous réserve de l'adoption de mon amendement de réduction des crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Qu'advient-il de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ?

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. - La Miviludes est supprimée, ses deux postes restants sont transférés au ministère de l'intérieur.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». – Je remercie le rapporteur spécial pour ces éléments.

Le Premier ministre fait payer certains de ses personnels par une autre mission : cela me semble contraire au principe de sincérité budgétaire et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'économie ainsi réalisée n'est que de façade !

Je salue l'évolution des moyens consacrés au renseignement ; nous devons veiller aux moyens de la cybersécurité, à ceux de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et plus largement à ceux du GIC.

Je ne partage pas totalement l'avis du rapporteur spécial concernant les moyens de la HATVP. Cette AAI a repris la responsabilité du registre des représentants d'intérêts et elle intégrera l'an prochain la Commission de déontologie de la fonction publique, sans moyens supplémentaires. Les emplois programmés me semblent insuffisants au regard de ses nouvelles responsabilités.

S'agissant de la CNIL, je partage l'avis du rapporteur spécial : la gestion des données personnelles et les développements de l'intelligence artificielle sont un enjeu de société majeur et exigent que la CNIL soit correctement défendue.

La fusion du CSA avec l'Hadopi devrait coûter *a minima* 1 million d'euros. Or, elle n'est pas budgétée. Nous devons veiller aux moyens du CSA dont le périmètre ne cesse de s'élargir en direction des services en ligne avec la loi dite anti *fake news*, la proposition de loi Avia ou la directive sur les services de médias audiovisuels.

Ne touchons pas aux moyens du Défenseur des droits. Une expérimentation de médiation en matière de contentieux social est actuellement menée, à moyens constants, dans certains départements ; elle semble positive puisqu'elle a permis de diminuer d'environ 35 % les charges des départements. Si cette expérimentation devait être élargie, les moyens devront impérativement être renforcés. J'ajoute que le Défenseur des droits a reçu, en 2019, trois fois plus de requêtes en lien avec la déontologie des forces de l'ordre, que l'année précédente.

Je ne suis pas favorable à ce que les AAI soient soumises à la réserve de précaution qui contraint leur liberté d'action.

La CNIL et le CSA infligent désormais des sanctions très importantes - en pourcentage du chiffre d'affaires ou sous la forme d'interdictions de publicité sur les réseaux - or, n'oublions pas que c'est la responsabilité de l'État qui sera recherchée en cas de contentieux. Ces contentieux risquent de se développer et l'État devra assumer les conséquences d'éventuelles annulations par le Conseil d'État.

Je suis enfin inquiet de la disparition de la Miviludes.

Compte tenu de l'insincérité de ce budget, je suis réservé sur l'adoption des crédits de la mission. J'aurais souhaité que nous nous concertions entre rapporteurs afin de préserver nos AAI, tout en restant critiques sur la non-sincérité de ce budget et l'augmentation des crédits du SIG.

M. Bernard Delcros. - Je remercie notre rapporteur spécial de sa présentation et le félicite de sa cohérence : rares sont les rapporteurs spéciaux qui prônent une maîtrise des dépenses publiques et présentent, pour leur propre mission, un amendement de réduction des crédits !

Où en est le regroupement des services du Premier ministre sur le site Ségur-Fontenoy ? Les économies annoncées ont-elles été réalisées ? Quels services sont concernés ? Que devient le patrimoine libéré ?

M. Jérôme Bascher. - J'invite notre collègue Jean-Yves Leconte à relire la LOLF : elle ne prévoit pas de coûts complets !

Les fusions d'AAI sont comme la réduction du nombre de parlementaires : elles ne génèrent aucune économie, que des coûts ! Alors, autant ne pas les fusionner.

Je ne suis pas hostile à la disparition de l'INHESJ. L'IHEDN doit aussi être repensé ; certaines des sessions de formation sont devenues très coûteuses. Je voterai l'amendement de notre rapporteur spécial, mais j'en déposerai peut-être d'autres. Je m'interroge notamment sur l'augmentation des crédits et des personnels du SIG.

Nous avons déjà trente-huit ministres et secrétaires d'État qui font de la communication au lieu d'être dans l'action ! Existe-t-il d'autres pistes d'économies supplémentaires ?

M. Emmanuel Capus. - Ma première question concernait la Miviludes et vous y avez répondu.

Sur la proposition du président Gérard Larcher, je suis cette année l'un des deux sénateurs auditeurs de l'IHEDN, avec notre collègue sénatrice Marta de Cidrac. J'ai ainsi assisté, il y a quinze jours, à l'intervention du Premier ministre devant l'IHEDN et l'INHESJ. Je voudrais témoigner de l'utilité de l'IHEDN, dont la mission est de former, d'informer et de fédérer. Depuis sa création il y a presque quatre-vingts ans, nous n'avons jamais été confrontés à de telles difficultés en matière de défense : il est indispensable de conserver l'IHEDN. Il permet aussi de maintenir un lien entre l'armée et la nation ; je fais, en effet, partie de la première génération de sénateurs qui n'a pas effectué de service militaire obligatoire ! Je suis favorable à la réforme de l'IHEDN : il verra d'ailleurs ses effectifs réduits de 9 ETP l'an prochain et tous ses réseaux régionaux vont être supprimés, c'est dommage pour nos territoires. Mais l'IHEDN ne pourra pas faire plus avec moins !

M. Antoine Lefèvre. – Les effectifs de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Midelca) diminuent : sa suppression est-elle programmée ou s’agit-il d’une simple diminution conjoncturelle ?

M. Roger Karoutchi. – Je regrette que beaucoup d’AAI ne soient pas réellement indépendantes et ne représentent que des moyens de retirer au Parlement des pouvoirs. Le vrai défenseur des libertés publiques, c’est le Parlement !

L’ancêtre de la Miviludes avait été créé à la suite de la première commission d’enquête parlementaire sur les sectes. Je ne comprends pas qu’on accepte sa disparition sans rien dire !

En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public », je pense qu’il faudra mieux définir les pouvoirs du CSA dans le prochain projet de loi sur l’audiovisuel.

Mme Christine Lavarde. – Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué la semaine dernière, dans une communication, la sécurité informatique des pouvoirs publics. Qu’en est-il, pour 2020, des crédits de l’Anssi ? L’Agence a-t-elle résolu ses difficultés de recrutement, notamment de certains profils spécialisés en sécurité informatique ? Elle propose, en effet, des rémunérations inférieures au secteur privé et peine à fidéliser son personnel.

M. Marc Laménie. – Nous assistons à une diminution des moyens humains dans les services publics, exception faite des AAI : je m’interroge, au regard notamment des besoins de nos territoires. Pourquoi ne pas renforcer les moyens alloués à la sécurité intérieure ?

Par ailleurs, les crédits figurant à l’action n° 13 « Ordre de la Légion d’honneur » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » me semblent élevés. De quels moyens humains dispose cette institution, alors que d’autres distinctions existent que la Légion d’honneur ?

M. Claude Raynal. – Le SIG voit ses moyens croître en 2020. Je m’interroge sur le principe d’une telle augmentation au bénéfice de la communication institutionnelle du Gouvernement... Nous pourrions utilement la supprimer pour revenir au niveau de crédits de 2019.

La suppression de la Miviludes constitue un sujet plus préoccupant. Quel en est le sens ? Il convient, selon moi, de conserver une structure consacrée à la lutte contre les dérives sectaires ; le symbole est d’importance. Son rattachement au ministère de l’intérieur revient à mal connaître les missions de la Miviludes, notamment en matière de pratiques non-conventionnelles dans les domaines de la santé et de l’éducation. Je ne peux donc être favorable à ce budget.

M. Alain Houpert. – Nous avons évoqué le CSA, la CNIL et les conséquences du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

Je crains, pour ma part, que les règles ainsi établies aient des compétences dommageables sur la compétitivité de la France dans le domaine de l'intelligence artificielle.

Mme Nathalie Goulet. – Je partage les inquiétudes exprimées par notre collègue Claude Raynal s'agissant de la Miviludes. Sa fusion avec le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) n'a nul sens : radicalisation et phénomènes sectaires ne peuvent être confondus. En outre, les actions du CIPDR n'ont jamais été évaluées, alors que la lutte contre la radicalisation s'est révélée un fiasco, comme l'ont montré nos collègues Esther Benbassa et Catherine Troendlé dans un rapport d'information.

Quelles sont, par ailleurs, les missions exactes de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (Dinsic) ? L'heure est à la fusion des fichiers, notamment de sécurité sociale, mais nous connaissons mal cet organisme pourtant utile en matière de protection des données personnelles.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – J'ai pris bonne note des observations de notre collègue Jean-Yves Leconte, mais, pour maîtriser les finances publiques, il apparaît nécessaire de trouver des sources d'économies. Les AAI doivent également participer à l'effort budgétaire. Je partage en revanche son inquiétude sur la débudgétisation des effectifs du ministère des armées détachés auprès du Premier ministre.

En réponse à Bernard Delcros, l'opération Ségur-Fontenoy, destinée à rassembler les services du Premier ministre, la CNIL et le Défenseur des droits sur un site proche du ministère des affaires sociales, représente un investissement de 370 millions d'euros. Les gains estimés des cessions de patrimoine s'élèvent à 268 millions d'euros, au lieu des 250 millions d'euros initialement envisagés, ce qui réduit le coût final de l'investissement. En outre, des économies seront réalisées grâce à des mesures de rationalisation et de mutualisation. L'opération améliorera enfin le confort des usagers des bureaux.

Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué les nécessaires réductions d'effectifs, mais certains organismes, comme l'Anssi, ont besoin de recruter.

Mme Goulet et MM. Capus, Raynal et Karoutchi ont fait part de leurs inquiétudes quant à la suppression de la Miviludes. La structure comptait six ETP : deux ont été supprimés en 2018, deux autres cette année. Elle ne pouvait poursuivre ainsi une activité indépendante. En outre, les services du Premier ministre favorisent une agilité de gestion, plus aisée avec un nombre limité de structures, ce qui explique aussi le transfert des deux emplois restants au ministère de l'intérieur.

Notre collègue Emmanuel Capus a livré un plaidoyer pour l'IHEDN. L'organisme doit mener une action efficace pour renforcer le lien entre la société et les forces de sécurité et de défense. Le SNU pourrait constituer une opportunité pour étendre ses missions.

Roger Karoutchi craint que les AAI ne se substituent au Parlement, qui doit évidemment assumer les responsabilités qui lui sont confiées. Quant à la fusion entre le CSA et la Hadopi, le projet de loi à venir permettra utilement de clarifier le dispositif.

Antoine Lefèvre, la Midelca poursuit son action, malgré une diminution de ses moyens.

Christine Lavarde, entre 2015 et 2020, les effectifs de l'Anssi seront passés de 460 ETP à 692 ETP. Pour son directeur général, l'agence fonctionnera dans des conditions idéales à 750 ETP. Certaines autorités publiques, concurrencées par l'attractivité du secteur privé, peinent parfois à recruter, mais l'Anssi ne se trouve pas dans cette situation. Si le *turn-over* y est élevé, il a aussi quelque utilité : les anciens salariés de l'Anssi transmettent ailleurs leur savoir-faire en matière de sécurité informatique.

Marc Laménie, le numérique prenant de l'ampleur dans le secteur public, il convient d'adapter les moyens aux besoins. Quant à l'Ordre de la Légion d'honneur, je vous informe qu'il a également la charge des médailles militaires, de l'Ordre du mérite, du musée de la Légion d'honneur et de deux maisons d'éducation pour jeunes filles, lesquels affichent de spectaculaires résultats aux examens.

Nous proposons justement, Claude Raynal, de supprimer l'augmentation octroyée au SIG.

Alain Houpert, l'intelligence artificielle représente effectivement un sujet important.

Enfin, Nathalie Goulet, la Dinsic est une direction de taille modeste comptant moins d'une centaine d'agents. Elle vérifie les marchés publics liés au numérique passés par les services de l'État, afin d'éviter des échecs comme celui du logiciel Louvois. La structure est efficace : elle a notamment développé des logiciels permettant aux petites et moyennes entreprises de répondre aisément à des appels d'offres. Par décret du 25 octobre 2019, elle est devenue la Direction interministérielle au numérique (Dinum).

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.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, 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, qu'elle a cependant rectifié, et d'adopter sans modification les crédits du budget annexe « Publications officielles et informations administratives ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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 ;
- M. David POILPOT, Chef du Bureau du Budget.

Direction de l'information légale et administrative (DILA)

- M. Bertrand MUNCH, Directeur ;
- M. Gilles DUFNERR, Responsable du département des affaires financières.

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)

- Mme Marie-Laure DENIS, Présidente ;
- M. Jean LESSI, Secrétaire général ;
- M. Olivier TOURNUT, Directeur administratif et financier ;
- Mme Tiphaine HAVEL, Conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires.

Institut des Hautes Études de Défense Nationale

- M. Patrick DESTREMEAU, Directeur.

Service d'Information du Gouvernement (SIG)

- M. Michael NATHAN, Directeur.

Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN)

- Général de corps d'armée Xavier le PELLETIER de WOILLEMONT, Secrétaire général adjoint de la défense et de la sécurité nationale ;
- M. Henri ZELLER, Sous-directeur finances ;
- M. Gwénaél JÉZÉQUEL, Conseiller pour les relations institutionnelles.