

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

**COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ET  
PUBLICATIONS OFFICIELLES**

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°9) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »</b> .....	9
<b>A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »</b> .....	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i> .....	9
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i> .....	12
<b>B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »</b> .....	14
1. <i>L'architecture du programme</i> .....	14
2. <i>L'évolution du périmètre du programme</i> .....	15
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i> .....	16
<b>C. L'ÉVOLUTION DU BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> .....	18
<b>II. L'EXIGENCE NOUVELLE DE SOBRIÉTÉ GOUVERNEMENTALE</b> .....	21
<b>A. LA NOUVELLE SOBRIÉTÉ FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT</b> .....	21
1. <i>La baisse de la rémunération des membres du Gouvernement</i> .....	21
2. <i>La modération financière des cabinets ministériels</i> .....	23
<b>B. LE RENFORCEMENT DE LA DÉONTOLOGIE GOUVERNEMENTALE</b> .....	26
1. <i>La charte de déontologie du Gouvernement</i> .....	26
2. <i>La codification des règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement</i> .....	29
<b>III. L'ÉVOLUTION DES FONCTIONS DE COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</b> .....	31
<b>A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT</b> .....	31
1. <i>La responsabilité du secrétariat général du Gouvernement en matière de qualité de la loi</i> .....	31
2. <i>L'organisation du changement de Gouvernement</i> .....	33
3. <i>Le renforcement du pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'État</i> .....	34
<b>B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	34
<b>C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE</b> .....	36
1. <i>Les missions et les projets du secrétariat général</i> .....	36
2. <i>La poursuite de la montée en puissance de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information</i> .....	37
<b>D. LA CRÉATION EN 2012 DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	38

<b>IV. L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION .....</b>	<b>42</b>
<b>A. L'INFORMATION JURIDIQUE ET L'ACCÈS AU DROIT.....</b>	<b>42</b>
1. <i>La direction de l'information légale et administrative .....</i>	<i>42</i>
2. <i>La poursuite du processus de codification.....</i>	<i>45</i>
<b>B. LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE .....</b>	<b>46</b>
1. <i>L'évolution du service d'information du Gouvernement.....</i>	<i>46</i>
2. <i>Un nouveau contrôle de la Cour des comptes .....</i>	<i>48</i>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>49</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 27 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois a examiné<sup>1</sup>, sur le rapport pour avis de **M. Alain Anziani**, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du **projet de loi de finances pour 2013**.

Après avoir détaillé l'évolution des crédits du programme entre 2012 et 2013, le rapporteur a expliqué les deux modifications importantes de son périmètre intervenant en 2013 : sortie des crédits de rémunération des emplois déconcentrés relevant du Premier ministre et entrée des crédits de l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État (DGME), désormais rattachée au nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) relevant du Premier ministre.

Le rapporteur a relevé la volonté de sobriété annoncée par le nouveau Gouvernement, qui trouve sa traduction budgétaire dans le programme, avec la baisse de rémunération de 30 % des membres du Gouvernement, la création d'une charte de déontologie des membres du Gouvernement et la modération des effectifs et des dépenses des cabinets ministériels.

Enfin, après avoir rappelé l'enquête sévère de la Cour de comptes en 2011 sur les dépenses de communication du Gouvernement, le rapporteur a évoqué le rôle du service d'information du Gouvernement (SIG), qui a fait l'objet d'une nouvelle enquête en 2012. Si les procédures de contrôle ont été améliorées et leur transparence renforcée, il reste à asseoir l'autorité du SIG dans la fonction stratégique de coordination interministérielle et de pilotage de la politique de communication du Gouvernement.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année consécutive, votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits inscrits au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Soucieuse du bon fonctionnement des institutions de la République, votre commission souhaite en effet suivre de façon attentive l'emploi des crédits affectés aux services du Premier ministre, lesquels sont chargés notamment de veiller au bon accomplissement des procédures prévues par la Constitution, ainsi qu'aux autorités et organismes qui lui sont rattachés.

Pour cette deuxième édition de son avis budgétaire sur le programme « Coordination du travail gouvernemental », pour le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur a souhaité étendre le champ de ses investigations aux activités de la direction de l'information légale et administrative (DILA), au titre de la problématique transversale de la diffusion et de l'accessibilité du droit, qu'il a déjà analysée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012. Issue de la fusion en 2010 de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française, la DILA est placée sous l'autorité du Premier ministre, comme les services entrant dans le périmètre du programme et comme les directions qu'elle a remplacées, et rattachée au secrétaire général du Gouvernement. Elle fait l'objet du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Votre rapporteur a souhaité également mettre en valeur la nouvelle exigence de sobriété voulue par le Président de la République et appliquée par le Premier ministre, exigence qui s'est immédiatement traduite dans les règles s'imposant aux ministres, au-delà de la seule charte de déontologie qu'ils ont été invités à signer lors du premier conseil des ministres du Gouvernement, le jeudi 17 mai 2012. Force est de reconnaître qu'il s'agit d'un progrès tout à fait bienvenu pour la morale publique et l'exemplarité des gouvernants, dans un temps difficile où la nécessité du redressement des comptes publics impose un partage de l'effort entre tous. La modération des dépenses des membres du Gouvernement et de leurs collaborateurs contribuent, avec d'autres initiatives bien sûr, à la nécessaire rénovation de notre vie publique et à la mise en place de principes déontologiques que nos concitoyens sont légitimement en droit d'attendre de leurs représentants.

Concernant l'évolution des crédits dédiés à la coordination du travail gouvernemental et aux services relevant du Premier ministre, le projet de loi de finances pour 2013 traduit lui aussi cette exigence de sobriété, alors que la loi de finances initiale pour 2012 les avait sanctuarisés, en leur accordant une progression. Dans le projet de loi de finances pour 2013, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » progressent ainsi de 0,83 % en autorisations d'engagement et de 5,32 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2012, à périmètre constant. Cette progression, en particulier des crédits de paiement, compte tenu de l'évolution des missions des services, cache en réalité une diminution, certes modeste mais réelle, des moyens de fonctionnement des services du Premier ministre, ce qui est particulièrement notable dans la période récente, pour ne pas dire inédit. Là encore s'exprime le souci de sobriété et d'exemplarité du Gouvernement.



## I. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

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

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comporte trois programmes :

- le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » ;
- le programme n° 308 « Protection des droits et libertés »<sup>1</sup> ;
- le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour traduire dans l'architecture budgétaire la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), dont le pilotage et le suivi sont assurés par le secrétariat général du Gouvernement, ce dernier programme comprendra en 2013 l'intégralité des moyens de la mission affectés en administration déconcentrée : les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles, issues de la fusion des services antérieurs et placées sous l'autorité des préfets, les crédits immobiliers de la plupart des administrations déconcentrées ainsi que, à partir de 2013, les crédits de personnel correspondant aux emplois de direction dans ces administrations qui relèvent du Premier ministre<sup>2</sup>.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe ainsi les crédits correspondant aux **fonctions de direction du Gouvernement et de coordination interministérielle exercées par le Premier ministre**. Ce critère de l'interministérialité a ainsi prévalu pour y rattacher le nouveau programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »<sup>3</sup>.

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

Le projet de loi de finances pour 2012 avait préservé le programme « Coordination du travail gouvernemental », en lui accordant une progression de 3,98 % en autorisations d'engagement, alors que la mission voyait une réduction drastique de ses autorisations d'engagement, et de 3,43 % en crédits de paiement, l'ensemble de la mission étant limitée à 2,84 %. Votre rapporteur y avait vu une sanctuarisation des crédits des services du Premier ministre. La

---

<sup>1</sup> Le programme « Protection des droits et libertés » regroupent les crédits de sept autorités administratives indépendantes, de la commission nationale consultative des droits de l'homme et du Défenseur des droits. Il fait l'objet d'un avis budgétaire de la commission des lois. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-17/a12-154-17.html>

<sup>2</sup> Directeurs départementaux des directions départementales interministérielles et leurs adjoints, secrétaires généraux pour les affaires régionales et leurs collaborateurs, soit 836 emplois.

<sup>3</sup> Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 prévoit en effet que les directions départementales interministérielles sont des « services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre ».

progression des crédits du programme avait été moindre après le vote du texte par l'Assemblée nationale, avec 3,37 % pour les autorisations d'engagement et 1,87 % pour les crédits de paiement.

*In fine*, la loi de finances pour 2012, telle qu'elle a été définitivement adoptée par le Parlement, a accordé au programme « Coordination du travail gouvernemental » des crédits légèrement au-delà des montants adoptés par l'Assemblée nationale : 607 millions d'euros en autorisations d'engagement et 591 millions en crédits de paiement, soit respectivement une progression de 3,53 % et de 2,02 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une augmentation des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » de 10,09 % en autorisations d'engagement et de 2,58 % en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette hausse est très inégalement répartie entre les trois programmes qui constituent la mission, comme l'illustrent les tableaux ci-après. Ainsi, les crédits du programme « Protection des droits et libertés » connaissent un tassement, ceux du programme « Coordination du travail gouvernemental » sont sévèrement réduits et enfin ceux du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » augmentent très fortement. Le programme « Coordination du travail gouvernemental » représentait plus de la moitié des crédits en 2012, mais il n'en représente plus, dans le projet de loi de finances pour 2013, que 41,99 % en autorisations d'engagement et 44,01 % en crédits de paiement.

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

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Coordination du travail gouvernemental	607 583	55,53 %	505 774	41,99 %	- 16,76 %
Protection des droits et libertés	81 818	7,48 %	80 381	6,67 %	- 1,76 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	404 757	36,99 %	618 391	51,34 %	+ 52,78 %
Total de la mission	1 094 158	100 %	1 204 546	100 %	+ 10,09 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

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

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Coordination du travail gouvernemental	591 110	52,22 %	510 960	44,01 %	- 13,56 %
Protection des droits et libertés	93 541	8,26 %	91 789	7,91 %	- 1,87 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	447 257	39,51 %	558 321	48,09 %	+ 24,83 %
Total de la mission	1 131 908	100 %	1 161 071	100 %	+ 2,58 %

En réalité, ces évolutions différentes des trois programmes entre 2012 et 2013 résultent d'un changement de périmètre de deux d'entre eux. En effet, les crédits destinés à la rémunération des emplois déconcentrés qui relèvent du Premier ministre depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État, c'est-à-dire les emplois des secrétaires généraux aux affaires régionales et de leurs collaborateurs et ceux des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints, jusque là inscrits au programme « Coordination du travail gouvernemental », ont été transférés au programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Ce transfert représente en 2013 un montant de 107 millions d'euros et 836 emplois<sup>1</sup>, expliquant la réduction des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Votre rapporteur se félicite, dans un souci de cohérence et de lisibilité du programme « Coordination du travail gouvernemental », du transfert de ces crédits vers un programme qui semble parfaitement de nature à les accueillir. Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2012, il s'était interrogé en effet sur le rattachement de ces crédits à ce programme, alors qu'existait un programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Certes, ces crédits avaient été ouverts au lancement de la réforme de l'administration territoriale, en 2009, c'est-à-dire avant la création, en 2011, du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », mais il avait été répondu l'année dernière à votre rapporteur que ce transfert ne paraissait pas justifié car ce programme n'accueillait pas de crédits de rémunération. Votre rapporteur ne peut par conséquent que saluer cette évolution.

En dehors de ce transfert, le programme « Coordination du travail gouvernemental » bénéficie d'une augmentation de 0,83 % de ses autorisations d'engagement et de 5,32 % de ses crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Il

<sup>1</sup> Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

apparaît ainsi que, globalement, **les services du Premier ministre demeurent préservés de l'effort budgétaire**, en raison de leur caractère prioritaire.

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

La discussion du projet de loi de finances pour 2013 à l'Assemblée nationale n'a guère fait varier les montants attribués aux programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », avec des modifications très ponctuelles, à une exception près.

En effet, par voie d'amendement du Gouvernement, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » ont été majorés du fait du transfert des moyens de l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État (DGME), correspondant à la création auprès du Premier ministre d'un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en octobre 2012<sup>1</sup>. Ce transfert représente plus de 47 millions d'euros, dont 11 millions seulement de crédits de personnel, et 137 emplois. Les crédits de la DGME proviennent du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » comme ceux de l'ensemble de la mission ont été majorés de ce montant, par rapport au projet de loi initial.

Les autorisations d'engagement de la mission ont ainsi été portées à 1,252 milliard d'euros et les crédits de paiement à 1,208 milliard d'euros, en progression respectivement de 14,43 % et de 6,77 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

---

<sup>1</sup> Voir infra p. 38.

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

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Coordination du travail gouvernemental	607 583	55,53 %	553 346	44,20 %	- 8,93 %
Protection des droits et libertés	81 818	7,48 %	80 303	6,41 %	- 1,85 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	404 757	36,99 %	618 391	49,39 %	+ 52,78 %
Total de la mission	1 094 158	100 %	1 252 039	100 %	+ 14,43 %

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

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Coordination du travail gouvernemental	591 110	52,22 %	558 532	46,21 %	- 5,51 %
Protection des droits et libertés	93 541	8,26 %	91 711	7,59 %	- 1,96 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	447 257	39,51 %	558 321	46,20 %	+ 24,83 %
Total de la mission	1 131 908	100 %	1 208 565	100 %	+ 6,77 %

Pour le programme « Coordination du travail gouvernemental », la baisse initiale des crédits, compte tenu du transfert des crédits de rémunération des personnels déconcentrés, est ainsi minorée, avec une réduction ramenée de 16,76 % à 8,93 % pour les autorisations d'engagement et de 13,56 % à 5,51 % pour les crédits de paiement.

Si l'on neutralise l'effet de ce transfert des personnels déconcentrés, **les autorisations d'engagement du programme augmentent de 10,31 % et les crédits de paiement de 15,13 %** par rapport à la loi de finances pour 2012 après le vote de l'Assemblée nationale.

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

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

### **1. L'architecture du programme**

Alors qu'il comportait neuf actions dans la loi de finances pour 2012, le programme « Coordination du travail gouvernemental » ne comporte, dans le projet de loi de finances pour 2013, que huit actions, en raison du transfert vers le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de l'action n° 5 (administration territoriale), regroupant les crédits destinés à la rémunération des emplois déconcentrés qui relèvent du Premier ministre depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État, c'est-à-dire les secrétaires généraux aux affaires régionales et leurs collaborateurs ainsi que les directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints.

Ainsi, les crédits du programme sont répartis au sein de huit actions :

- crédits des cabinets du Premier ministre, du ministre chargé des relations avec le Parlement et du ministre chargé des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, ainsi que du secrétariat général du Gouvernement (SGG), du service d'information du Gouvernement (SIG), de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de diverses structures relevant du Premier ministre<sup>1</sup> (action n° 1 : coordination du travail gouvernemental)<sup>2</sup> ;

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

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

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

- crédits des organismes de conseil et de prospective du Premier ministre : Centre d'analyse stratégique (CAS), Conseil d'analyse économique

---

<sup>1</sup> Par exemple la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), le commissaire général à l'investissement ou la Commission supérieure de codification (CSC). Les crédits de la MIVILUDES sont examinés dans l'avis budgétaire de la commission des lois sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-21/a12-154-21.html>

<sup>2</sup> L'action n° 1 comporte également des crédits d'intervention permettant au Premier ministre d'attribuer des subventions à des fondations et des associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté, à hauteur d'environ 8 millions d'euros en 2013.

(CAE), Conseil d'orientation des retraites (COR), Conseil d'analyse de la société (CASOC), Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), et subventions à plusieurs organismes de recherche (action n° 11 : stratégie et prospective)<sup>1</sup> ;

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

- crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), placée sous l'autorité du Premier ministre par le décret n° 99-808 du 15 septembre 1999 qui l'a constituée (action n° 15 : MILDT)<sup>2</sup>.

## 2. L'évolution du périmètre du programme

Outre la création auprès du Premier ministre du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le programme « Coordination du travail gouvernemental » est marqué dans le projet de loi de finances pour 2013 par plusieurs modifications importantes :

- la sortie du programme, déjà évoquée plus haut, de l'action n° 5 (administration territoriale), correspondant aux crédits de rémunération des personnels des services déconcentrés qui relèvent du Premier ministre ;

- le transfert de l'action n° 10 (soutien) à l'action n° 1 (coordination du travail gouvernemental) des crédits de fonctionnement et d'investissement relatifs à la création du réseau interministériel de l'État (RIE)<sup>3</sup>, projet géré par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication qui relève elle-même de l'action n° 1, ainsi qu'un transfert vers l'action n° 1 de 15 emplois d'autres programmes pour ce même projet ;

- la poursuite du renforcement des moyens de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui relève de l'action n° 2 (coordination de la sécurité et de la défense) et qui devrait bénéficier en 2013 de 65 emplois supplémentaires ;

- le transfert de l'action n° 1 (coordination du travail gouvernemental) à l'action n° 10 (soutien) de crédits concernant des fonctions support, en vue d'une plus grande mutualisation de ces fonctions, correspondant à 14 emplois ;

- la montée en puissance du secrétariat général du Gouvernement dans son rôle de pilote de la réforme de l'administration territoriale de l'État, avec

---

<sup>1</sup> Une mission de réflexion est en cours, à la demande du Premier ministre, sur la mise en place d'une instance de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques, ouverte aux acteurs sociaux, qui pourrait se substituer à plusieurs de ces organismes.

<sup>2</sup> Les crédits de la MILDT font l'objet d'un avis de la commission des affaires sociales. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-151-2/a12-151-2.html>

<sup>3</sup> Décidé en 2011, ce projet vise à regrouper l'ensemble des réseaux existants sur un périmètre d'environ 17 000 sites, au niveau central comme dans les services déconcentrés, dans un but de mutualisation mais aussi de sécurisation des réseaux informatiques. La mise en place du cœur de réseau et le début des raccordements devraient avoir lieu en 2013.

la création en 2012 au sein de la DSAF d'une sous-direction du pilotage des services déconcentrés (action n° 10).

### 3. L'évolution des crédits des actions du programme

Hors transfert de l'action n° 5 (administration territoriale) et création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui devrait conduire à la constitution d'une nouvelle action au sein du programme, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » progressent dans le projet de loi de finances pour 2013 de 0,83 % en autorisations d'engagement et de 5,32 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette évolution n'affecte cependant pas de manière identique toutes les actions du programme, telles qu'elles sont présentées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2013 déposé initialement, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après<sup>1</sup>.

Votre rapporteur souligne la forte progression des crédits de paiement destinés aux fonctions stratégiques de coordination, fonctions qui relèvent des trois premières actions du programme : 8,20 % pour la coordination du travail gouvernemental (action n° 1), 8,07 % pour la coordination de la sécurité et de la défense (action n° 2) et 6,87 % pour la coordination de la politique européenne (action n° 3). En revanche, cette progression est moindre en autorisations d'engagement pour la coordination du travail gouvernemental, avec 5,52 %, et elle n'existe pas pour la coordination de la sécurité et de la défense, avec une baisse de 0,25 %, tandis que la progression est identique pour la coordination de la politique européenne avec 6,87 %.

Concernant la coordination du travail gouvernemental (action n° 1), cette évolution concerne les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, car les crédits de rémunération subissent un léger tassement. Ceci résulte de l'intégration des crédits destinés au réseau interministériel de l'État (RIE). Le tassement des crédits de personnel correspond à une réduction de 16 emplois, masquée par l'arrivée de 15 emplois d'autres ministères dans le cadre du RIE, le transfert de 14 emplois de fonctions support vers la DSAF et l'ouverture de crédits à hauteur de 11 emplois pour la prise en charge intégrale d'un nouveau cabinet ministériel, celui de la ministre chargée des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, rattaché budgétairement au Premier ministre. Ainsi que le secrétaire général du Gouvernement l'a indiqué à votre rapporteur, l'année 2013 verra donc en réalité une **réduction des moyens de fonctionnement des services du Premier ministre** dont l'activité demeure inchangée par rapport à 2012.

Concernant la coordination de la sécurité et de la défense (action n° 2), les crédits de personnel devraient connaître en 2013 une progression de

---

<sup>1</sup> L'autorisation budgétaire du Parlement ne portant que sur les crédits des missions et de leurs programmes, le montant des crédits alloués à chaque action budgétaire devra être modifié par le Gouvernement après l'adoption définitive de la loi de finances.



19,1 %, soit près de 7 millions d'euros, résultant de la poursuite de la montée en puissance de l'ANSSI. Ils représentent cependant moins d'un cinquième des crédits de l'action, qui sont sinon quasiment exclusivement des crédits de fonctionnement et d'investissement. La progression des crédits de paiement est liée à un rattrapage du niveau des autorisations d'engagement.

Concernant la coordination de la politique européenne (action n° 3), il s'agit d'une progression de l'ensemble des crédits de l'action, qu'il s'agisse des crédits de personnel comme des crédits de fonctionnement du SGAE.

Stratégiques, ces trois actions représentent ensemble, en 2013, 70 % des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

**Autorisations d'engagement du programme « Coordination du travail gouvernemental »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	83 578	16,66 %	88 191	17,44 %	+ 5,52 %
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	246 469	49,14 %	245 842	48,61 %	- 0,25 %
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	14 787	2,95 %	15 803	3,12 %	+ 6,87 %
Action n° 10 : Soutien	80 824	16,11 %	80 748	15,97 %	- 0,09 %
Action n° 11 : Stratégie et prospective	27 992	5,58 %	25 963	5,13 %	- 7,25 %
Action n° 13 : Ordre de la Légion d'honneur	23 260	4,64 %	25 879	5,12 %	+ 11,26 %
Action n° 14 : Ordre de la Libération	1 434	0,29 %	1 345	0,27 %	- 6,22 %
Action n° 15 : MILDT	23 262	4,64 %	22 001	4,35 %	- 5,42 %
Total du programme	501 608	100 %	505 774	100 %	+ 0,83 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

**Crédits de paiement du programme « Coordination du travail gouvernemental »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	83 578	17,23 %	90 431	17,70 %	+ 8,20 %
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	232 069	47,84 %	250 793	49,08 %	+ 8,07 %
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	14 787	3,05 %	15 803	3,09 %	+ 6,87 %
Action n° 10 : Soutien	78 724	16,23 %	78 743	15,41 %	+ 0,02 %
Action n° 11 : Stratégie et prospective	28 019	5,78 %	25 963	5,08 %	- 7,34 %
Action n° 13 : Ordre de la Légion d'honneur	23 260	4,79 %	25 879	5,06 %	+ 11,26 %
Action n° 14 : Ordre de la Libération	1 434	0,30 %	1 345	0,26 %	- 6,22 %
Action n° 15 : MILDT	23 262	4,79 %	22 001	4,31 %	- 5,42 %
Total du programme	485 134	100 %	510 960	100 %	+ 5,32 %

Parallèlement, les crédits destinés aux organismes de prospective et de conseil placés auprès du Premier ministre voient une réduction de plus de 7 % de leurs crédits, représentant environ 2 millions d'euros, tandis que les crédits destinés à l'ordre de la Légion d'honneur progressent significativement de plus de 11 %, soit environ 2,5 millions d'euros.

***C. L'ÉVOLUTION DU BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »***

Seul le budget de la direction de l'information légale et administrative (DILA) figure dans le budget annexe « Publications officielles et information administrative »<sup>2</sup>. Le budget annexe ne bénéficie d'aucun abondement par le

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

<sup>2</sup> Un budget annexe constitue une mission budgétaire au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et peut comporter des programmes. Selon l'article 18 de la loi organique, « des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

budget de l'État mais est uniquement alimenté par des ressources tirées de l'exploitation commerciale des activités de la DILA, c'est-à-dire la vente de produits et la prestation de services<sup>1</sup>.

En 2012, les recettes de fonctionnement, qui représentent l'intégralité des recettes du budget annexe, étaient évaluées à 200,3 millions d'euros. Pour 2013, elles sont évaluées à 219,5 millions d'euros, soit une progression de 9,6 %. Cette forte progression paraît cohérente avec l'évolution positive des recettes de la DILA ces dernières années, comme l'illustre le tableau ci-après. Cette progression repose pour l'essentiel sur le dynamisme du produit issu des annonces légales et administratives – en dépit d'une baisse attendue en 2012, année de la restructuration de la DILA<sup>2</sup> –, qui compense la lente érosion du produit des abonnements aux journaux et périodiques et de la vente des publications ainsi que du produit issu des travaux d'édition pour le compte d'autres administrations.

**Évolution des recettes de la DILA**  
(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	LFI 2012	PLF 2013
Annonces	176,02	178,39	184,46	205,16	174,00	194,35
Publications et abonnements	13,14	13,48	10,06	8,95	13,05	12,30
Prestations d'édition	6,90	6,33	3,73	3,91	3,84	4,50
Autres recettes	18,31	9,86	7,98	6,43	9,4	8,5
Total	214,40	208,06	206,23	224,45	200,29	219,55

Source : DILA. Les chiffres avant 2010 résultent de l'addition des activités des deux anciennes directions auxquelles s'est substituée la DILA.

Deux programmes sont inscrits dans le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». D'une part, le programme « Édition et diffusion » regroupe les activités de diffusion légale et d'information administrative (*Journaux officiels*, bulletins, gestion du site « Legifrance... ). D'autre part, le programme « Pilotage et activités de développement des publications » regroupe les moyens de fonctionnement, y compris les dépenses de personnel, et les activités transversales. Les deux programmes sont d'une importance budgétaire à peu près équivalente, comme l'illustrent les tableaux ci-après. Les progressions envisagées en 2013 résultent principalement de

<sup>1</sup> Auxquelles s'ajoutent, dans une proportion très faible, des produits exceptionnels.

<sup>2</sup> Voir infra p. 42. L'exécution 2012 fait cependant apparaître, au 31 juillet, des recettes d'annonces de 110,96 millions d'euros, laissant supposer une sous-estimation du montant initial des recettes pour 2012.

l'augmentation des opérations en capital, dans le cadre de la politique immobilière et de modernisation des outils de production et de diffusion, en particulier des systèmes informatiques, conduite par la DILA.

**Autorisations d'engagement du budget annexe « Publications officielles et information administrative »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Édition et diffusion	95 051	52,49 %	107 046	50,98 %	+ 12,62 %
Pilotage et activité de développement des publications	86 046	47,51 %	102 931	49,02 %	+ 19,62 %
Total de la mission	181 098	100 %	209 976	100 %	+ 15,95 %

**Crédits de paiement du budget annexe « Publications officielles et information administrative »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Édition et diffusion	98 160	52,46 %	108 046	50,83 %	10,07 %
Pilotage et activité de développement des publications	88 954	47,54 %	104 531	49,17 %	17,51 %
Total de la mission	187 114	100 %	212 576	100 %	13,61 %

Au regard des dépenses prévues dans le projet de loi de finances pour 2013, retracées dans les tableaux ci-dessus, l'estimation des recettes attendues en 2013 permet d'envisager un excédent d'exploitation de près de 40 millions d'euros et, après prise en compte des opérations en capital, un excédent budgétaire global de 7 millions d'euros, abondant le fonds de roulement.

<sup>1</sup> Hors résultat d'exploitation et variation du fonds de roulement.

## II. L'EXIGENCE NOUVELLE DE SOBRIÉTÉ GOUVERNEMENTALE

Votre rapporteur relève que l'innovation majeure résultant en 2012 du changement de Gouvernement, dans le cadre du programme « Coordination du travail gouvernemental », réside dans l'exigence nouvelle de sobriété gouvernementale, voulue dans un souci d'exemplarité par le Président de la République et mise en œuvre par le Premier ministre.

### A. LA NOUVELLE SOBRIÉTÉ FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT

#### 1. La baisse de la rémunération des membres du Gouvernement

Comme le Président de la République s'y était lui-même engagé, la rémunération des membres du Gouvernement a été immédiatement réduite de 30 %, dès leur nomination, par un décret n° 2012-766 du 17 mai 2012 relatif au traitement des membres du Gouvernement<sup>1</sup>, pris le jour même du premier conseil des ministres. Ce décret se traduit par la diminution de la rémunération brute d'un ministre de 14 200 à 9 940 euros et de celle d'un secrétaire d'État de 13 490 à 9 443 euros.

Concernant la rémunération du Premier ministre – ainsi que celle du Président de la République, qui souhaitait s'appliquer à lui-même ce principe de modération –, une modification législative devait intervenir, car elle avait été fixée au niveau législatif par l'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002, tel qu'issu de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, alors qu'auparavant elle était fixée par décret, comme c'est le cas pour les membres du Gouvernement. Ce texte législatif fixait aussi un cadre pour le calcul des rémunérations des ministres.

#### **Loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002 (article 14)**

Le Président de la République et les membres du Gouvernement reçoivent un traitement brut mensuel calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie dite « hors échelle ». Il est au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

Ce traitement est complété par une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant et par une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

Le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Président de la République et du Premier ministre sont égaux aux montants les plus élevés définis aux deux alinéas ci-dessus majorés de 50 %.

---

<sup>1</sup> Ce décret a modifié le décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement, qui détermine le mode de calcul des rémunérations en appliquant un coefficient à la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant des emplois de l'État classés dans la catégorie « hors échelle ».

Le traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence sont soumis aux cotisations sociales obligatoires et imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

Les éléments de rémunération du Président de la République sont exclusifs de tout autre traitement, pension, prime ou indemnité, hormis celles à caractère familial.

L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012, adoptée au cours de la session extraordinaire de juillet 2012, a réduit de 50 à 5 % le taux de majoration prévu au troisième alinéa de l'article 14 précité permettant de calculer la rémunération du Président de la République et du Premier ministre, en vue de réduire de 30 % leur rémunération globale. Cette modification conduisait à une réduction de la rémunération brute de 21 300 à 14 910 euros.

Or, saisi de ce texte, le Conseil constitutionnel a soulevé d'office cet article, au titre du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, qui « s'applique à l'égard du Président de la République et du Gouvernement ». Dans sa décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, il a considéré que modifier par la loi le traitement du Président de la République, du Premier et des autres membres du Gouvernement méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs. Il a donc censuré l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012, mais aussi l'article 14 de la loi déjà promulguée de finances rectificative pour 2002. Cette censure n'a pas eu d'effet sur la rémunération des ministres.

Contrairement à une information erronée qui a circulé notamment sur internet, cette censure n'a pas davantage abouti à une remise en cause de l'engagement d'une baisse de 30 % de la rémunération du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Tirant rapidement les conséquences de cette décision, le Président de la République et le Premier ministre ont pris le décret n° 2012-983 du 23 août 2012 relatif au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement<sup>1</sup>. Il a été indiqué à votre rapporteur qu'en tout état de cause, cette diminution de la rémunération, concernant le Président de la République comme le Premier ministre, avait été appliquée de manière effective dès sa nomination, anticipant la modification des textes.

**Décret n° 2012-983 du 23 août 2012 relatif au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement (articles 1<sup>er</sup> à 4)**

**Article 1<sup>er</sup>**

Le Président de la République et les membres du Gouvernement reçoivent un traitement brut mensuel calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie dite « hors échelle ». Il est au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

<sup>1</sup> Ce nouveau décret a abrogé le décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement.

Ce traitement est complété par une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant et par une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

#### **Article 2**

Le traitement brut mensuel prévu à l'article 1er est fixé, pour les ministres et les ministres délégués, à 1,4 fois la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant des emplois de l'État classés dans la catégorie « hors échelle ».

#### **Article 3**

Le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Président de la République et du Premier ministre sont égaux aux montants les plus élevés définis à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus majorés de 5 %.

#### **Article 4**

Le présent décret s'applique aux autorités investies à compter du 15 mai 2012, à partir de leur prise de fonctions.

Enfin, ainsi que cela a été indiqué plus haut, l'évolution des moyens de fonctionnement des services du Premier ministre, tels qu'ils sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2013 et au-delà des effets de périmètre et d'évolution des missions, traduit aussi cet effort de modération financière au-delà de la seule réduction de la rémunération du Premier ministre.

#### **Montant des rémunérations brutes mensuelles du Président de la République et des membres du Gouvernement**

Après réduction de 30 %, les rémunérations mensuelles brutes du Président de la République et des membres du Gouvernement s'établissent désormais comme suit, outre les avantages en nature liés à la fonction (logement...) :

- 14 910 euros pour le Président de la République et pour le Premier ministre ;
- 9 940 euros pour un ministre ou un ministre délégué ;
- 9 443 euros pour un secrétaire d'État<sup>1</sup>.

## **2. La modération financière des cabinets ministériels**

Le train de vie de l'ensemble des membres du Gouvernement a été significativement restreint, y compris pour les effectifs et la rémunération des membres des cabinets ministériels.

Les fonctions de chacun des membres de cabinet doivent être définies avec précision, de sorte que les ministres doivent faire connaître au Premier ministre, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, avant la publication des nominations au *Journal officiel*, l'organisation de leur cabinet et l'attribution de chacun de ses membres. Les membres des cabinets sont

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement actuel ne compte aucun secrétaire d'État.

soumis à des règles déontologiques qui s'inspirent peu ou prou de celles qui sont applicables aux membres du Gouvernement<sup>1</sup>.

Le Premier ministre a limité à quinze le nombre de collaborateurs de cabinet d'un ministre de plein exercice et à dix pour un ministre délégué. A titre de comparaison, sous le Gouvernement précédent, ces chiffres étaient de vingt pour un ministre de plein exercice, douze pour un ministre placé auprès d'un ministre et six pour un secrétaire d'État. Il en résulte logiquement une modération dans la composition des cabinets, puisqu'au 1<sup>er</sup> août 2012 leurs effectifs globaux représentaient 12 % de moins que la moyenne des effectifs de la période 2007-2011.

Dans un souci de transparence accrue par rapport au Gouvernement précédent que votre rapporteur tient à saluer, le nouveau Gouvernement a mis à disposition du Parlement une annexe budgétaire détaillée sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels qui récapitule les chiffres depuis 2007<sup>2</sup>, alors que jusque là seuls les chiffres de l'année étaient présentés, et mentionne les rémunérations globales par cabinet par type de position de leurs membres, y compris pour les membres mis à disposition par leur administration<sup>3</sup>.

Au 1<sup>er</sup> août 2012, les 39 cabinets ministériels, incluant le cabinet du Premier ministre, comportaient au total 525 membres de cabinet<sup>4</sup>, ainsi que 2378 collaborateurs chargés des fonctions support. Votre rapporteur observe que tous les membres du Gouvernement respectent les plafonds d'effectifs fixés par le Premier ministre, à l'exception du ministre de l'économie et des finances et de son ministre délégué chargé du budget, ainsi que du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche. Ces nominations au-delà des plafonds ont dû faire l'objet de dérogations du Premier ministre, étant entendu que la publication des nominations au *Journal officiel* intervient par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, chargé de contrôler leur régularité au regard notamment des instructions du Premier ministre.

#### Effectifs des cabinets ministériels au 1<sup>er</sup> août 2012

Ministre des affaires étrangères	15
<i>Ministre délégué chargé des affaires européennes</i>	10
<i>Ministre délégué chargé du développement</i>	10
<i>Ministre déléguée chargée de la francophonie</i>	8
<i>Ministre déléguée chargée des Français à l'étranger</i>	9

<sup>1</sup> Voir infra p. 30.

<sup>2</sup> Ce « jaune budgétaire » est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_cabinets\\_ministeriels.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013_cabinets_ministeriels.pdf)

<sup>3</sup> La rémunération est prise en charge par le cabinet pour les fonctionnaires détachés ou mis à disposition contre remboursement, ainsi que pour les contractuels, pas pour les fonctionnaires mis à disposition par leur administration sans remboursement.

<sup>4</sup> Incluant les cabinets militaires du Premier ministre et du ministre de la défense.



Ministre des affaires sociales et de la santé	15
<i>Ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie</i>	10
<i>Ministre déléguée chargée de la famille</i>	10
<i>Ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion</i>	9
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	14
<i>Ministre délégué chargé de l'agroalimentaire</i>	9
Ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme	10
Ministre du commerce extérieur	11
Ministre de la culture et de la communication	15
Ministre de la défense	15
<i>Cabinet militaire du ministre de la défense</i>	1
<i>Ministre délégué chargé des anciens combattants</i>	9
Ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement	13
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	15
<i>Ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche</i>	13
Ministre de l'économie et des finances	20
<i>Ministre délégué chargé du budget</i>	16
<i>Ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation</i>	9
Ministre de l'éducation nationale	15
<i>Ministre déléguée chargée de la réussite éducative</i>	10
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	15
<i>Ministre délégué chargé de la ville</i>	10
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	15
Ministre de l'intérieur	12
Ministre de la justice	14
Ministre des outre-mer	15
Ministre du redressement productif	15
<i>Ministre déléguée chargée des PME, de l'innovation et de l'économie numérique</i>	10
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	12
<i>Ministre déléguée chargée de la décentralisation</i>	8
Premier ministre	53
<i>Cabinet militaire du Premier ministre</i>	10
<i>Ministre délégué chargé des relations avec le Parlement</i>	10

Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	14
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	15
<i>Ministre délégué chargé de la formation</i>	6
Total	525

Le montant des rémunérations des membres des cabinets a désormais été plafonné, au point d'ailleurs que certains n'ont pu conserver le niveau de leur rémunération antérieure. Le secrétariat général du Gouvernement assure une validation individuelle de ces rémunérations, qui constitue une innovation, même si, compte tenu du nombre de personnes concernées (environ 500), elle implique une gestion lourde selon le secrétaire général du Gouvernement. La gestion est ainsi plus rigoureuse qu'auparavant, lorsque le secrétariat général du Gouvernement n'assurait qu'un contrôle des rémunérations globales.

Le Premier ministre a également donné pour instruction de diminuer de 10 % toutes les dotations en crédits de fonctionnement courant allouées aux cabinets des ministres, y compris les dépenses d'intendance des cabinets.

## ***B. LE RENFORCEMENT DE LA DÉONTOLOGIE GOUVERNEMENTALE***

### **1. La charte de déontologie du Gouvernement**

Lors du premier conseil des ministres du nouveau Gouvernement, le jeudi 17 mai 2012, les membres du Gouvernement ont signé la charte figurant ci-après.

La charte rappelle en premier lieu le principe politique cardinal de la solidarité gouvernementale, sous l'autorité et selon les arbitrages du Premier ministre, et le principe de confidentialité des délibérations gouvernementales, qui en est le corollaire naturel.

Elle insiste en outre sur la nécessité de la concertation avant la prise de décision et sur le principe de transparence des décisions, des documents administratifs ainsi que des données publiques.

Elle rappelle l'obligation d'impartialité des ministres, mais également celle de probité personnelle, qui imposent la souscription d'une déclaration d'intérêts lors de l'entrée en fonction, qui est rendue publique, pour prévenir tout soupçon de conflits d'intérêts. Elle veille à prévenir des comportements inappropriés et prohibe en particulier – ce qui constitue une innovation – toute intervention en faveur d'un membre de la famille ou d'un proche et toute acceptation d'une invitation pour un séjour privé émanant de personnes dont l'activité est en relation avec le département ministériel.

Elle promeut une utilisation raisonnée et sobre des moyens de l'État dans l'accomplissement des fonctions ministérielles, afin de respecter une exigence d'exemplarité.

Enfin, sur la base d'un principe de disponibilité pour l'exercice de ces fonctions, la charte exige des membres du Gouvernement la renonciation aux mandats exécutifs locaux qu'ils détiennent<sup>1</sup>, ce qui constitue également une innovation par rapport aux autres règles et principes affirmés dans la charte. L'ensemble des ministres se sont conformés à cette exigence.

### **Charte de déontologie des membres du Gouvernement**

Le bon fonctionnement d'une démocratie passe par l'existence d'un lien de confiance entre les citoyens et ceux qui gouvernent. Cette confiance ne se confond pas avec la légitimité donnée, directement ou indirectement, par le suffrage universel. Elle échappe d'ailleurs aux clivages politiques. Elle se construit jour après jour, au vu de l'action du gouvernement et de l'image donnée par ceux qui en sont membres. Un manquement isolé peut, à lui seul, suffire à l'entamer durablement.

C'est afin d'aider à la construction et à la préservation de ce lien de confiance qu'il a paru utile de rassembler, sous la forme d'une « charte de déontologie », quelques principes simples qui doivent guider le comportement des membres du gouvernement.

#### **1. Solidarité et collégialité**

L'expression des points de vue, la confrontation des idées en toute confiance sont nécessaires pour assurer la vitalité d'un gouvernement. La délibération collégiale permet de rechercher les mesures les plus justes et d'éviter les erreurs. Chaque membre du gouvernement a le droit de s'exprimer dans le respect de la confidentialité qui s'attache aux délibérations du gouvernement sur tout sujet, y compris les sujets extérieurs à ses attributions.

Une fois que la décision est prise, au besoin après arbitrage du chef du gouvernement, c'est le principe de solidarité qui s'applique. L'expression, directe ou indirecte, de désaccords ne peut qu'affaiblir le gouvernement et susciter le scepticisme des citoyens à l'égard de la crédibilité de l'action politique.

#### **2. Concertation et transparence**

Les membres du gouvernement doivent être à l'écoute des citoyens. Ils entretiennent des relations suivies avec l'ensemble des partenaires institutionnels de leur ministère. Ils recueillent leur avis sur les principales décisions.

Ces relations institutionnelles suivies doivent aller de pair avec un développement de la consultation du public en utilisant les possibilités offertes par l'internet.

Les projets de texte remis au Président de la République et au Premier ministre font apparaître les consultations menées, leur résultat et la façon dont elles ont conduit à amender le projet.

Plus généralement, le gouvernement a un devoir de transparence. Il respecte scrupuleusement les dispositions garantissant l'accès des citoyens aux documents administratifs. Il mène une action déterminée pour la mise à disposition gratuite et commode sur internet d'un grand nombre de données publiques.

---

<sup>1</sup> *Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions avait préconisé sans succès en 2008 l'instauration d'une pareille incompatibilité.*

### **3. Impartialité**

Les membres du gouvernement sont au service de l'intérêt général. Ils doivent, non seulement faire preuve d'une parfaite impartialité, mais encore prévenir tout soupçon d'intérêt privé. C'est la raison pour laquelle ils remplissent et signent une déclaration d'intérêts lors de leur entrée en fonctions, déclaration qui est rendue publique, à l'exception des informations concernant des tiers. En outre, ils confient la gestion de leur patrimoine mobilier à un intermédiaire agréé, sur la base d'un mandat garantissant qu'ils ne pourront intervenir directement dans cette gestion.

Les membres du gouvernement s'abstiennent de donner suite à toute invitation pour un séjour privé qui émanerait d'un gouvernement étranger ou de personnes physiques ou morales dont l'activité est en relation avec leur département ministériel.

Ils remettent au service des domaines, soit immédiatement, soit à l'issue de leurs fonctions, les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros.

Ils renoncent à toute participation à un organisme, même à but non lucratif, dont l'activité intéresse leur ministère.

Ils s'abstiennent absolument de toute intervention concernant la situation d'un membre de leur famille ou d'un proche.

### **4. Disponibilité**

Les membres du gouvernement consacrent tout leur temps à l'exercice de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent, de ce fait, renoncer aux mandats exécutifs locaux qu'ils peuvent détenir.

### **5. Intégrité et exemplarité**

Les moyens mis à la disposition des ministres sont réservés à l'accomplissement de leur mission. Seules les dépenses directement liées à l'exercice des fonctions sont prises en charge par l'État.

Les membres du gouvernement disposant d'un logement de fonction déclarent l'avantage en nature correspondant.

Les membres du gouvernement privilégient le train pour les déplacements d'une durée inférieure à trois heures.

Sauf contrainte particulière justifiant une escorte motocycliste, leurs déplacements en automobile se font dans la discrétion et le respect des règles du code de la route.

La signature de cette charte ne résulte d'aucune obligation juridique et n'est assortie d'aucune sanction juridique non plus en cas de manquement. Il faut lui reconnaître la valeur comme la portée d'un engagement politique et moral personnel de chaque ministre. On ne peut guère imaginer, sauf cas d'une particulière gravité, le départ d'un ministre pour le seul fait d'un manquement à cette charte. En revanche, le Premier ministre peut exercer son autorité en faisant un rappel à l'ordre ou en adressant une réprimande, le cas échéant publiquement, en cas de manquement d'un ministre, dans une forme de pouvoir disciplinaire qui peut conduire à des sanctions de nature politique, de la réprimande publique jusqu'à la révocation.

Pour autant, cette charte constitue l'aboutissement visible d'initiatives répétées de chefs successifs de Gouvernement pour encadrer les pratiques et les comportements de leurs ministres. Il s'agit d'un outil de régulation plus politique que juridique, dont seul l'avenir dira la valeur véritable.

## **2. La codification des règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement**

Au-delà de la portée politique et symbolique forte de la charte, votre rapporteur souligne qu'a été conduit en parallèle, à l'occasion du changement du Gouvernement, un travail de codification des diverses règles applicables à la fonction de membre de Gouvernement, consistant à consolider des règles émanant antérieurement de circulaires dispersées du Premier ministre, tout en les complétant par de nouvelles dispositions résultant de l'exigence nouvelle de sobriété et d'exemplarité.

Le secrétariat général du Gouvernement a constitué un document intitulé « Règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement », qui a valeur de circulaire du Premier ministre et a été adressé à tous les membres du Gouvernement. Ce document précise les règles d'organisation du travail gouvernemental, les règles des relations avec les services, les règles en matière de communication, le processus de nomination des cadres dirigeants, ainsi que les règles de fonctionnement des cabinets et enfin celles en matière de déplacements ministériels (moyens de déplacement, escorte...), de dépenses prises en charge par l'État et de transparence financière. Ces dernières règles se situent dans la démarche de sobriété gouvernementale.

Ce recueil rappelle les incompatibilités prévues par les textes pour l'exercice de fonctions ministérielles, mais aussi l'incompatibilité figurant dans la charte de déontologie voulant qu'un ministre ne peut conserver une fonction exécutive locale, qui a désormais valeur d'instruction du Premier ministre. L'ensemble des éléments de la charte sont contenus dans ce recueil.

Le secrétariat général du Gouvernement, au nom du Premier ministre, est chargé du suivi et de la correcte application de ces règles.

Ce document vient se substituer à une série de circulaires sur des sujets identiques prises par le Premier ministre précédent entre 2007 et 2011, dont certaines dès le 18 mai 2007. Il reprend généralement la substance de ces circulaires antérieures, qui se trouvent ainsi consolidées, à l'exception notable de l'incompatibilité avec toute fonction exécutive locale qui n'existait pas :

- circulaire du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux escortes motocyclistes ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et à l'accueil en France des hautes personnalités étrangères ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux archives des membres du Gouvernement ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux incompatibilités entre les fonctions de membre du Gouvernement et certaines activités de caractère professionnel ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative à la gestion des cadeaux offerts aux membres du Gouvernement ou à leur conjoint ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière ;

- circulaire du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État ;

- circulaire du 24 mai 2007 relative à la communication gouvernementale ;

- circulaire du 9 juillet 2007 relative aux conditions de logement des membres du Gouvernement ;

- circulaire du 10 juillet 2007 relative aux relations de travail entre les membres du Gouvernement ;

- circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement ;

- circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et aux instructions concernant les cabinets ministériels et les personnalités en mission ;

- circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs ;

- circulaire du 16 novembre 2010 relative aux cabinets ministériels ;

- circulaire du 23 février 2011 relative aux invitations et aux séjours à l'étranger des membres du Gouvernement.

Ce recueil des « Règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement » précise également les obligations déontologiques applicables aux membres des cabinets, qui sont moins développées que celles applicables aux ministres : devoir de réserve sur les informations confidentielles, devoir de déport sur les dossiers concernant des entreprises dans lesquelles ils ont ou ont eu des intérêts, établissement d'une déclaration d'intérêts<sup>1</sup>, incompatibilité avec toute activité professionnelle, impossibilité de représenter l'État ou le ministère dans quelque organe ou instance officielle que ce soit et gestion du patrimoine mobilier personnel par un tiers agréé.

---

<sup>1</sup> Les déclarations d'intérêts des membres de cabinet sont remises au ministre et conservées par le directeur ou le chef de cabinet. Elles ne sont pas rendues publiques. Après la cessation des fonctions du ministre, elles doivent être versées aux Archives nationales.

### III. L'ÉVOLUTION DES FONCTIONS DE COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

#### A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

##### 1. La responsabilité du secrétariat général du Gouvernement en matière de qualité de la loi

Les années récentes ont vu s'accroître la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement en matière de qualité de la norme, dans sa mission générale de pilotage et de supervision du processus normatif, en coordination avec les ministères chargés de l'élaboration des normes.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, le secrétariat général du Gouvernement a veillé en 2011 à la publication de 28 985 textes au *Journal officiel*, après 28 203 en 2010, et à la soumission de 180 projets de textes au conseil des ministres, après 207 en 2010. Si le nombre de projets de texte soumis au conseil des ministres est variable, le nombre de texte publiés au *Journal officiel* est stable, tout comme le nombre de pages que représentent ces textes au *Journal officiel*. Une augmentation de l'activité normative est en revanche à relever en 2012, avec un accroissement très important avant le changement de Gouvernement et une forte reprise après la période électorale, malgré une réduction du nombre des réunions interministérielles par rapport à une année normale.

##### Textes suivis par le secrétariat général du Gouvernement

	2009	2010	2011
Projets de texte soumis au conseil des ministres	237	211	180
Textes publiés au <i>Journal officiel</i>	28 484	28 203	28 985
Nombre de pages du <i>Journal officiel</i>	23 376	23 632	23 136

Source : secrétariat général du Gouvernement.

Concernant le processus normatif, votre rapporteur souhaite signaler le lancement, le 10 avril 2012, de l'application informatique gouvernementale « SOLON II », qui a pris le relais de « SOLON »<sup>1</sup> déployé en 2007. Cette application relie toutes les étapes de ce processus, depuis les ministères, mais aussi les autorités administratives indépendantes les plus actives d'un point de vue normatif, jusqu'au *Journal officiel*, en passant par le secrétariat général du Gouvernement. La dématérialisation opérée par « SOLON » a permis de

<sup>1</sup> L'acronyme « SOLON » signifie « système d'organisation en ligne des opérations normatives ». Le projet a été développé par le secrétariat général du Gouvernement.

simplifier et de rendre plus efficace le processus normatif et la publication des textes, mais aussi de renforcer les préoccupations de qualité du droit tout au long du processus. En 2011, 28 978 actes ont été transmis pour publication par « SOLON », soit presque la totalité des actes publiés. L'outil « SOLON II » a été connecté aux assemblées parlementaires, afin de traiter la transmission des textes de manière sécurisée. Une application informatique « REPONSES » a aussi été lancée, le 25 janvier 2012, pour dématérialiser le traitement des questions écrites des parlementaires et de leurs réponses, offrant au secrétariat général du Gouvernement un outil de pilotage qui, selon lui, lui manquait.

Dans le domaine de la qualité de la loi et du processus d'élaboration des normes, le secrétariat général du Gouvernement, par son commissaire à la simplification, continue à superviser l'élaboration des textes relatifs aux entreprises et aux collectivités territoriales et d'en contrôler l'impact.

#### **Le commissaire à la simplification**

La fonction de commissaire à la simplification, au sein du secrétariat général du Gouvernement, a été créée par une lettre du Premier ministre du 2 novembre 2010 nommant à cette fonction de M. Rémi Bouchez, conseiller d'État, auprès du secrétaire général du Gouvernement. Cette lettre a assigné au commissaire la mission de superviser le moratoire sur les normes applicables aux collectivités territoriales et d'évaluer l'impact des normes applicables aux entreprises.

Le cadre d'intervention du commissaire à la simplification a été précisé par la suite par plusieurs circulaires du Premier ministre : la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales<sup>1</sup>, la circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises<sup>2</sup> ainsi que la circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit<sup>3</sup>, qui a généralisé l'obligation déjà expérimentée d'accompagner tout texte réglementaire nouveau d'une notice explicative

Le commissaire à la simplification assiste les ministères rédacteurs dans l'élaboration des textes, par un dialogue en amont dès que lui est notifié un projet de texte, en vue de minimiser les charges réglementaires pesant sur les entreprises et les collectivités, à l'aide d'une fiche d'impact détaillée, et de garantir l'entrée en vigueur des textes relatifs aux entreprises à des dates fixes, avec un différé suffisant d'entrée en vigueur. Il rend un avis sur chaque texte, qui est transmis au cabinet du Premier ministre avant la réunion interministérielle chargée d'arrêter le texte.

Le premier rapport d'activité<sup>4</sup> du commissaire à la simplification a été remis en mars 2012, dans lequel il explique que la montée en puissance du dispositif a été très rapide après la circulaire du 17 février 2011, témoignant de la bonne prise en compte par les ministères de cette nouvelle obligation, même si elle n'a pas encore produit sur le fond des textes tous les effets attendus. Grâce au dialogue préalable entre le commissaire et les ministères, les avis favorables s'élèvent à près de 98 %, mais près de la moitié d'entre eux comportent au moins une réserve.

Au 1<sup>er</sup> mars 2012, plus de 700 projets de texte avaient été soumis au contrôle du commissaire.

<sup>1</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/02/cir\\_32565.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/02/cir_32565.pdf)

<sup>2</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir\\_33143.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33143.pdf)

<sup>3</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/07/cir\\_33427.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/07/cir_33427.pdf)

<sup>4</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>



Le commissaire estime dans ce premier rapport annuel que son intervention « *rehausse nettement le degré de précautions prises dans son ensemble par l'administration dans l'élaboration des normes* » et contribue à améliorer leur qualité et leur lisibilité.

Le rapport annuel indique en outre que les diverses missions du commissaire à la simplification reposent sur une équipe de cinq agents, outre le commissaire, sans compter le secrétariat et des stagiaires, au sein du département de la qualité du droit du secrétariat général du Gouvernement.

Deux nouveaux dispositifs ont enrichi le processus d'élaboration des normes en 2012 :

- une circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes<sup>1</sup>, dans le cadre de la relance de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ;

- une circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi<sup>2</sup>.

## **2. L'organisation du changement de Gouvernement**

Organe administratif de la continuité de l'État par excellence en cas de changement de Gouvernement, le secrétariat général du Gouvernement a pu pleinement accomplir cette mission en 2012.

A la suite de l'élection du Président de la République, il a préparé le décret mettant fin aux fonctions du Premier ministre sortant, sur présentation par celui-ci de sa démission, puis il a préparé, le jour de l'investiture du Président de la République, le décret du 15 mai 2012 nommant le nouveau Premier ministre. Il a préparé le décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement et organisé, sous l'autorité du cabinet du Premier ministre, la répartition des implantations immobilières des membres du Gouvernement.

Il a organisé le premier conseil des ministres qui s'est tenu le 17 mai 2012. Il a contribué à la préparation de la charte de déontologie signée par tous les membres du Gouvernement lors de ce premier conseil des ministres et a préparé le décret relatif au traitement des membres du Gouvernement adopté lors de ce même conseil. Il a aussi préparé le recueil des règles applicables aux membres du Gouvernement, qui a été adressé à tous les ministres.

Par la suite, il a préparé les décrets d'attributions des ministres, qui, après examen par le Conseil d'État, ont tous été présentés au conseil des ministres du 23 mai 2012. Il a préparé les arrêtés de nomination des membres du cabinet du Premier ministre et a assuré le contrôle des nominations des membres des autres cabinets ministériels.

---

<sup>1</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :  
[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir\\_35742.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35742.pdf)

<sup>2</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :  
[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir\\_35768.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35768.pdf)

Le secrétariat général du Gouvernement a procédé un mois plus tard aux mêmes opérations à la suite de la formation du nouveau Gouvernement consécutif aux élections législatives de juin 2012.

### **3. Le renforcement du pilotage de la réforme de l'administration territoriale de l'État**

Depuis 2009, le secrétariat général du Gouvernement est chargé du pilotage et du suivi de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), volet territorial de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ce qui a constitué une particularité au regard du mode de gestion de la RGPP, qui relevait de la direction générale de la modernisation de l'État.

Ainsi, la mise en place des nouvelles structures administratives, en particulier les directions départementales interministérielles (DDI), services déconcentrés relevant du Premier ministre en vertu du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, mais aussi des nouvelles directions régionales relevant des administrations centrales, a été préparée et suivie par le Secrétariat général du Gouvernement, grâce notamment à la création d'une mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE).

A cet égard, le rapport sur le bilan de la RGPP remis à sa demande au Premier ministre, le 25 septembre 2012, par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration a précisément relevé que la RéATE était le seul chantier de la RGPP à avoir bénéficié d'un « *suivi réellement interministériel* » et « *constructif* », parce qu'il a été assuré par le secrétariat général du Gouvernement, qui a associé les ministères concernés.

Alors que les nouveaux services déconcentrés regroupés ont été mis en place au long de l'année 2010, la fonction de pilotage demeure et monte en puissance, avec la création en février 2012 d'une sous-direction du pilotage des services déconcentrés au sein de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), chargée de la gestion des emplois déconcentrés, du pilotage et de l'animation des directions départementales interministérielles et de la gestion budgétaire des moyens mutualisés, en appui du service existant de la coordination interministérielle des administrations déconcentrées de l'État, situé au secrétariat général du Gouvernement. Ces structures sont toutefois amenées à rejoindre en tout ou partie le nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'action publique<sup>1</sup>.

#### ***B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES***

Chargé de contribuer à l'élaboration des positions de la France sur les dossiers européens, relevant de l'Union européenne mais aussi de l'OCDE, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) prépare, en coordination

---

<sup>1</sup> Voir infra p. 38.

avec les ministères concernés et sous l'autorité du Premier ministre, les instructions des négociateurs français. Chaque année sont ainsi préparées par le SGAE, surtout dans le cadre de l'Union européenne, une centaine de réunions formelles de ministres, plus d'une centaine de réunions au niveau des représentants permanents et de leurs adjoints (représentation permanente de la France auprès de la France ou auprès de l'OCDE) et plusieurs milliers de réunions de groupes de travail.

Les principaux dossiers ayant sollicité le SGAE en 2011 ont été les négociations d'adhésion de la Croatie, le programme européen d'aide aux plus démunis, la révision du règlement FRONTTEX, la mise en place d'un brevet unitaire européen, la réforme de la politique commune de la pêche ou encore la réforme du régime des aides d'État applicables aux services d'intérêt économique générale. Nombre de ces dossiers ont fait l'objet de résolutions européennes adoptées par le Sénat.

Compte tenu de la situation de la zone euro et de la crise des dettes souveraines européennes, l'année 2012 est dominée pour le SGAE par des enjeux plus économiques et financiers : négociation du mécanisme européen de stabilité (MES) et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), régulation financière, projet d'union bancaire, perspectives budgétaires européennes 2014-2020...

D'autres sujets mobilisent le SGAE en 2012 : évolutions de l'espace « Schengen », ouverture des négociations d'adhésion avec le Monténégro, réforme de la politique agricole commune, régime d'asile européen commun, réforme de la politique de cohésion, accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique, accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), négociations commerciales de l'Union européenne avec le Canada et le Japon, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales...

Le SGAE assure aussi le suivi de l'application des textes européens et de la transposition des directives. Depuis 2007, la France a résorbé son retard et parvient à maintenir son déficit de transposition aux alentours de 1 %, qui correspond à l'objectif politique fixé par la Commission européenne. Deux fois par an, la Commission publie en effet un classement des États membres en fonction de leur déficit de transposition. Au 30 avril 2012, le déficit de la France n'était que de 0,4 %, soit le taux le plus faible depuis que le classement a été créé, en 1997. L'atteinte de cet objectif suppose la contribution des assemblées pour la transposition des dispositions de nature législative, de sorte que l'année 2012 a suscité un retard de transposition du fait de la suspension des travaux parlementaires au printemps. Le taux de 1 %, qui représente une quinzaine de directives en retard, devrait néanmoins être respecté en 2012 selon les informations communiquées à votre rapporteur, tandis qu'il sera plus difficile à respecter en 2013 en raison du nombre de transpositions à effectuer, notamment dans le domaine législatif.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Commission européenne a ouvert sept procédures d'infraction à l'encontre de la France pour des retards de transposition, dont trois pour des transpositions de niveau législatif<sup>1</sup>. Quatre directives ont été transposées depuis l'ouverture de ces procédures, dont une dans le domaine législatif<sup>2</sup>.

Afin d'améliorer le processus législatif de transposition, le SGAE souhaite utiliser un nouveau vecteur annuel, sous forme d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne. Le premier de ces projets de loi, en matière économique et financière, a d'ailleurs été déposé au Sénat le 1<sup>er</sup> août 2012 puis adopté le 26 septembre 2012. Si votre commission partage le souci d'assurer dans les meilleurs délais les opérations de transposition, elle considère que cela ne saurait se faire au détriment de la clarté des débats parlementaires et de la qualité des travaux des assemblées : ces projets de loi ne doivent pas devenir des textes hétéroclites encourageant la critique formulée à de maintes reprises à l'égard des lois de simplification, mais doivent être suffisamment circonscrits à un nombre limité de secteurs, pour permettre notamment qu'une seule commission s'occupe de chaque texte.

Enfin, le SGAE assure l'information des assemblées parlementaires sur les projets de texte européen et doit prendre en compte les résolutions européennes. Il coordonne le suivi des travaux du Parlement européen en lien avec les ministères concernés, tout en informant les représentants français au Parlement européen des positions défendues par la France. Il veille, enfin, aux questions institutionnelles européennes ainsi qu'à la stratégie de présence et d'influence française dans les institutions européennes.

### ***C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE***

#### **1. Les missions et les projets du secrétariat général**

Pour assurer sa responsabilité constitutionnelle en matière de défense nationale, le Premier ministre dispose du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), chargé de coordonner la préparation et de veiller à la mise en œuvre des mesures concourant à la stratégie de défense et de sécurité nationale, en liaison étroite avec la Présidence de la République. Le SGDSN est ainsi pleinement un organisme interministériel.

---

<sup>1</sup> Sont concernées les directives 2010/24/UE du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, 2010/78/UE du 24 novembre 2010 concernant les compétences de l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et l'Autorité européenne de surveillance des marchés financiers (directive dite « Omnibus I ») et 2010/40/UE du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

<sup>2</sup> Il s'agit de la directive 2010/24/UE précitée.

Cette fonction institutionnelle se traduit en particulier dans le fait que le SGDSN assure le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale et participe à des instances interministérielles de haut niveau.

Les activités du SGDSN s'articulent autour de plusieurs axes :

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

Pour conduire ses projets, le SGDSN dispose d'un montant élevé de crédits d'investissement, de l'ordre de 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013. Ces projets concernent le développement et l'acquisition de systèmes et réseaux de communication sécurisés garantissant la résilience des communications de l'État (réseau intranet ISIS, réseau mobile HERMES, réseau SOLANGE pour les liaisons gouvernementales et voyages officiels et réseau SIMS de messagerie sécurisée), la prévention des risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques et explosifs, ainsi que le développement et l'acquisition de produits de sécurité informatique en vue de la protection des réseaux gouvernementaux, ces derniers projets relevant en large partie de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information.

## **2. La poursuite de la montée en puissance de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information**

Selon les données transmises à votre rapporteur, le renforcement de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) devrait être en 2013 de 4,3 millions d'euros en crédits de personnel et de 12,1 millions en crédits de fonctionnement et d'investissement. Il s'agit de poursuivre le développement de ses capacités en exécution du plan d'action gouvernemental de mai 2011 en matière de sécurisation des systèmes d'information de l'État. Un centre national de crise cyberdéfense doit ainsi être installé en 2013, outre le centre opérationnel de sécurité des systèmes d'information et le centre de détection précoce des attaques informatiques.

L'objectif d'emplois à la fin de l'année 2013 est fixé à 357 agents, avec la création de 65 emplois nouveaux<sup>1</sup> représentant presque la totalité de l'augmentation du plafond d'emplois du SGDSN pour 2013. La poursuite des créations d'emplois à l'ANSSI en 2014 et 2015 a été confirmée par le Premier ministre. La trajectoire de progression des crédits et des effectifs de l'ANSSI reste sanctuarisée dans le contexte budgétaire actuel. La priorité ainsi fixée en 2009 avec la création de l'ANSSI est confortée.

A cet égard, votre rapporteur tient à saluer le récent rapport de notre collègue Jean-Marie Bockel sur la cyberdéfense<sup>2</sup>, qui a étudié de manière très approfondie les graves enjeux liés à la protection des systèmes d'information, en particulier les systèmes publics, qui sont à la hauteur des risques d'attaques et de leurs conséquences potentielles pour la vie nationale. Il a ainsi évalué l'action de l'ANSSI, dont il a indiqué qu'il fallait encore renforcer les moyens, les effectifs mais aussi les prérogatives, notamment à l'égard des entreprises, afin de faire de la cyberdéfense une véritable priorité nationale, à l'instar de ce que font les autres grands pays développés.

#### ***D. LA CRÉATION EN 2012 DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE***

La création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) se situe dans la continuité du bilan critique de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de ses méthodes, à la suite du changement de Gouvernement, qui s'est concrétisé dans le rapport commun établi à la demande du Premier ministre par les trois inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration et remis le 25 septembre 2012<sup>3</sup>. Proposant une nouvelle méthode pour conduire la réforme de l'État et la rénovation de l'action publique, rompant avec la méthode antérieure de la RGPP, ce rapport recommande, entre autres, la mise en place d'un « *comité interministériel de rénovation de l'action publique (...) présidé par le Premier ministre* », « *un renforcement de la coordination interministérielle auprès du secrétariat général du Gouvernement* » et « *une capacité de suivi technique de l'avancement des travaux assurée par une direction de la modernisation à vocation interministérielle* », tout en veillant à associer au processus de modernisation l'ensemble des acteurs concernés. Ces préconisations ont été approuvées et suivies par le Gouvernement.

En effet, lors du conseil des ministres du 31 octobre 2012, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique a présenté une communication sur les nouvelles orientations de la modernisation

---

<sup>1</sup> Dont 53 provenant d'autres plafonds d'emplois ministériels.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 681 (2011-2012), au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r11-681/r11-681.html>

<sup>3</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/2012-m-058-01\\_bilan\\_rgpp.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/2012-m-058-01_bilan_rgpp.pdf)

de l'action publique, faisant suite aux travaux du séminaire gouvernemental tenu sur le sujet le 1<sup>er</sup> octobre 2012 sur la base du rapport sur le bilan de la RGPP. Ces orientations s'appuient sur une nouvelle organisation du pilotage de la réforme de l'État : d'une part, un comité interministériel pour la modernisation de l'action publique et, d'autre part, un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Sans entrer dans la présentation des nouvelles priorités de la politique de modernisation de l'action publique, qu'il est prématuré de vouloir détailler à ce stade, votre rapporteur souhaite présenter cette nouvelle organisation, dans la mesure où elle vient s'intégrer dans les services du Premier ministre<sup>1</sup>. Elle a fait l'objet d'un amendement d'abondement des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », présenté par le Gouvernement au projet de loi de finances pour 2013<sup>2</sup>.

D'une part, le décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 a institué un comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), présidé par le Premier ministre et composé de l'ensemble des ministres ainsi que du ministre délégué chargé du budget.

**Décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (articles 1<sup>er</sup> et 2)**

**Article 1<sup>er</sup>**

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique fixe les orientations de la politique gouvernementale tendant à :

1° Améliorer l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics de l'État, et veiller à l'articulation de leurs missions avec celles des autres administrations publiques ; à cette fin il décide et coordonne les évaluations de politiques publiques, notamment partenariales ;

2° Améliorer le service rendu par les administrations publiques en prenant mieux en compte les attentes des usagers et partenaires de l'administration, développer la simplification des normes et des procédures et évaluer la qualité du service ;

3° Mieux associer les agents publics à la modernisation de l'action publique et à la qualité du service rendu.

**Article 2**

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique est présidé par le Premier ministre. Il est composé de l'ensemble des ministres ainsi que du ministre délégué chargé du budget. Selon les questions inscrites à l'ordre du jour, les autres membres du Gouvernement peuvent être appelés à y siéger.

Le ministre chargé de la réforme de l'État en est le rapporteur général. Le secrétariat du comité interministériel est assuré par le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique.

---

<sup>1</sup> Cette nouvelle organisation a été évoquée par la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, lors de son audition par la commission des lois le 14 novembre 2012. Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc8>

<sup>2</sup> Voir supra p. 12.

D'autre part, afin d'assurer le pilotage interministériel de la réforme de l'État au niveau administratif et le secrétariat du CIMAP, le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 a créé un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétaire général du Gouvernement.

**Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (articles 1<sup>er</sup> à 3)**

**Article 1<sup>er</sup>**

Il est créé un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétaire général du Gouvernement.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique comprend :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique ;
- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

Sont directement rattachés au secrétaire général les services chargés de faciliter et de coordonner :

- la mise à disposition des données publiques en vue de développer leur réutilisation ;
- les travaux relatifs au fonctionnement des services déconcentrés de l'État.

Le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique est assisté d'un adjoint qui a rang de directeur.

**Article 2**

I. - Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics.

II. - Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives.

III. - Il coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Il coordonne les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État.

IV. - Il veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

**Article 3**

I. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique coordonne les travaux d'amélioration de l'action des administrations au profit des usagers. A cet effet :



1° Elle promeut les actions qui favorisent l'innovation et permettent de mieux prendre en compte les attentes des usagers, des agents et des partenaires de l'État, d'améliorer et d'évaluer la qualité de service ;

2° Elle coordonne les actions de simplification et d'allègement des formalités administratives ;

3° Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation et la clarté du langage administratif.

II. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique favorise le développement de l'administration numérique. A cet effet :

1° Elle propose les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives ;

2° Elle incite au développement de services numériques en apportant son appui aux administrations pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre, la conception des projets et l'évaluation des résultats ;

3° Elle peut également assurer la maîtrise d'ouvrage de projets interministériels ou, à la demande de départements ministériels, la maîtrise d'ouvrage de projets ministériels.

III. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique anime, avec la direction du budget, la direction générale des finances publiques et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chacune pour ce qui la concerne, les travaux de modernisation de la gestion publique.

A. - Elle assiste les ministères dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de modernisation. Elle en suit et en évalue la réalisation.

B. - Elle concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion.

C. - Elle participe à la conception et à la promotion des nouveaux modes de gestion de l'État et de ses établissements publics.

IV. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques. Elle réalise, en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés, les travaux destinés à mesurer l'efficacité et l'efficience de ces politiques en veillant à comparer leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre et à dégager des voies d'amélioration.

V. - La direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique coordonne et anime, en liaison avec les autres administrations de l'État, les actions de communication et de formation dans le domaine de la modernisation de l'action publique.

L'organigramme actuel du SGMAP regroupe la nouvelle direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), qui se substitue à la direction générale de modernisation de l'État (DGME), jusque là rattachée au ministère du budget<sup>1</sup>, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC), jusque là rattachée au secrétariat général du Gouvernement, la mission interministérielle « Etalab », chargée de la mise à disposition des données publiques en vue de développer

---

<sup>1</sup> Les crédits de la DGME font l'objet d'un avis de la commission des lois, au titre du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-15/a12-154-15.html>

leur réutilisation<sup>1</sup>, un service de coordination composé d'une mission chargée de la coordination et des relations avec les ministères et d'une mission chargée de la coordination interministérielle de l'administration déconcentrée de l'État<sup>2</sup>, ainsi qu'une mission chargée de la synthèse et du soutien.

Une fois que sa phase de mise en place sera dépassée, cette nouvelle organisation devra montrer qu'elle est en mesure de porter une politique de réforme de l'État efficace, mais également juste, associant tous les partenaires et notamment les agents publics, sans pour autant perdre en ambition dans les objectifs de réforme, de simplification pour les usagers et les citoyens et de contribution au redressement des finances publiques.

#### **IV. L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION**

##### ***A. L'INFORMATION JURIDIQUE ET L'ACCÈS AU DROIT***

##### **1. La direction de l'information légale et administrative**

Créée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la direction de l'information légale et administrative (DILA) s'est substituée en 2010 à la direction des Journaux officiels et à la direction de la Documentation française. Placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement, selon son décret constitutif n° 2010-31 du 11 janvier 2010, la DILA a pour missions d'assurer l'accès au droit, l'édition et la diffusion des informations légales et administratives, y compris par internet, et l'édition et la diffusion de publications.

**Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction  
de l'information légale et administrative (article 2)**

La direction de l'information légale et administrative est garante de l'accès au droit. Elle veille à ce que les citoyens disposent des informations nécessaires à leurs démarches administratives ainsi qu'à la connaissance de leurs droits et de leurs obligations. Elle contribue à la transparence de la vie publique, économique et financière. Elle propose au Premier ministre les mesures utiles pour coordonner l'action des administrations de l'État dans ces domaines.

A ce titre, elle est chargée des tâches suivantes :

1° Elle diffuse l'ensemble des données dont la publication est obligatoire en vertu des lois et des règlements ou qui nécessitent des garanties particulières de fiabilité.

<sup>1</sup> La mission « Etalab » gère la plateforme internet de diffusion des données publiques, lancée le 5 décembre 2011 pour sa première version puis le 17 avril 2012 pour sa seconde version. Cette plateforme est consultable à l'adresse suivante : <http://www.data.gouv.fr/>

<sup>2</sup> Cette mission devrait reprendre les attributions du service de la coordination interministérielle de l'administration déconcentrée de l'État, placé au secrétariat général du Gouvernement, et le cas échéant de la récente sous-direction du pilotage des services déconcentrés, rattachée à la DSAF du Premier ministre. Voir supra p. 34.

Elle assure plus particulièrement :

- l'édition et la diffusion des lois, ordonnances, décrets et autres actes ou documents administratifs qui doivent être publiés au Journal officiel de la République française ;
- la publicité des débats parlementaires ;
- la publication des informations contribuant à la transparence de la vie associative, économique et financière ;
- la mise à disposition du public des données qui facilitent l'accès au droit ;

2° Elle assure la conception et le fonctionnement de services d'information utilisant différents supports qui permettent aux citoyens de connaître leurs droits et obligations et facilitent leurs démarches ; elle met à la disposition du public un service de renseignement par téléphone ;

3° Elle favorise l'accès des citoyens à la vie publique et au débat public par l'édition et la diffusion de publications, la mise à disposition de documents et d'espaces de diffusion sur l'internet ; à cet effet, elle peut agir comme imprimeur, éditeur ou diffuseur pour le compte d'administrations et d'organismes publics ou publier pour son compte propre des périodiques et ouvrages de vulgarisation sous la marque éditoriale de la Documentation française ;

4° Elle prépare la politique interministérielle dans le domaine de la diffusion légale, de l'information administrative et de l'édition publique ; elle assure, à ce titre, le secrétariat du conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative.

Dans le cadre d'une trajectoire de moyen terme de forte réduction des effectifs<sup>1</sup> et des dépenses de fonctionnement, une nouvelle restructuration interne a eu lieu en avril 2012, avec un organigramme resserré et mutualisé autour d'un secrétariat général regroupant les fonctions support et d'une sous-direction opérationnelle regroupant les différents métiers (édition, centres documentaires, diffusion de l'information, services numériques, imprimerie, commercialisation, centre d'appels interministériel). La DILA bénéficie d'une progression de ses recettes d'annonces légales et obligatoires, qui représentent de l'ordre de 90 % de ses recettes, mais d'une baisse régulière de ses autres recettes, notamment de ses ventes et abonnements, permettant néanmoins d'envisager la pérennisation de son modèle économique.

Dans le domaine de la diffusion du droit et de l'information légale, mission de service public, la DILA assure la gestion et le développement du site « Legifrance », créé en 2002, qui met à disposition gratuitement le droit en vigueur et diverses autres informations juridiques, et qui rencontre une fréquentation croissante, comme l'illustre le tableau ci-après (70 millions de visites en 2011, en progression de 7 % par rapport à 2010). Elle gère aussi le site internet du *Journal officiel*, qui diffuse diverses autres publications, dont le *Bulletin des annonces légales obligatoires* (BALO). L'édition électronique du *Journal officiel* comptait 68 000 abonnés fin 2011, tandis que l'édition papier n'en avait qu'un peu plus de 6 000, en réduction de plus de 2 000 par rapport à 2010. Elle gère les sites internet du *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* (BOAMP), dont l'édition papier a été supprimée en 2012, et du *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC).

---

<sup>1</sup> La DILA est passée de 850 emplois en 2010 à 769 en 2012.

**Fréquentation du site « Legifrance »**

	2007	2008	2009	2010	2011
Visites	40 633 994	47 640 611	58 007 771	65 571 896	70 072 383
Pages vues	420 487 770	400 738 980	508 288 130	525 978 722	521 015 670

Source : DILA.

Dans le domaine de l'information administrative, la DILA gère le site internet « Service-public », qui a reçu près de 100 millions de visites en 2011, soit une forte progression de 35 % par rapport à 2010. Elle est également en charge du renseignement administratif par téléphone, à l'aide d'un centre d'appels interministériel unique basé à Metz (numéro de téléphone « 39 39 »), qui reçoit plus de 6000 questions par jour. Elle gère également le site internet « Vie-publique », qui a une fonction documentaire.

Parallèlement à la création de la DILA, un décret n° 2010-32 du 11 janvier 2010 a créé auprès du Premier ministre un conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), destiné à exercer une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil en matière d'édition publique et de publications administratives, d'information et de renseignement administratifs et de mise à disposition des données publiques. Il remet chaque année un rapport au Premier ministre. Une formation spécialisée de ce conseil est chargée de rendre un avis lorsqu'il est envisagé de soumettre au paiement d'une redevance la réutilisation de données publiques<sup>1</sup>.

Le conseil comporte un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes, le secrétaire général du Gouvernement, des secrétaires généraux de ministère et les directeurs des administrations concernées<sup>2</sup>, le médiateur de l'édition publique<sup>3</sup>, un représentant de l'Association des maires de France, ainsi que des représentants des professionnels concernés et des personnalités qualifiées. Il peut s'adjoindre des rapporteurs. Les crédits de fonctionnement du conseil sont inscrits au budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Installé en mars 2010, le conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative est présidé par M. Michel Pinault, président de

---

<sup>1</sup> Avis prévu par l'article 38 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

<sup>2</sup> Dont le directeur de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, service du ministère de l'économie et des finances chargé d'encourager la valorisation du patrimoine immatériel public.

<sup>3</sup> Institué par une circulaire du Premier ministre du 9 décembre 1999, le médiateur de l'édition publique est chargé de suivre et d'évaluer les activités des éditeurs publics, sur la base des lignes directrices fixées par la circulaire du Premier ministre du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et établissements publics de l'État.

la section de l'administration au Conseil d'État. Il a rendu son premier rapport annuel en mai 2011<sup>1</sup> et son deuxième rapport annuel en octobre 2012<sup>2</sup>. Il mène des travaux importants et réguliers, par exemple sur la qualité de l'information administrative, et formule des recommandations dont il assure le suivi, par exemple sur l'instauration de redevances pour la réutilisation des données publiques ou l'amélioration de leur format. Il a participé à l'élaboration de la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2012 relative à l'efficacité des activités de publication de l'État<sup>3</sup>, qui demande la définition de stratégies ministérielles de publication et leur communication au conseil d'orientation, qui doit en assurer l'évaluation.

## **2. La poursuite du processus de codification**

Créée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, la Commission supérieure de codification a relancé le processus de codification dans chaque grand domaine du droit, tant par la création de nouveaux codes que par la refonte de codes existants, destinés à rendre le droit plus accessible pour ses praticiens et ses usagers. Votre commission des lois est représentée au sein de cette Commission par nos collègues Patrice Gélard et Alain Richard.

L'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a fixé les principes méthodologiques qui doivent guider le travail de codification, en premier lieu le principe de la codification à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.

En 2011, la Commission a rendu dix-huit avis sur des projets de codification, au cours de onze réunions, concernant la création d'un nouveau code (code général de la fonction publique) et la refonte de huit codes (code de la consommation, code de l'éducation, code électoral, code forestier, code des métiers et de l'artisanat, code général de la propriété des personnes publiques, code des transports et code de l'urbanisme), dans leur partie législative ou leur partie réglementaire.

Au premier semestre de l'année 2012, la Commission a rendu six avis au cours de sept réunions. Trois réunions sont prévues au second semestre. Les travaux en cours en 2012 concernent la création de la partie réglementaire de deux nouveaux codes (code de la sécurité intérieure et code de l'énergie) et la refonte de sept codes, essentiellement dans leur partie réglementaire (code du cinéma et de l'image animée, code de la défense, code de l'éducation, code du

---

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000302/0000.pdf>

<sup>2</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/coepia\\_rapport\\_2011-2012.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/coepia_rapport_2011-2012.pdf)

<sup>3</sup> Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir\\_34969.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir_34969.pdf)

patrimoine, code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, code des transports et code minier).

## ***B. LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE***

Le SIG a pour missions d'analyser pour le Gouvernement l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias et de diffuser à la presse, aux élus et au public des informations sur l'action conduite par le Gouvernement. Ces actions sont nécessairement sensibles d'un point de vue politique. Il doit aussi entreprendre des campagnes d'information d'intérêt général à caractère interministériel. Il doit apporter une assistance technique aux administrations et coordonner leurs politiques de communication, en particulier en matière de campagnes d'information et de sondages et études d'opinion.

A la suite du changement de Gouvernement, le service d'information du Gouvernement (SIG) est entré dans une période de transition, après avoir fait l'objet de critiques, à la suite dernièrement d'une enquête de la Cour des comptes en 2011 sur les dépenses de communication du Gouvernement<sup>1</sup>, après un précédent contrôle du SIG en 2010. Le Premier ministre a demandé en juin 2012 à la Cour de conduire une nouvelle évaluation de l'organisation et du fonctionnement du SIG.

Entendu en audition par votre rapporteur, le nouveau directeur du SIG nommé en septembre 2012 a indiqué que la baisse générale des budgets de communication des ministères imposait une mutualisation accrue, sous l'égide du SIG, qui devrait donc progresser en 2013 et lui permettre de mieux jouer son rôle de pilotage et de coordination interministérielle.

### **1. L'évolution du service d'information du Gouvernement**

En raison de la période de réserve électorale, qui réduit la possibilité de communication du Gouvernement, les crédits de fonctionnement du SIG, hors personnel, ont été réduits en 2012. Les crédits alloués en 2012 devraient s'établir à près de 16 millions d'euros, alors qu'ils étaient envisagés à hauteur de 19 millions dans le projet de loi de finances pour 2012. Le SIG a bénéficié de crédits de fonctionnement qui dépassaient les 20 millions en 2009 et 2010. Ces crédits sont attendus à hauteur de 15 millions dans le projet de loi de finances pour 2013, en réduction par rapport à 2012, mais à un montant bien plus élevé qu'en 2007 ou 2008.

En 2012, répondant à une recommandation de la Cour des comptes en 2011 de développer la mutualisation des marchés avec les ministères, au vu du succès du marché mutualisé d'achat d'espaces publicitaires, le SIG a notifié quatre nouveaux marchés : un marché de communication multicanal en

---

<sup>1</sup> Cette enquête est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-dépenses-de-communication-des-ministères>

période de crise, deux marchés de prestations d'études pour les évaluations dites « pré-tests » et « post-tests » des campagnes d'information conduites et un marché de prestations de veille audiovisuelle.

Votre rapporteur se félicite du développement des évaluations « post-tests », car il estime indispensable de pouvoir évaluer la qualité et la réception des messages diffusés dans le cadre des campagnes d'intérêt général, y compris pour celles des ministères qui ne disposent que de peu de moyens pour leur communication. Il considère que l'octroi de l'agrément des campagnes ministérielles d'information devrait être subordonné à l'existence de « post-tests ».

Quant à la mutualisation en matière de prestations de conseils en communication, destinées notamment aux ministres, le marché existant n'est guère utilisé. Les ministres n'ont pas l'obligation de passer par ce marché mutualisé, ce sorte qu'ils préfèrent passer des marchés ministériels, à l'instar de l'appel d'offres que vient de lancer le ministère de l'économie et des finances en octobre 2012 pour un accord-cadre pour des prestations de conseil, de formation et de « coaching » pour les sept ministres de son périmètre (montant annuel compris entre 300 000 et 1,2 millions d'euros hors taxes).

En 2011 et 2012, le SIG a également renforcé, en réponse à la Cour des comptes, les procédures d'agrément préalable pour les études et sondages commandés directement par les ministères : 18 agréments ont été accordés en 2010, puis 40 en 2011 et 22 au premier semestre 2012. L'agrément préalable du SIG concerne également les campagnes faisant l'objet d'un achat d'espace d'un montant supérieur à 90 000 euros et les sites internet gouvernementaux.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que la Cour des comptes avait relevé en 2011 de graves irrégularités au regard des règles de la commande publique, de la part de certains ministères, en matière de commande d'études et sondages et plus encore de prestations de conseil en communication. Le renforcement de la procédure d'agrément préalable par le SIG de toutes les études et sondages est une évolution positive, à condition de bien contrôler le respect des règles de passation des marchés publics<sup>1</sup>. Cette procédure doit être parfaitement respectée pour toutes les commandes d'études et sondages. Les prestations de conseil en communication, a fortiori lorsqu'elles sont destinées aux ministres personnellement, devrait suivre une telle procédure.

Quant à aller plus loin que l'agrément préalable, le directeur du SIG a fait part à votre rapporteur de ses réticences sur la mise en place d'un marché mutualisé pour les études et sondages, en raison du monopole qui pourrait en résulter pour certains instituts de sondages.

---

<sup>1</sup> *Un guide de l'acheteur public sur les prestations de communication est en cours d'élaboration.*

## 2. Un nouveau contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a rendu en septembre 2012 l'enquête sur le SIG demandée par le Premier ministre<sup>1</sup>. Ses conclusions et ses recommandations se situent dans la continuité de son enquête sur les dépenses de communication du Gouvernement de 2011, en particulier sur la nécessité de renforcer le rôle du SIG dans l'élaboration et la conduite d'une « *stratégie de communication interministérielle* ». La Cour indique que le SIG ne saurait être remplacé, mais que son « *positionnement actuel (...) ne semble répondre qu'imparfaitement aux enjeux soulevés par la communication gouvernementale* » et qu'il doit être « *une structure légitimée* », car il n'est pas assez solide pour assumer cette tâche de coordination interministérielle et de pilotage de la politique de communication du Gouvernement. Service relevant du Premier ministre, le SIG doit asseoir davantage son autorité vis-à-vis des ministères, de sorte qu'il appartient au Premier ministre de renforcer cette autorité.

Le directeur du SIG estime que pour asseoir son autorité, le SIG ne peut s'en tenir à un rôle de contrôle, mais qu'il doit apporter une plus-value pour la communication des ministères en termes de savoir-faire, de conception des actions de communication et de qualité de service.

En termes de fonctionnement du SIG, la Cour recommande en 2012 à nouveau, dans la continuité de son rapport de 2011 et le prolongement des efforts déjà entrepris par le SIG, une amélioration des procédures d'achat et un renforcement de la transparence.

\* \* \*

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

---

<sup>1</sup> Cette enquête est consultable à l'adresse suivante :  
<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Organisation-et-fonctionnement-du-service-d-information-du-Gouvernement>



## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

---

#### Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

**M. Serge Lasvignes**, secrétaire général du Gouvernement

**M. Olivier Fombaron**, directeur du cabinet du secrétaire général

**Mme Isabelle Saurat**, directrice des services administratifs et financiers

#### Service d'information du Gouvernement (SIG)

**M. Philippe Guibert**, directeur

**M. Jacques Sabatier**, secrétaire général adjoint

#### Personnalité qualifiée

**Mme Cécile Bargues**, professeur de droit public à l'université d'Orléans