

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2015	8
A. LA HAUSSE EN 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	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>	10
B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	12
1. <i>La stabilité de l'architecture du programme</i>	12
2. <i>L'évolution du périmètre du programme</i>	14
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	14
II. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ET DE SOBRIÉTÉ FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT	16
A. LA PLEINE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES RÈGLES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE TRANSPARENCE	17
B. UNE BAISSÉ SENSIBLE DES EFFECTIFS DES CABINETS MINISTÉRIELS	19
C. UNE MEILLEURE CONDUITE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	21
III. LE RÔLE DE PILOTAGE ET DE COORDINATION DU SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	23
IV. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	25
A. UNE CENTRALISATION COMPLÈTE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	27
B. LES OUTILS ET LES PROJETS MIS EN ŒUVRE PAR LE SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	30
V. LA CONSOLIDATION DU RÔLE STRATÉGIQUE DU SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES	33
A. L'INNOVATION DU DOUBLE RATTACHEMENT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET AU PREMIER MINISTRE	35
B. UN RÉSULTAT TRÈS SATISFAISANT EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES	35
C. UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES PAR LES ASSEMBLÉES	37

VI. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT EN DÉPIT DE CRÉDITS INSUFFISANTS	38
A. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DU SERVICE D'INFORMATION POUR AMÉLIORER LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE	38
B. UNE BAISSÉ TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS	40
VII. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE FRAGILE POUR LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE.....	42
A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI DEMEURE FRAGILE.....	43
B. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DES ACTIVITÉS VERS LE NUMÉRIQUE	45
EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	53

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de **Mme Catherine Troendlé**, vice-présidente, la commission des lois a examiné, 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 ceux du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du **projet de loi de finances pour 2015**.

Le rapporteur pour avis a exposé l'évolution des crédits inscrits au programme, qui connaissent une **progression** de plus de 4 % en autorisations d'engagement et de plus de 9 % en crédits de paiement, largement du fait de modifications de périmètre. À périmètre constant, les services du Premier ministre continueront en 2015 à **contribuer à l'effort budgétaire commun**.

Les **effectifs des cabinets ministériels** ont connu une forte réduction en 2014, en raison de la baisse du nombre des membres du Gouvernement. Cette baisse est particulièrement nette pour le cabinet du Premier ministre.

Le rapporteur pour avis a présenté la philosophie et les travaux du **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**, créé en 2012 auprès du Premier ministre, mais encore méconnu. Ayant pris le relais des structures en charge de la révision générale des politiques publiques, il vise des **objectifs d'abord qualitatifs**, sans exclure la recherche d'économies. Il supervise en particulier la réforme des systèmes d'information de l'État.

Le rapporteur pour avis a rappelé le débat récurrent concernant la **mission du service d'information du Gouvernement**, entre centralisation de l'ensemble de la communication gouvernementale et coordination des actions conduites par les ministères. Le choix a été fait en 2014 de renforcer la mutualisation des actions de communication sous le contrôle du service. Le rapporteur pour avis s'est inquiété de l'impact de la **baisse continue de ses crédits** sur l'information du public sur l'action du Gouvernement.

Pour le secrétariat général des affaires européennes, le rapporteur pour avis a signalé l'innovation que constitue son **double rattachement au Président de la République et au Premier ministre**. Il a aussi indiqué que la France respectait de façon très satisfaisante ses obligations de transposition. La commission a évoqué les problèmes liés à la « surtransposition ».

Enfin, il a rappelé que **la version papier du Journal officiel serait supprimée au 1^{er} janvier 2016**, au profit de la seule version numérique, ce qui suppose de sécuriser la publication de certaines décisions individuelles.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « Coordination du travail gouvernemental », au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », et au budget annexe « Publications officielles et information administrative »¹.

Soucieuse du bon fonctionnement des institutions de la République, votre commission souhaite ainsi **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. Cet avis permet ainsi de suivre plus spécialement les **activités de pilotage de l'activité normative et de coordination interministérielle** du secrétariat général du Gouvernement.

À compter de cette année, le présent avis budgétaire comportera un développement sur les crédits du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), service rattaché au Premier ministre, au titre de la **modernisation de l'État**, laquelle faisait l'objet jusqu'à l'année dernière d'un avis budgétaire distinct de votre commission². Votre rapporteur tient, à cet égard, à saluer la qualité du travail de notre collègue Sophie Joissains, en charge de cet avis budgétaire depuis 2011.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, le programme « Coordination du travail gouvernemental » connaît une **augmentation de 4,32 % de ses autorisations d'engagement**, à 567 millions d'euros contre 543, **et de 9,22 % de ses crédits de paiement**, à 603 millions d'euros contre 552, dans le projet de loi de finances pour 2015. À l'issue de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, cette augmentation a été portée à **4,43 % et 9,33 %** respectivement. Toutefois, cette hausse est loin d'être homogène sur l'ensemble des actions du programme et résulte du transfert vers le programme de 208 emplois en raison d'ajustements de périmètre des actions du programme et de la poursuite de la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information au sein du programme.

¹ Ce budget annexe correspond aux activités de la direction de l'information légale et administrative, placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement.

² Jusqu'à la création du SGMAP en 2012, les crédits consacrés à la modernisation de l'État faisaient l'objet d'un programme budgétaire spécifique qui relevait du ministère de l'économie et des finances.

À périmètre constant, votre rapporteur se félicite de la **poursuite de l'effort de sobriété gouvernementale initié en 2012**, qui trouve sa traduction, s'agissant du programme « Coordination du travail gouvernemental », dans une nouvelle **réduction des crédits et des effectifs affectés aux services du Premier ministre**, après une première inflexion en 2013 et une accentuation en 2014. Les services du Premier ministre participent ainsi pleinement à l'effort de réduction des dépenses, alors qu'auparavant ils semblaient préservés de l'effort budgétaire commun.

Dans le cadre du présent avis budgétaire, outre l'analyse des crédits, votre rapporteur s'est également attaché à examiner l'évolution de l'activité des services du Premier ministre dont les missions intéressent particulièrement votre commission des lois : le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le service d'information du Gouvernement (SIG) et la direction de l'information légale et administrative (DILA).

I. L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2015

Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » regroupe les crédits correspondant aux **fonctions stratégiques de direction du Gouvernement et de coordination interministérielle exercées par le Premier ministre**.

Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » est l'un des trois programmes constituant la mission « Direction de l'action du Gouvernement », avec le programme n° 308 « Protection des droits et libertés »¹, qui fait l'objet d'un avis de votre commission des lois par notre collègue Jean-Yves Leconte, et le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »², dont les problématiques sont abordées à l'occasion de l'avis de votre commission présenté par notre collègue Pierre-Yves Collombat sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État »³.

¹ Le programme « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits affectés à huit autorités administratives indépendantes, à la commission nationale consultative des droits de l'homme et au Défenseur des droits. Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/a14-114-12/a14-114-12.html>

² Créé en 2011, le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles, les crédits immobiliers de la plupart des services déconcentrés et les emplois déconcentrés du Premier ministre.

³ Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a14-114-1/a14-114-1.html>

A. LA HAUSSE EN 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » connaissent une **forte hausse**, qui résulte d'**ajustements de périmètre**, sans remise en cause de l'architecture du programme, et de la poursuite de la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Cette hausse n'est cependant pas homogène et, à périmètre constant, l'effort budgétaire souhaité par le Premier ministre pour ses propres services se poursuit.

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

Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2014, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le projet de loi de finances pour 2015, tel qu'il a été déposé, **augmentent de 4,32 % en autorisations d'engagement, pour atteindre 567 millions d'euros, et de 9,22 % en crédits de paiement, pour atteindre près de 603 millions d'euros.**

Autorisations d'engagement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (en euros)¹

	LFI 2014 ²	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
Coordination du travail gouvernemental	543 615 980	43,96%	567 110 242	44,80%	4,32%
Protection des droits et libertés	98 919 233	8,00%	98 410 885	7,77%	-0,51%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	594 137 772	48,04%	600 248 023	47,42%	1,03%
Total de la mission	1 236 672 985	100,00%	1 265 769 150	100%	2,35%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

² Dans un souci de clarté de la présentation, le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique », créé par la loi de finances pour 2014 afin de porter des crédits destinés à financer certains projets et supprimé dans le projet de loi de finances pour 2015, n'est pas mentionné.

Crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en euros)¹

	LFI 2014 ²	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
Coordination du travail gouvernemental	551 924 452	46,18%	602 793 181	48,34%	9,22%
Protection des droits et libertés	94 476 225	7,90%	98 850 093	7,93%	4,63%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	548 837 237	45,92%	545 327 337	43,73%	-0,64%
Total de la mission	1 195 237 914	100,00%	1 246 970 611	100%	4,33%

Le programme devrait connaître une progression de 280 emplois, due à des transferts provenant d'autres programmes à hauteur de 208 emplois. Les emplois nets créés correspondent pour l'essentiel à la poursuite de la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)³, à hauteur de 65 emplois. Le plafond d'emplois du programme devrait ainsi passer de 2 224 en 2014 à 2 504 en 2015.

À périmètre constant, les crédits de fonctionnement doivent toutefois suivre la norme générale de réduction des dépenses, fixée à 5 % pour 2015. Ainsi, comme les deux années précédentes, **les services du Premier ministre contribuent à l'effort budgétaire dans les conditions normales**, dans un souci d'exemplarité, alors que leurs moyens étaient auparavant sanctuarisés.

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

L'Assemblée nationale a modifié les crédits affectés aux programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2015, conformément aux tableaux ci-après.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

² Dans un souci de clarté de la présentation, le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique », créé par la loi de finances pour 2014 afin de porter des crédits destinés à financer certains projets et supprimé dans le projet de loi de finances pour 2015, n'est pas mentionné.

³ Les crédits et les personnels de l'ANSSI relèvent du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Autorisations d'engagement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en euros)¹

	LFI 2014 ²	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
Coordination du travail gouvernemental	543 615 980	43,96%	567 724 768	45,05%	4,43%
Protection des droits et libertés	98 919 233	8,00%	97 882 072	7,77%	-1,05%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	594 137 772	48,04%	594 533 848	47,18%	0,07%
Total de la mission	1 236 672 985	100,00%	1 260 140 688	100%	1,90%

Crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
(en euros)³

	LFI 2014 ⁴	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
Coordination du travail gouvernemental	551 924 452	46,18%	603 407 707	48,61%	9,33%
Protection des droits et libertés	94 476 225	7,90%	98 321 280	7,92%	4,07%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	548 837 237	45,92%	539 613 162	43,47%	-1,68%
Total de la mission	1 195 237 914	100,00%	1 241 342 149	100%	3,86%

La majoration des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » résulte de l'adoption de deux amendements présentés par le Gouvernement : le premier a été adopté lors de la discussion des crédits de la

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

² Dans un souci de clarté de la présentation, le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique », créé par la loi de finances pour 2014 afin de porter des crédits destinés à financer certains projets et supprimé dans le projet de loi de finances pour 2015, n'est pas mentionné.

³ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

⁴ Dans un souci de clarté de la présentation, le programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique », créé par la loi de finances pour 2014 afin de porter des crédits destinés à financer certains projets et supprimé dans le projet de loi de finances pour 2015, n'est pas mentionné.

mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le second dans le cadre d'une seconde délibération sur l'ensemble du projet de loi de finances.

Le premier amendement a majoré les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme de 6 115 538 euros, correspondant, d'une part, au transfert vers le ministère des affaires étrangères de la délégation interministérielle à la Méditerranée jusque-là rattachée aux services du Premier ministre et, d'autre part, à l'accroissement des crédits destinés au pilotage interministériel des systèmes d'information de l'État, mission de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)¹.

Le second amendement a minoré les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme de 5 501 012 euros, en vue selon son exposé des motifs de « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* », c'est-à-dire de réaliser des économies budgétaires sur les crédits de fonctionnement et d'intervention des services du Premier ministre. Comme l'a indiqué devant l'Assemblée nationale M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, cette seconde délibération visait notamment à « *assurer le respect de notre trajectoire de finances publiques* », c'est-à-dire ne pas dégrader le solde budgétaire et le niveau des dépenses de l'État à l'issue de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, de sorte qu'il était nécessaire de compenser les augmentations de dépenses adoptées par de nouvelles réductions.

Au total, à l'issue de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 par l'Assemblée nationale, **les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » augmentent de 4,43 % en autorisations d'engagement et de 9,33 % en crédits de paiement**. Cette augmentation accrue par rapport au texte initial résulte de la majoration des moyens attribués à la DISIC.

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

1. La stabilité de l'architecture du programme

Comme dans la loi de finances pour 2013 et pour 2014, le programme « Coordination du travail gouvernemental » comporte huit actions dans le projet de loi de finances pour 2015, sans modification². Votre rapporteur fait part de sa satisfaction à l'égard de la **stabilité de l'architecture globale du programme**, qui permet de mieux en apprécier l'évolution des crédits.

Les crédits du programme sont ainsi répartis en huit actions :

- crédits des cabinets du Premier ministre et des deux secrétaires d'État qui lui sont rattachés (secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et

¹ Voir infra p. 27.

² À l'exception d'une modification de l'intitulé de l'action n° 15, pour tenir compte du changement de dénomination de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) en mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).

secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification), ainsi que du secrétariat général du Gouvernement (SGG), du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), du service d'information du Gouvernement (SIG) et de diverses structures de toute nature relevant du Premier ministre¹ (action n° 1 : coordination du travail gouvernemental)² ;

- crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), incluant l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), du groupement interministériel de contrôle, chargé des interceptions de sécurité, ainsi que les fonds spéciaux, destinés à financer des actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État, principalement pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) du ministère de la défense (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, incluant les cabinets (action n° 10 : soutien) ;

- crédits des organismes de conseil et de prospective placés auprès du Premier ministre : commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), conseil d'analyse économique (CAE), conseil d'orientation des retraites (COR), conseil d'orientation pour l'emploi (COE), centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et, à compter de 2014, haut conseil de la famille (HCF), haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), ainsi que crédits de subventions à plusieurs organismes de recherche (action n° 11 : stratégie et prospective) ;

- 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 les drogues et les conduites addictives (MILDECA), nouvelle dénomination de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) (action n° 15 : MILDECA).

¹ En particulier le secrétariat général à la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), l'académie du renseignement, la commission supérieure de codification et diverses instances consultatives, ainsi que, depuis 2014, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

² L'action n° 1 comporte aussi 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 de près de 8 millions d'euros, hors réserve parlementaire.

2. L'évolution du périmètre du programme

Dans le cadre d'une répartition inchangée des actions regroupées au sein du programme, votre rapporteur signale **quelques modifications très limitées de périmètre**, par voie de **transfert de crédits et d'effectifs**, qui n'en remettent pas en cause l'architecture globale. Ces ajustements représentent un solde de 208 emplois supplémentaires et 15,6 millions d'euros de crédits (dont 15 millions de crédits de personnel), sans sortie d'emplois.

Parmi les ajustements les plus significatifs, votre rapporteur relève le transfert vers le programme de 7 emplois au titre du **fonctionnement du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)**, dont les crédits d'intervention ont déjà été transférés par la loi de finances pour 2014, afin de regrouper l'ensemble des moyens du CIVEN sur le programme. Il s'agit d'une conséquence de l'article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, qui a fait du CIVEN une autorité administrative indépendante dont les crédits sont inscrits au budget des services du Premier ministre, pour en assurer l'indépendance¹.

Il relève aussi le transfert vers le programme de 12 emplois au profit de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, dans le cadre de la réorientation du projet d'opérateur national de paie, destiné à centraliser la rémunération de l'ensemble des agents de l'État.

Surtout, votre rapporteur signale le **rattachement au SGDSN du centre de transmission gouvernemental (CTG)**², auparavant rattaché au ministère de la défense, correspondant au transfert de 184 emplois.

Par ailleurs, en application du plan d'action gouvernemental décidé en mai 2011 pour renforcer et sécuriser les systèmes d'information de l'État, l'année 2015 doit aussi voir la poursuite de la montée en puissance depuis sa création en 2009 de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de ses capacités opérationnelles (action n° 2).

3. L'évolution des crédits des actions du programme

Cœur de l'action du Premier ministre, regroupant notamment les crédits correspondant au cabinet du Premier ministre et au secrétariat général du Gouvernement, l'action n° 1 doit voir une réduction de 1,21 % de ses crédits de paiement. Au sein de cette action, les crédits de fonctionnement devraient passer, en crédits de paiement, de 51,960 millions en 2014 à 49,149 millions en

¹ Cet organisme relevait auparavant du ministère de la défense.

² Rattaché pour emploi et composé pour l'essentiel de personnel militaire, le centre de transmission gouvernemental assure la permanence des communications du Président de la République et du Gouvernement pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale (voir le décret n° 2014-613 du 12 juin 2014).

2015, soit une diminution de 5,4 %, tandis que les crédits de personnel doivent augmenter.

À l'inverse, les crédits de l'action n° 2, correspondant aux crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, incluant les crédits de l'ANSSI, devraient progresser de 20,11 %, sous l'effet de la poursuite de la progression des moyens alloués à l'ANSSI et surtout du transfert du centre de transmission gouvernemental, qui relevait jusque-là du ministère de la défense.

Autorisations d'engagement du programme « Coordination du travail gouvernemental »
(en euros)¹

	LFI 2014	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
<i>Action n° 1 :</i> Coordination du travail gouvernemental	136 773 511	25,16%	137 681 565	24,28%	0,66%
<i>Action n° 2 :</i> Coordination de la sécurité et de la défense	242 148 587	44,54%	261 487 201	46,11%	7,99%
<i>Action n° 3 :</i> Coordination de la politique européenne	15 992 625	2,94%	16 425 191	2,90%	2,70%
<i>Action n° 10 :</i> Soutien	74 585 869	13,72%	77 197 609	13,61%	3,50%
<i>Action n° 11 :</i> Stratégie et prospective	26 493 323	4,87%	26 271 828	4,63%	-0,84%
<i>Action n° 13 :</i> Ordre de la Légion d'honneur	25 606 353	4,71%	27 027 946	4,77%	5,55%
<i>Action n° 14 :</i> Ordre de la Libération	1 354 652	0,25%	1 384 652	0,24%	2,21%
<i>Action n° 15 :</i> MILDECA	20 661 060	3,80%	19 634 250	3,46%	-4,97%
Total du programme	543 615 980	100,00%	567 110 242	100,00%	4,32%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

Crédits de paiement du programme « Coordination du travail gouvernemental »
(en euros)¹

	LFI 2014	Part de la mission dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part de la mission dans le PLF 2015	Évolution entre la LFI 2014 et le PLF 2015
<i>Action n° 1 :</i> Coordination du travail gouvernemental	139 373 541	25,25%	137 681 565	22,84%	-1,21%
<i>Action n° 2 :</i> Coordination de la sécurité et de la défense	244 196 292	44,24%	293 302 183	48,66%	20,11%
<i>Action n° 3 :</i> Coordination de la politique européenne	15 992 625	2,90%	16 425 191	2,72%	2,70%
<i>Action n° 10 :</i> Soutien	78 246 606	14,18%	81 065 566	13,45%	3,60%
<i>Action n° 11 :</i> Stratégie et prospective	26 493 323	4,80%	26 271 828	4,36%	-0,84%
<i>Action n° 13 :</i> Ordre de la Légion d'honneur	25 606 353	4,64%	27 027 946	4,48%	5,55%
<i>Action n° 14 :</i> Ordre de la Libération	1 354 652	0,25%	1 384 652	0,23%	2,21%
<i>Action n° 15 :</i> MILDECA	20 661 060	3,74%	19 634 250	3,26%	-4,97%
Total du programme	551 924 452	100,00%	602 793 181	100,00%	9,22%

II. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ET DE SOBRIÉTÉ FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT

Dès son avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur avait salué l'exigence de **sobriété gouvernementale**, décidée par le Président de la République et mise en œuvre par le Premier ministre. Cette exigence s'est traduite de plusieurs manières : baisse de la rémunération des membres du Gouvernement, modération financière des cabinets ministériels et de leurs effectifs et renforcement de la déontologie gouvernementale (signature d'une

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

charte de déontologie par les membres du Gouvernement¹, consolidation et codification des règles applicables aux membres du Gouvernement).

S'ajoute à cette exigence de sobriété, confirmée en 2014 et pour 2015, la pleine application des nouvelles obligations qui s'imposent aux membres du Gouvernement en vertu de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans un contexte de recherche de renforcement parallèle de l'efficacité du travail gouvernemental.

A. LA PLEINE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES RÈGLES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET DE TRANSPARENCE

Alors qu'avril 2013 avait vu la publication des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement, avant même l'institution de l'obligation légale de publication par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), mise en place en décembre 2013, a reçu **les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement et des membres des cabinets ministériels**, entre autres responsables publics assujettis à ces obligations déclaratives.

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée prévoit une **obligation de déport pour les membres du Gouvernement** confrontés à une situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. Rappelons que cet article définit le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

L'article 4 prévoit que chaque membre du Gouvernement transmet à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant l'entrée comme la sortie des fonctions, étant précisé que toute modification substantielle pendant l'exercice des fonctions doit être signalée. La déclaration d'intérêts doit aussi être adressée au Premier ministre. En l'absence de déclaration ou en cas de déclaration incomplète, la HATVP enjoint à l'intéressé de l'établir ou de la compléter. La déclaration de situation patrimoniale fait l'objet d'un contrôle par la HATVP, qui peut enjoindre à l'intéressé de lui communiquer tout document utile, avec l'appui de l'administration fiscale². En vertu de l'article 5, les déclarations sont ensuite rendues publiques. Elles sont publiées sur le site internet de la HATVP.

L'article 7 confie à la HATVP la mission de contrôler la variation de la situation patrimoniale des membres du Gouvernement et de transmettre le dossier au parquet en cas de variation inexpliquée, laquelle donne également lieu à la publication d'un rapport spécial au *Journal officiel*.

¹ La signature de la charte de déontologie reste une obligation.

² En outre, l'article 9 prévoit que chaque membre du Gouvernement fait l'objet d'une vérification de sa situation fiscale au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune.

En outre, selon l'article 10, lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement, à l'exception du Premier ministre, est en situation de conflit d'intérêts, la HATVP lui enjoint de faire cesser cette situation. La loi n'oblige pas l'intéressé à prendre en compte cette injonction d'une quelconque manière. La HATVP peut donc décider de rendre publique cette injonction après avoir recueilli les observations de l'intéressé. Cette procédure n'a pas trouvé à s'appliquer jusqu'à présent.

Enfin, l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 précitée sanctionne tout manquement des membres du Gouvernement à leurs obligations déclaratives (absence de déclaration et déclaration inexacte ou mensongère) de trois ans de prison et 45 000 euros d'amende, pouvant être assortis des éventuelles peines complémentaires d'interdiction des droits civiques et d'interdiction d'exercer une fonction publique. De plus, une peine d'un an de prison et 15 000 euros d'amende est prévue lorsqu'on ne défère pas aux injonctions ou aux demandes de communication adressées par la HATVP.

Par ailleurs, l'article 11 impose les **mêmes obligations déclaratives aux membres des cabinets ministériels**¹, assorties des mêmes prérogatives pour la HATVP et des mêmes sanctions. Toutefois, si la loi prévoit la publication de ces déclarations d'intérêts, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, sous forme d'une réserve d'interprétation, qu'une telle obligation constituait une atteinte disproportionnée à la vie privée pour des personnes non élues², interdisant toute publication. Toute divulgation de la déclaration de situation patrimoniale est punie de 45 000 euros d'amende. Le pouvoir d'injonction de la HATVP s'applique également aux membres des cabinets ministériels si elle constate une situation de conflit d'intérêts.

S'agissant des conflits d'intérêts des membres du Gouvernement, le décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles a complété le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, pour prévoir qu'un **membre du Gouvernement qui s'estime en situation de conflit d'intérêts doit informer le Premier ministre, ses attributions étant modifiées par décret pour**

¹ Il en est de même pour les collaborateurs du Président de la République, ainsi que pour de nombreux autres responsables publics.

² « Considérant que, pour des personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens, l'objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci est directement assuré par le contrôle des déclarations d'intérêts par la Haute autorité et par l'autorité administrative compétente ; qu'en revanche, la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article 12 ne sauraient avoir pour objet ni pour effet de permettre que soient rendues publiques les déclarations d'intérêts déposées par les personnes mentionnées aux 4° à 7° du paragraphe I de l'article 11 et au paragraphe III de ce même article ; que, sous cette réserve, les dispositions du paragraphe I de l'article 12 sont conformes à la Constitution ; » (cons. 22).

en tenir compte. En cas de conflit d'intérêts pour le Premier ministre, les attributions susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts sont exercées par le premier des ministres dans l'ordre de composition du Gouvernement.

Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, modifié par le décret n° 2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles (extraits)

Article 2

Lorsqu'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certains de ses pouvoirs, le Premier ministre délègue ceux-ci, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 21 de la Constitution, au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement.

Article 2-1

Le ministre qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts en informe par écrit le Premier ministre en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. Un décret détermine, en conséquence, les attributions que le Premier ministre exerce à la place du ministre intéressé.

Ce dernier s'abstient de donner des instructions aux administrations placées sous son autorité ou dont il dispose, lesquelles reçoivent leurs instructions directement du Premier ministre.

Article 2-2

Le membre du Gouvernement placé auprès d'un ministre qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts en informe par écrit le Premier ministre et le ministre auprès duquel il est placé en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. Un décret détermine, en conséquence, les attributions exercées directement par le ministre auprès duquel il est placé, à la place du membre du Gouvernement intéressé. Ce dernier s'abstient de donner des instructions aux services dont il dispose.

Ces nouvelles dispositions ont trouvé à s'appliquer pour la première fois avec le décret n° 2014-865 du 1^{er} août 2014, selon lequel :

« La secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche ne connaît pas des actes de toute nature intéressant la direction de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique. »

La compétence ainsi retirée à la secrétaire d'État sur la direction de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) a dès lors été exercée par son ministre de tutelle, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

B. UNE BAISSÉ SENSIBLE DES EFFECTIFS DES CABINETS MINISTÉRIELS

Pour la troisième année consécutive, dans un effort de transparence que votre rapporteur tient à souligner, le projet de loi de finances comporte une annexe particulièrement détaillée sur les effectifs et les rémunérations des cabinets ministériels.

Votre rapporteur tient à relever la **diminution très significative des effectifs des cabinets ministériels en 2014 par rapport à 2013**, comme l'indique le tableau ci-après, avec une réduction de 565 à 461, soit 18,4 %. Cet effectif est le plus bas constaté depuis 2007, date la plus ancienne à laquelle remontent les données statistiques fournies par le Gouvernement. Si l'on prend l'effectif maximal de 652 atteint en 2008 et 2009, l'effectif de 2014 est inférieur de 29,3 %. Cette modération se constate aussi dans les effectifs des personnels chargés des fonctions support dans les cabinets.

Effectif total des membres des cabinets ministériels depuis 2007

1 ^{er} sept. 2007	1 ^{er} juillet 2008	1 ^{er} août 2009	1 ^{er} juillet 2010	1 ^{er} août 2011	1 ^{er} août 2012	1 ^{er} août 2013	1 ^{er} août 2014
553	652	652	616	511	525	565	461

Effectif total des fonctions support des cabinets ministériels depuis 2007

1 ^{er} sept. 2007	1 ^{er} juillet 2008	1 ^{er} août 2009	1 ^{er} juillet 2010	1 ^{er} août 2011	1 ^{er} août 2012	1 ^{er} août 2013	1 ^{er} août 2014
2411	2696	2678	2853	2520	2378	2471	2306

Outre le Premier ministre, le Gouvernement comptait au 1^{er} août 2014 un nombre de 16 ministres et 15 secrétaires d'État, contre respectivement 20 ministres et 17 ministres délégués au 1^{er} août 2013. **Un tel resserrement, qui se traduit mécaniquement dans les effectifs des cabinets ministériels, explique l'essentiel de la diminution des effectifs constatée en 2014.**

Le Premier ministre a fixé un plafond de 15 membres de cabinet pour les ministres et de 10 pour les ministres délégués ou secrétaires d'État¹, outre les personnels affectés aux fonctions support. Il peut cependant accorder des dérogations ponctuelles pour dépasser cet effectif maximal.

Hors cabinet du Premier ministre, l'effectif maximal théorique est de 390 en 2014 pour un nombre effectif de 406, soit un dépassement de 4,1 %. En 2013, l'effectif maximal théorique était de 470 pour un effectif réel de 495, ce qui représentait un dépassement de 5,3 %. Alors que l'effectif maximal théorique a diminué de 17 % entre 2013 et 2014, du fait de la diminution du nombre de membres du Gouvernement, l'effectif réel a diminué de 18 %, soit légèrement davantage.

Comme il l'avait constaté l'année dernière, votre rapporteur observe que **les dépassements, peu importants dans leur ampleur, sont néanmoins**

¹ Cette règle a été rappelée par la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014. Sous le précédent Gouvernement, une circulaire du 16 novembre 2010 avait fixé le plafond à 20 pour un ministre, 15 pour un ministre placé auprès d'un ministre et 6 pour un secrétaire d'État.

très fréquents pour les cabinets des ministres, puisque dix sur quinze ont un effectif supérieur à 15 membres. Ainsi, compte tenu de sa double fonction, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, dispose d'un cabinet de 19 membres. Un autre ministre dispose d'un cabinet de 18 collaborateurs¹, trois de 17 collaborateurs et cinq de 16. En revanche, les dépassements sont rares dans les cabinets des secrétaires d'État, puisque seuls quatre sur quinze sont concernés, avec un maximum de 12 pour le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche et de 11 pour trois autres. Les cabinets des secrétaires d'État sont, en outre, plus souvent en-deçà du plafond que ceux des ministres : quatre contre deux.

Si d'aucuns ont pu faire observer, en dépit de la réduction globale du nombre des membres des cabinets ministériels et donc du coût global qu'ils représentent pour le budget de l'État, que la rémunération moyenne des membres des cabinets a pu croître en 2014 par rapport à 2013, en particulier au sein du cabinet du Premier ministre, votre rapporteur estime qu'une telle situation traduit un niveau moyen plus élevé de qualification et d'expérience, qui ne peut que contribuer à une action gouvernementale plus efficace.

Toutefois, votre rapporteur tient à signaler la **modération particulière dont fait preuve le Premier ministre lui-même dans la composition de son propre cabinet**², réalisant un effort supérieur à celui qu'il réclame aux membres de son Gouvernement. Comme l'illustre le tableau ci-après, alors que le cabinet du Premier ministre compte en moyenne de 65 à 70 collaborateurs entre 2007 et 2013, incluant une dizaine de personnes pour le cabinet militaire, l'effectif a été ramené à 55 seulement en 2014.

Effectif des membres du cabinet du Premier ministre³ depuis 2007

1 ^{er} sept. 2007	1 ^{er} juillet 2008	1 ^{er} août 2009	1 ^{er} juillet 2010	1 ^{er} août 2011	1 ^{er} août 2012	1 ^{er} août 2013	1 ^{er} août 2014
69	70	70	67	63	63	67	55

C. UNE MEILLEURE CONDUITE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le 12 septembre 2014, le Premier ministre a signé une circulaire visant à rappeler et préciser la méthode de travail du Gouvernement⁴. Quelques mois après son entrée en fonction et à la suite du renouvellement du Gouvernement, au vu de l'expérience du fonctionnement antérieur, M. Manuel Valls a tenu à

¹ Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

² Entre autres, le service de presse a été réduit et il n'y a plus de conseiller pour la défense.

³ Incluant le cabinet militaire du Premier ministre. Les données statistiques antérieures à 2012 fournies par le Gouvernement ne distinguent pas le cabinet militaire de l'ensemble du cabinet.

⁴ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/09/cir_38729.pdf

rappeler aux membres de son Gouvernement les règles qu'il convenait de respecter, exerçant ainsi pleinement son **autorité de chef du Gouvernement** et soucieux d'éviter tout dysfonctionnement.

En premier lieu, la circulaire précise que la programmation du travail gouvernemental doit allier le traitement efficace de l'urgence à la préparation du moyen terme, car *« aucune organisation moderne, qu'elle soit publique ou privée, ne peut être efficacement pilotée par la dictature du court-terme »*.

En deuxième lieu, dès lors que l'efficacité de l'action gouvernementale *« passe par l'affirmation des principes de gouvernement garantis par la Constitution »*, le **processus de décision dirigé par le Premier ministre**, en application de l'article 21 de la Constitution, n'exclut pas la **délibération politique au sein du Gouvernement**. Aussi a-t-il été prévu, à cette fin, de réunir régulièrement les membres du Gouvernement autour du Premier ministre, en dehors du conseil des ministres. La circulaire précise cependant qu'un ministre *« ne doit pas rester prisonnier des intérêts particuliers de son ministère (...) mais s'engager dans la démarche collective »*, avant d'indiquer : *« autant l'expression est libre, autant la confidentialité des débats doit être absolue ; c'est la condition même d'une vraie délibération »*.

En troisième lieu, le Premier ministre a insisté sur le **respect des rôles respectifs des cabinets ministériels, des administrations centrales ainsi que des services déconcentrés**, tout en rappelant la place dévolue à chacun dans le travail gouvernemental. La circulaire indique ainsi qu'*« agir efficacement suppose de savoir faire la différence entre la délibération politique et l'action administrative, et ne pas confondre l'une et l'autre dans des procédures incertaines où l'on voit des membres de cabinet faire le travail des fonctionnaires, tandis que s'appauvrit la délibération collégiale »*. Les secrétaires généraux des ministères et les directeurs des administrations centrales, qui sont nommés en conseil des ministres, sont responsables de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de chaque département ministériel. Les membres du Gouvernement sont par conséquent invités à s'appuyer pleinement sur leurs administrations, et non sur leurs seuls cabinets. Enfin, les directives adressées aux services déconcentrés doivent être claires et peu nombreuses, dans le respect des prérogatives des préfets.

En quatrième lieu, la circulaire rappelle les **modalités du processus de décision et d'arbitrage conduit sous l'autorité du Premier ministre**, qui doit être précédé par un travail coopératif entre les services. Il est précisé que *« la réunion à Matignon doit être l'exception »*, pour rendre une décision d'arbitrage si le travail interministériel en amont ne permet pas d'aboutir à un accord. De plus, s'agissant des arbitrages rendus par le Premier ministre, *« ils ne sont clairs et légitimement opposables que si un formalisme minimal est respecté »*, à savoir une convocation régulière pour une réunion et un relevé de décisions établi par le secrétariat général du Gouvernement, ce formalisme n'interdisant pas *« la tenue de réunions dématérialisées et de consultations en ligne »*.

En cinquième lieu, **les membres du Gouvernement sont responsables de la qualité des textes normatifs**, en veillant « *scrupuleusement à la solidité juridique des projets de réforme* », en anticipant tout « *risque d'inconstitutionnalité* » en particulier. Le Premier ministre souhaite « *des textes peu nombreux, courts, clairs, assortis d'études d'impact, et respectueux des différentes saisines obligatoires, en particulier celle du Conseil d'État* », avec des projets de loi qui ne soient pas alourdis de dispositions réglementaires et des décrets d'application qui soient publiés rapidement. Pour la clarté et l'efficacité du débat parlementaire, votre rapporteur ne peut que souscrire à ces instructions du Premier ministre.

En sixième lieu, le Premier ministre a insisté sur le renforcement de l'efficacité de la communication gouvernementale, qu'il souhaite coordonner et valider – ce qui suppose de réorganiser et de renforcer les prérogatives du service d'information du Gouvernement (SIG)¹.

Enfin, en dernier lieu, s'agissant des relations du Gouvernement avec le Parlement, compte tenu du calendrier parlementaire et considérant que « *rien ne peut se faire sans le Parlement* », la circulaire prévoit que, « *sauf obligations internationales de la France, les projets de loi qui pourront être déposés seront prioritairement ceux qui concourront directement à la mise en œuvre des lignes directrices que le Président de la République nous a fixées, ainsi que des engagements qu'il a pris au cours de la campagne présidentielle* ». Le Premier ministre fixe aussi pour objectif « *la baisse du nombre de lois adoptées* », estimant que « *nous aurons bien gouverné aussi en ayant moins légiféré* ». Un tel objectif ne peut que recevoir l'assentiment de votre rapporteur, lorsqu'il constate l'intensité du flux des textes législatifs, en particulier des projets de loi, dont le volume et le caractère composite empêchent parfois un examen parlementaire satisfaisant.

Cette circulaire illustre clairement **l'engagement personnel du Premier ministre dans la conduite de l'action du Gouvernement**. Elle vise à améliorer le fonctionnement du travail gouvernemental et son efficacité, dans « *le plein respect du Parlement* ».

III. LE RÔLE DE PILOTAGE ET DE COORDINATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Contrairement aux autres secrétariats généraux assistant le Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions, les missions du secrétariat général du Gouvernement (SGG) n'ont pas été définies par un texte mais par la pratique, depuis les années 1930. Les années récentes ont vu s'accroître sa **responsabilité 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 textes et notamment leurs secrétaires généraux.

¹ Voir infra p. 38.

Après une activité très soutenue en 2010 et 2011, **le flux des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) est stable** en 2014 par rapport à 2012 et 2013, au-delà de 70. La QPC pèse cependant toujours sur la programmation des travaux législatifs du Gouvernement, en raison notamment de la censure différée de certaines dispositions par le Conseil constitutionnel. Le SGG est toujours entendu avec le ministère compétent au fond lorsque le Conseil d'État est saisi d'une QPC, ce qui n'est pas le cas devant la Cour de cassation, qui s'en remet au seul débat entre les parties. Il participe donc à l'élaboration des observations du Gouvernement devant le Conseil d'État. Ensuite, le SGG est chargé de préparer les observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel, à partir des éléments transmis par les ministères compétents.

S'agissant du **processus d'élaboration des textes normatifs**, l'année 2013 a vu la poursuite de la diminution du nombre de textes, comme l'illustre le tableau ci-après. Cette évolution résulte notamment de l'effort du SGG en vue de limiter les publications au Journal officiel pour les décisions individuelles. L'année 2014 a suivi un rythme comparable à celui de l'année 2013.

Textes suivis par le secrétariat général du Gouvernement

	2009	2010	2011	2012	2013
Textes soumis au conseil des ministres (lois, ordonnances et décrets réglementaires)	237	211	181	192	151
Textes publiés au <i>Journal officiel</i>	28 484	28 203	28 978	27 253	26 257
Nombre de pages du <i>Journal officiel</i>	23 376	23 632	23 135	21 256	22 472

Source : secrétariat général du Gouvernement.

Depuis mai 2014, pour limiter les déplacements et gagner du temps, le SGG expérimente les **réunions interministérielles par visioconférence** ou entièrement **dématérialisées**. Ces dernières donnent lieu à la diffusion d'un document par le Premier ministre, assortie d'une date limite pour que les ministères concernés puissent formuler leurs observations.

Nombre de réunions suivies par le secrétariat général du Gouvernement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Réunions interministérielles	1090	1454	1389	1461	1589	1154	1368
Conseils des ministres	48	50	46	49	47	48	50

Source : secrétariat général du Gouvernement.

IV. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Créé par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est **sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétariat général du Gouvernement**. Il a pour mission principale de coordonner au niveau interministériel les travaux des 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* ». En application du décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012, il assure le secrétariat du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)¹, présidé par le Premier ministre.

Lors de sa création, le SGMAP a regroupé, pour l'essentiel, l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État (DGME), rattachée au ministère du budget et chargée de piloter la révision générale des politiques publiques (RGPP), devenue direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) et la mission « Etalab », chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques. D'autres services interviennent en appui des missions de ces trois structures.

Le SGMAP dispose à ce jour de 176 emplois, dont l'essentiel à la DISIC.

**Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012
portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (extraits)**

Article 1^{er}

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 :

¹ Selon l'article 1^{er} du décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 :

« 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. »

- 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 4

Pour l'animation des travaux interministériels de modernisation de l'action publique, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique travaille notamment avec les secrétaires généraux de ministères et les corps d'inspection et de contrôle des ministères.

Le rattachement du SGMAP au Premier ministre – et non au ministère des finances comme l'était la DGME – lui donne une **autorité interministérielle** plus importante et une plus grande légitimité, de nature à conforter l'efficacité de son action. Un tel rattachement témoigne également du fait que son objectif premier n'est pas la recherche d'économies – reproche fréquemment adressé à la RGPP –, mais la simplification et la modernisation des procédures publiques, au profit des collectivités territoriales, des entreprises et des citoyens. **La recherche d'économies est une conséquence de la politique de modernisation, mais elle n'est plus sa finalité**, illustrant ainsi la différence de méthode entre la modernisation de l'action publique (MAP) et la RGPP.

Entendue par votre rapporteur, Mme Laure de la Bretèche, nommée secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique en juillet 2014, a estimé, au vu des évaluations qui en ont été faites en 2012, que la méthode de la RGPP avait montré ses limites, en raison d'une focalisation excessive sur la recherche d'économies budgétaires au détriment d'une vision d'ensemble et de la cohérence de l'action administrative, sans recherche de l'adhésion des agents

concernés. Si les résultats budgétaires de la RGPP ont été inférieurs à ce qui avait été envisagé, son bilan comporte toutefois des aspects positifs en termes d'organisation de l'administration de l'État, par exemple le renforcement de l'interministérialité, le suivi de l'encadrement supérieur ou l'évolution des services déconcentrés.

Les difficultés rencontrées par la RGPP ont été prises en compte pour l'organisation de l'exercice actuel de **revue des missions de l'État**, avec une méthodologie renouvelée associant les parties prenantes dans une logique plus partenariales, y compris les collectivités territoriales et les syndicats. La revue doit s'achever par un séminaire gouvernemental conclusif en février 2015.

En outre, Mme Laure de la Bretèche a indiqué à votre rapporteur que, par rapport à l'expérience de la DGME, le SGMAP a beaucoup réduit le recours aux consultants extérieurs, en l'encadrant de façon assez strict. Il représenterait environ 10 % de l'ensemble des dépenses de l'État en prestations de conseil.

Votre rapporteur ajoute que la désignation en juin 2014 d'un secrétaire d'État dédié aux questions de modernisation et de simplification, rattaché au Premier ministre, M. Thierry Mandon, permet à ces questions de bénéficier d'une incarnation politique utile pour leur avancement.

A. UNE CENTRALISATION COMPLÈTE AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Au travers des différentes missions et structures ainsi regroupées, la création du SGMAP est **l'aboutissement d'une structuration administrative progressive et cohérente des missions de simplification et de modernisation de l'État**, centralisée sous la responsabilité du Premier ministre.

Outre le rattachement au Premier ministre, cette organisation présente la caractéristique d'inclure la **mission de superviser l'ensemble des systèmes d'information de l'État**, mission engagée par la création en 2011 de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC). Ce processus a été parachevé par le décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014, qui a placé sous la responsabilité du Premier ministre le « *système d'information et de communication de l'État (...) composé de l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'État* ». Désormais, compte tenu de l'enjeu stratégique que représentent aujourd'hui les outils informatiques et numériques pour l'action publique, l'ensemble des systèmes d'information de l'État est perçu comme un ensemble dont il faut assurer la cohérence et la coordination. Chaque ministère perd l'indépendance qui prévalait largement jusque-là en matière de développement et de maîtrise

de ses propres systèmes d'information¹. Selon Mme Laure de la Bretèche, la DISIC pilote les missions les plus prometteuses en matière de réforme de l'État.

Une telle évolution concrétise les décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 sur la modernisation et le pilotage des infrastructures informatiques de l'État. Le SGMAP est ainsi chargé de se prononcer sur les projets des ministères dont le budget dépasse 9 millions d'euros, par avis conforme, à l'issue en pratique d'un dialogue collaboratif suivi avec les services compétents des ministères, afin d'apprécier la pertinence des projets et leur mise en œuvre.

Cette mission de supervision de l'ensemble du système d'information et de communication de l'État s'appuie sur un conseil du système d'information et de communication de l'État, qui permet d'assurer une coordination avec, notamment, les secrétaires généraux des ministères, responsables des systèmes d'information et de communication au sein de chaque ministère. À cet égard, il convient de rappeler que le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 a fixé le socle minimal des attributions communes à l'ensemble de ces secrétaires généraux, parmi lesquelles figure le développement des systèmes d'information.

**Décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014
relatif au système d'information et de communication de l'État (extraits)**

Article 1^{er}

Le système d'information et de communication de l'État est composé de l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker les données sous forme numérique qui concourent aux missions des services de l'État.

Il est placé sous la responsabilité du Premier ministre.

Cette responsabilité est déléguée de plein droit aux ministres dans la mesure requise pour l'exercice de leurs attributions.

N'est toutefois pas déléguée, sauf décision du Premier ministre, la responsabilité des services suivants :

- 1° Infrastructures informatiques ;
- 2° Réseaux de communication ;
- 3° Services numériques d'usage partagé ;
- 4° Systèmes d'informations relatifs à des fonctions transversales des administrations de l'État.

Sont exclus du champ d'application du présent décret les systèmes d'information opérationnels et les systèmes de communication mentionnés à l'article 11 du décret du 2 mai 2006 susvisé ainsi que les systèmes qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations classifiés. Ces systèmes restent sous la responsabilité des ministres concernés.

¹ Les difficultés du système de paie « Louvois », développé par le ministère de la défense, en sont une illustration récente.

Article 2

I. - Un conseil du système d'information et de communication de l'État, placé auprès du Premier ministre, se réunit au moins deux fois par an. Outre le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État, qui le préside, il comprend :

1° Les secrétaires généraux des ministères ou leur adjoint ainsi que le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre ;

2° Le directeur général des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense ;

3° Le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;

4° Le directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ;

5° Le directeur du budget ;

6° Le directeur du service des achats de l'État.

Chacun des membres désigne un représentant pour siéger au sein d'une formation technique, réunie mensuellement.

II. - Le conseil du système d'information et de communication de l'État est consulté sur :

1° La définition et la mise en œuvre du cadre stratégique commun mentionné au 1° de l'article 3 et à l'article 4 du décret du 21 février 2011 susvisé ;

2° La définition et la mise en œuvre du cadre commun de gestion de la performance mentionné au 2° de l'article 3 et à l'article 5 du même décret ;

3° Les modalités de mutualisation et de gouvernance résultant des dispositions mentionnées au 3° de l'article 3 et à l'article 6 du même décret.

Il peut être consulté sur la mise en œuvre des dispositions mentionnées au 4° de l'article 3 et à l'article 8 du décret du 21 février 2011 susvisé, ainsi que sur toute question relevant des attributions de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

Article 3

Chaque ministre établit un plan d'investissement couvrant les projets et activités du ministère et des organismes placés sous sa tutelle en matière de systèmes d'information et de communication. Le plan et ses mises à jour sont transmis pour information au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État.

Les projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour avis conforme au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État.

L'avis est réputé conforme en l'absence de réponse dans un délai d'un mois après réception du dossier de présentation. Le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État peut, dans ce délai, demander aux administrations concernées tout complément d'information nécessaire à la formation de son avis. Cette demande suspend le délai. Les avis du directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État sont adressés au Premier ministre, aux ministres concernés et au ministre chargé du budget.

Par ailleurs, la DISIC a la responsabilité du réseau interministériel de l'État (RIE), réseau sécurisé qui doit permettre d'assurer la continuité de l'action de l'État en cas de défaillance d'internet. Le RIE doit relier d'ici 2017 les 17 000

sites des services de l'État, en remplacement des réseaux ministériels existants. Il s'agit d'un projet de sécurité des systèmes d'information, décidé en mai 2011 et confirmé en décembre 2012, qui doit également permettre une rationalisation de l'exploitation et des coûts. La maîtrise de ses systèmes informatiques par l'État est un enjeu de souveraineté.

B. LES OUTILS ET LES PROJETS MIS EN ŒUVRE PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Pour l'exercice de ses missions, le SGMAP dispose de plusieurs outils, en particulier les évaluations de politique publique (EPP), les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) et les missions d'appui pour venir en aide aux projets des ministères.

Réalisées par des opérateurs sous la supervision du SGMAP, sur la base d'une lettre de mission très stricte, les EPP visent à établir un diagnostic et proposer à l'autorité politique plusieurs scénarii d'évolution pour lui permettre de prendre une décision. Cette démarche suit une approche partenariale, au sein d'un comité de pilotage réunissant toutes les parties prenantes, incluant les collectivités territoriales dans un certain nombre de cas. Au total, 60 EPP ont été conduites, leurs conclusions sont accessibles sur le site internet du SGMAP.

Les PMMS sont des feuilles de route à deux ans, en vue de présenter des projets de réforme dans le champ de chaque département ministériel. Établis à l'initiative de chaque ministère, l'ambition en est parfois inégale.

Les missions d'appui permettent aux ministères qui le souhaitent de bénéficier du soutien et de l'expertise du SGMAP dans la conduite de certains de leurs projets de réforme¹. À cette fin, le SGMAP dispose en son sein d'une équipe de consultants contractuels, qui ont élaboré une méthodologie adaptée. La mission d'appui est déclenchée à la demande du ministère concerné ou sur proposition du SGMAP. Elle peut concerner un service particulier voire un projet local. L'objectif est de participer à l'élaboration des projets existants, pour en améliorer la méthodologie et en optimiser le résultat.

Dans le cadre de cette mission d'appui, le SGMAP a mis en place un groupement d'achats sur les prestations de conseil, auxquels adhèrent certains ministères. Il fournit également une assistance pour l'élaboration des marchés ministériels de prestations de conseil.

Ainsi, le SGMAP a contribué à l'aboutissement de plusieurs projets significatifs, par exemple la **mise en place du « marché public simplifié »**, qui permettent à une entreprise qui soumissionne de ne donner que son numéro SIRET, les autres informations requises étant recherchées par l'administration auprès des organismes et autres administrations qui les détiennent. Ce projet s'inscrit dans le programme global de simplification « Dites-le nous une fois »,

¹ Par exemple, la refonte de l'aide à la reconversion des personnels du ministère de la défense ou l'évolution du portail internet de déclaration des revenus en ligne, pour en renforcer l'utilisation.

qui passe en revue de nombreuses démarches administratives des entreprises pour éviter les redondances et les demandes excessives d'informations (17 démarches simplifiées au cours de la première vague, certaines ayant même été supprimées et 30 doivent l'être au cours d'une seconde vague). Le « marché public simplifié » fonctionne depuis avril 2014 pour certains marchés de l'État, sur la base d'un portail internet dédié¹.

Un autre projet, à caractère encore expérimental, permet de calculer le montant des prestations sociales auxquelles on peut prétendre, sur un site internet dédié². Il s'agit d'un **simulateur en ligne de droits sociaux**, concernant certaines prestations à caractère national. Ce simulateur permet de savoir s'il est utile de demander le bénéfice d'une aide et de connaître ses droits, facilitant ainsi l'accès des usagers aux droits sociaux.

Le SGMAP, par l'intermédiaire de la DISIC, participe également à l'élaboration de projets informatiques des collectivités territoriales, dans le cadre du dialogue entre l'État et les associations nationales d'élus.

Un autre grand chantier de simplification, conduit par le secrétariat général du Gouvernement (SGG) et mené à son terme, réside dans la mise en œuvre du nouveau principe, issu de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, selon lequel **le silence de l'administration vaut accord**, sous réserve des exceptions déterminées par décret. Les décrets prévoyant de nombreuses exceptions et des aménagements des délais de réponse de l'administration sont parus au *Journal officiel* du 1^{er} novembre 2014, permettant au principe « silence vaut acceptation » de s'appliquer à compter du 12 novembre 2014.

Par ailleurs, le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 est venu conforter la **fonction de secrétaire général de ministère**, qui s'est systématisée ces dernières années sans que les fonctions exercées soient cohérentes dans l'ensemble les ministères. Ce décret a ainsi fixé le socle minimal des attributions communes à l'ensemble des secrétaires généraux, pour l'essentiel les fonctions dites support, sans préjudice d'attributions spécifiques supplémentaires. Cette rationalisation contribue à la modernisation de l'État, en donnant une responsabilité plus importante aux secrétaires généraux, qui reçoivent une lettre de mission du Premier ministre et sont responsables dans leur domaine de compétence de la participation de leur ministère au travail interministériel.

En raison de leurs fonctions, les secrétaires généraux des ministères, en charge notamment de la modernisation, sont les interlocuteurs privilégiés du SGMAP, qui peut intervenir en appui de leurs missions et de leurs projets.

¹ Ce portail est accessible à l'adresse suivante : <https://mps.apientreprise.fr/>

² Ce site est accessible à l'adresse suivante : <http://mes-aides.gouv.fr/>

Décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale (extraits), tel que complété par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères

Article 3-2

Le secrétaire général assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère. Il peut être chargé, par arrêté du ministre, de missions de coordination particulières, portant sur certains dossiers, ou l'activité de certains services.

Article 3-3

Le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel.

Article 3-4

Le secrétaire général propose les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère qui permettent de rendre celui-ci plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions. Il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats.

Article 3-5

Le secrétaire général exerce une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère.

Article 3-6

Le secrétaire général veille à la qualité des relations qu'entretiennent l'administration centrale et les services déconcentrés. Il promeut les bonnes pratiques. Il a une mission de régulation des conditions dans lesquelles des instructions sont adressées aux services et des remontées d'information leur sont demandées. Il peut être chargé de piloter ou de coordonner lui-même les relations avec tout ou partie des services.

Article 3-7

Le secrétaire général promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère.

Il est responsable, pour le ministère, de la politique interministérielle d'identification, de diversification et de formation des futurs cadres dirigeants.

Article 3-8

Sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes :

- 1° La fonction financière ;
- 2° Le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ;
- 3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ;
- 4° Les achats et marchés ; l'immobilier ;
- 5° La politique de développement des systèmes d'information ;
- 6° Le conseil juridique ;
- 7° L'information et la communication ;

8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère.

Chaque ministre identifie, à partir d'un rapport du secrétaire général, les progrès à réaliser et l'échéancier à suivre pour améliorer la mutualisation des fonctions transversales.

Le décret régissant l'organisation du ministère est adapté, avant le 31 décembre 2014, pour préciser en tant que de besoin les modalités d'exercice de ces fonctions.

V. LA CONSOLIDATION DU RÔLE STRATÉGIQUE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Créé par le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE)¹ a pour mission de coordonner les positions interministérielles, sous l'autorité du Premier ministre, pour **préparer les positions de la France dans les négociations européennes**, sur l'ensemble des sujets à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique monétaire².

Il veille à l'**application du droit européen**, notamment par le suivi de la transposition des directives et la gestion des contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)³.

Il organise les relations entre la France et les institutions européennes (préparation du Conseil européen et du conseil des ministres, Parlement européen, Cour des comptes européenne...), effectuant un travail d'influence française auprès des institutions européennes, qui s'étend au suivi de la carrière européenne des fonctionnaires français.

Enfin, il est une source d'expertise européenne pour l'ensemble des ministères, mais aussi pour les autorités administratives indépendantes et pour les collectivités territoriales, par exemple sur la question des règles en matière d'aides d'État.

¹ Il s'est substitué à l'ancien secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), créé par le décret n° 48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la participation de la France au programme de relèvement européen.

² La PESC relève de la responsabilité du ministère des affaires étrangères, tandis que la politique monétaire est suivie par la direction générale du Trésor.

³ En lien avec la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères. Ce contentieux porte principalement sur le retard de transposition et les questions de conformité au droit européen des règles nationales.

Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes (extraits)

Article 2

Il est créé un secrétariat général des affaires européennes qui exerce, sous l'autorité du Premier ministre, les attributions suivantes :

1° Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;

b) Il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en œuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes.

Article 3

Un comité d'experts apporte au secrétariat général des affaires européennes l'appui technique nécessaire à l'exercice de ses attributions pour les questions relatives à l'application du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Le SGAE regroupe environ 180 personnes, en incluant les fonctions dites support, dont 143 emplois localisés dans son budget, avec une baisse de 10 emplois en six ans, et 35 à 40 personnels mis à disposition par des ministères, la Caisse des dépôts et consignations et le Commissariat à l'énergie atomique. Les ministères sont souvent réticents à renouveler ces mises à disposition en raison des contraintes budgétaires qui s'imposent à eux, sauf lorsqu'elles représentent un enjeu stratégique compte tenu des fonctions exercées. Le SGAE est organisé en pôles sectoriels et en pôles transversaux, dont les relations avec l'Assemblée nationale, le Sénat et le Parlement européen.

Entendu par votre rapporteur, M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes, a indiqué que le SGAE permettait d'assurer une **grande cohérence des positions françaises**, très en amont des négociations, contrairement au système allemand, dans lequel les ministères sont cloisonnés,

de sorte que les arbitrages sont rendus très tardivement par le chancelier¹. Le SGAE serait ainsi un modèle efficace envié, qui contribuerait ainsi à l'influence française sur les décisions européennes.

A. L'INNOVATION DU DOUBLE RATTACHEMENT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET AU PREMIER MINISTRE

Alors que les fonctions de secrétaire général des affaires européennes étaient jusqu'à présent traditionnellement cumulées avec celles de conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes, elles sont **cumulées, depuis avril 2014, avec celles de conseiller du Président de la République pour les affaires européennes**², celles de conseiller du Premier ministre étant dévolues au secrétaire général adjoint. Cette nouvelle organisation permet d'assurer une grande fluidité d'information et une parfaite cohérence des positions entre l'Élysée et Matignon sur les sujets européens, même si votre rapporteur estime qu'il peut paraître curieux qu'un collaborateur du Président de la République se trouve sous l'autorité hiérarchique du Premier ministre.

Entendu par votre rapporteur, M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes, a fait valoir que cette configuration inédite est rendue nécessaire par la **plus forte implication du Président de la République sur les dossiers européens**, elle-même **conséquence de la montée en puissance du Conseil européen**, au sein duquel le chef de l'État représente la France, dans un contexte de forte évolution de l'Union européenne et de la zone euro comme de renouvellement des institutions européennes comme actuellement. Ce plus grand investissement du Président de la République implique pour le SGAE une mission plus politique et stratégique, en complément de ses missions plus habituelles.

En effet, le Conseil européen, désormais doté d'un président, devient une institution encore plus importante, à laquelle remontent beaucoup plus de dossiers qu'auparavant. Le nouveau mode de fonctionnement du SGAE permet une meilleure prise en compte des priorités politiques en matière européenne.

B. UN RÉSULTAT TRÈS SATISFAISANT EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

L'efficacité dans la transposition des directives est une exigence de plus en plus importante pour les institutions européennes. Outre les questions de réputation et de crédibilité qu'elle pose pour les États membres, il apparaît que les sanctions sont aujourd'hui plus rapides et plus coûteuses en cas de défaut de transposition. *In fine*, en pareil cas, la Cour de justice de l'Union européenne

¹ Le chancelier s'appuie sur une équipe de 25 personnes environ sur les questions européennes, bien plus petite que le SGAE.

² La cellule européenne de la Présidence de la République comprend en outre trois collaborateurs.

(CJUE) prononce une amende de 10 millions d'euros et une astreinte journalière de 36 000 euros.

Or, depuis 2011, la Commission européenne n'a jamais saisi la CJUE pour manquement de la France à l'obligation de transposition. Si des lettres de mise en demeure ont pu être adressées, la transposition a toujours pu être réalisée avant toute saisine de la Cour, étant précisé que la Cour est saisie dans des délais très rapides dorénavant¹. Il existe aussi parfois des cas de divergence d'interprétation avec la Commission européenne sur le caractère conforme ou complet de la transposition, mais ces cas se résolvent assez vite.

En outre, dans le dernier classement semestriel publié en novembre 2014 par la Commission en matière de transposition des directives, la France figure au cinquième rang. La France respecte également l'objectif maximum fixé à 1 % de directives en attente de transposition en permanence : la moyenne européenne étant à 0,7 % aujourd'hui, la France se situe à 0,6 % de déficit de transposition, avec sept directives en retard, chiffre à comparer aux 4,1 % de 2004. En la matière, la France est devenu un État membre vertueux, tout en se situant dans la moyenne européenne.

Votre rapporteur souhaite toutefois que ces bons résultats en matière de transposition respectent bien les **prérogatives du Parlement**, en lui donnant le temps suffisant pour examiner les lois de transposition et en limitant autant que possible la transposition par ordonnance et l'examen en urgence, y compris en insérant des transpositions sous forme de « cavaliers législatifs » au sein de certains textes, sous prétexte d'éviter toute procédure en manquement. En effet, compte tenu des délais d'habilitation, il appartient au Gouvernement, qui a participé à la négociation des directives, d'anticiper au mieux la transposition. La mission du SGAE en la matière consiste d'ailleurs à **identifier le plus tôt possible les directives appelant des transpositions par la loi**. La pratique des projets de loi sectoriels portant dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (textes « DADUE ») améliore les conditions parlementaires de la transposition.

Pour contribuer efficacement au processus de transposition, un groupe interministériel de haut niveau se réunit périodiquement sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes, pour faire le point sur les transpositions à faire et en cours. Il

¹ Organisé par les articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'il résulte du traité de Lisbonne, le recours en manquement est une procédure juridictionnelle engagée à l'encontre d'un État membre qui n'aurait pas respecté le droit de l'Union européenne. S'agissant de la transposition d'une directive, la procédure est généralement ouverte par la Commission, qui adresse à l'expiration du délai de transposition un avis motivé à l'État membre dont elle estime qu'il n'a pas correctement transposé, pour l'inviter à une transposition complète et conforme. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse de l'État membre et des mesures complémentaires éventuelles qu'il a pu prendre et qu'elle considère que le manquement persiste, elle saisit la Cour de justice de l'Union européenne, qui statue sur le manquement et peut lui enjoindre de prendre les mesures nécessaires. Si ces mesures ne sont pas prises, la Cour peut prononcer une amende et une astreinte pour contraindre l'État membre. Actuellement, la saisine de la Cour peut intervenir dans les six mois.

existe également un comité de liaison avec les administrations des assemblées. Le SGAE a également établi un **guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes**, afin d'éclairer les ministères. L'enjeu principal réside dans l'appropriation la plus précoce par les administrations concernées des projets de texte européen, dès le stade des négociations, pour être en mesure d'anticiper la transposition dans les meilleures conditions et les meilleurs délais. L'objectif est aussi d'éviter la « surtransposition », de façon à ne pas accroître la complexité normative et les charges réglementaires inutiles pour les citoyens et les entreprises.

C. UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES PAR LES ASSEMBLÉES

L'année 2013 a vu un renforcement des obligations que s'est imposées le Gouvernement en réponse à l'adoption des résolutions européennes au titre de l'article 88-4 de la Constitution. En effet, depuis juin 2013, le SGAE adresse une fiche de suivi à chaque fois qu'est adopté par le conseil un projet de texte européen qui a donné lieu à une résolution européenne. Transmise à la commission des affaires européennes, cette fiche **rend compte du résultat des négociations européennes sur les différents points soulevés par la résolution**, pour l'Assemblée nationale comme pour le Sénat. Elle indique aussi **comment a été prise en compte la résolution lors des négociations**. Depuis le 1^{er} janvier 2014, 13 fiches de suivi ont été transmises au Sénat.

À cet égard, M. Philippe Léglise-Costa a indiqué à votre apporteur que, si la position de la France dans les négociations européennes se fondait d'abord sur les positions des ministères compétents, les résolutions européennes avaient leur utilité, *a fortiori* sur des sujets politiques à propos desquels la position du Parlement est importante, comme l'a illustré le débat sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne par exemple. Ce rôle politique des assemblées en matière européenne s'exerce davantage encore en matière de contrôle de subsidiarité, au titre de l'article 88-6 de la Constitution.

Votre rapporteur approuve cette démarche du SGAE et appelle à un meilleur suivi des positions prises par le Sénat sur les questions européennes, au-delà de la seule commission chargée des affaires européennes, tant le droit européen irrigue l'activité de l'ensemble des commissions permanentes, dans leurs travaux législatifs comme de contrôle. Différents outils existent : les débats préalables à chaque réunion du Conseil européen, les résolutions européennes au titre de l'article 88-4 (avis sur des projets de texte ou des documents) ou 88-6 (avis motivé sur la conformité d'un projet de texte européen au principe de subsidiarité)¹ de la Constitution, les travaux d'information et de contrôle de la commission des affaires européennes et des commissions permanentes... Les fiches du SGAE sur les résolutions européennes contribuent à ce suivi.

¹ La commission des affaires européennes du Sénat est particulièrement active au titre du contrôle de subsidiarité.

Votre rapporteur rappelle cependant que le Sénat a organisé en séance, à plusieurs reprises, des débats sur le suivi des positions européennes du Sénat, permettant d'interroger le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées sur les sujets les plus importants. Ces débats pourraient être repris.

VI. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT EN DÉPIT DE CRÉDITS INSUFFISANTS

Créé par le décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000 pour prendre la suite du service d'information et de diffusion (SID) créé en 1976, le service d'information du Gouvernement (SIG) est placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché pour sa gestion au secrétaire général du Gouvernement.

Il 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 réaliser les campagnes d'information d'intérêt général interministérielles ou contribuer à réaliser certaines campagnes ministérielles. Il doit enfin apporter une assistance technique aux administrations et coordonner leurs politiques de communication.

**Décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000
relatif au service d'information du Gouvernement (extrait)**

Article 2

Le service d'information du Gouvernement est chargé :

- d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ;
- de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ;
- d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État ;
- d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion.

A. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DU SERVICE D'INFORMATION POUR AMÉLIORER LA COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE

Dans sa réunion du 18 décembre 2013, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a décidé que serait engagée une **réorganisation de la communication gouvernementale**, avec le **renforcement de la centralisation et de la mutualisation de certaines fonctions au SIG**.

Fondée sur une évaluation de politique publique menée en 2013, cette décision vise trois objectifs : accroître la visibilité des campagnes d'information en réduisant leur nombre, réussir la digitalisation de la communication du Gouvernement et optimiser les moyens et ressources humaines mobilisés par l'ensemble des structures de l'État pour les actions de communication. Une telle rationalisation suppose d'accroître l'autorité et les missions du SIG.

Cette évolution se situe dans le prolongement des évolutions qui ont déjà eu lieu, en réponse notamment aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans le cadre de ses contrôles sur le SIG intervenus en 2010, 2011 et 2012, que votre rapporteur a évoqués dans ses rapports précédents.

Cette décision s'est traduite en septembre 2014 par une circulaire visant à renforcer le rôle interministériel du SIG, sans pour autant faire le choix de centraliser auprès de lui des fonctions significatives de communication pour l'ensemble du Gouvernement, afin de préserver une certaine autonomie des ministères, dans le cadre de marchés mutualisés plus nombreux.

Il est ainsi prévu de renforcer la mutualisation des revues de presse, des alertes et des retranscriptions audiovisuelles, qui donnent lieu aujourd'hui à de multiples marchés ministériels, en vue d'en réduire le coût. La veille en ligne des médias et des réseaux sociaux doit donner lieu prochainement à un marché mutualisé. Il est aussi envisagé de clarifier les responsabilités en matière d'analyse média et web, entre le SIG, chargé d'une veille générale sur l'actualité gouvernementale, et les ministères, chacun dans son domaine de compétence, pour éviter les redondances.

Par ailleurs, même si le nombre de marchés d'études et sondages des ministères a fortement diminué, il en reste encore une trentaine aujourd'hui. Un nouveau marché mutualisé doit être organisé en 2015, auquel ont d'ores et déjà prévu d'adhérer tous les ministères, de sorte qu'il n'y aura plus aucun marché en dehors du marché mutualisé piloté par le SIG¹. Votre rapporteur salue cette rationalisation, en rappelant que chaque étude ou sondage doit déjà recevoir un agrément préalable de la part du SIG, comme les campagnes d'information. En revanche, il n'a pas été décidé de centraliser l'ensemble des études et sondages auprès du SIG.

Il est aussi prévu de réduire les budgets consacrés aux publications et à la communication événementielle, sans prévoir pour autant de coordination par le SIG. L'objectif est de disposer d'une marge de manœuvre financière pour financer plus largement cinq campagnes d'information prioritaires par an sous l'autorité du SIG. En d'autres termes, il s'agit de réduire des dépenses jugées peu efficaces en termes de communication pour financer davantage les actions de communication prioritaires pour faire connaître l'action du Gouvernement.

¹ En dehors des études statistiques et de certaines enquêtes spécifiques du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Enfin, le dernier objectif annoncé par la circulaire est la rationalisation de la présence du Gouvernement sur internet. Selon le SIG, il existerait environ 2000 sites internet dans la sphère gouvernementale, mais cinq d'entre eux représente 54 % de l'audience globale de l'ensemble de ces sites. Actuellement, tout nouveau site doit recevoir l'agrément préalable du SIG. Ce chantier de rationalisation et de meilleure lisibilité devrait aboutir en 2017, pour aboutir à moins d'une dizaine de sites au total.

À titre de comparaison, la Grande-Bretagne a mis en place un portail gouvernemental unique sur internet, projet réalisé sur la base d'une volonté politique forte et d'un investissement initial lourd de 200 millions d'euros, avec un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 75 millions.

Le SIG a mis en place des marchés mutualisés pour le contenu et la conception des sites web, étant précisé que ces fonctions se sont beaucoup développées dans les ministères, avec une forte internalisation. Par ailleurs, il existe un projet de marché interministériel, piloté par le service des achats de l'État et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, pour l'hébergement des sites internet gouvernementaux de façon mutualisée.

Votre rapporteur rappelle enfin qu'il existe, depuis 2003, un marché mutualisé d'achat d'espaces publicitaires, piloté par le SIG, qui fonctionne bien. Ce marché doit donner lieu en 2014 à un total de 6 à 7 millions d'euros d'achats pour l'ensemble des ministères, contre 12 millions en 2012.

B. UNE BAISSÉ TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS

La **baisse des crédits du SIG doit se poursuivre** dans le projet de loi de finances pour 2015, dans un contexte de **baisse généralisée des budgets de communication des ministères** depuis plusieurs années¹.

L'année dernière, votre rapporteur s'était déjà inquiété des effets de la baisse des crédits de fonctionnement du SIG sur **l'impact de la communication du Gouvernement vis-à-vis du public**, considérant qu'on passait d'un excès à l'autre en la matière. Ajoutée à la réduction des budgets de communication des ministères², une telle évolution ne pourra que nuire à l'efficacité même de la politique du Gouvernement, par manque de communication et d'explication sur les principales réformes.

Hors dépenses de personnel, les crédits de fonctionnement du SIG se répartissent en quatre catégories de dépenses : analyse de l'opinion, des médias

¹ Selon le SIG, les dépenses des services de communication des différents ministères représenteraient un montant de 40 millions, sans compter les dépenses de communication assumées directement par les autres services ministériels, difficiles à évaluer.

² Les ministères de l'intérieur, pour la sécurité routière, de la santé et de l'environnement ont toutefois conservé des moyens de communication significatifs.

et veille, actions et stratégie de communication, stratégie digitale (gestion des sites internet et présence sur les réseaux sociaux) et frais généraux.

Après une augmentation très forte des crédits du SIG de 2007 à 2010, du fait notamment du prélèvement d'une partie des crédits de communication des ministères dans une logique de pilotage interministériel renforcé, la décreue s'accroît année après année. **À l'issue de l'année 2014, les crédits du SIG auront été divisés par deux depuis 2010.** Le nombre d'emplois suit la même évolution, avec une trentaine d'emplois en moins depuis 2011, pour atteindre 80 emplois environ aujourd'hui.

**Évolution des crédits de fonctionnement (hors dépenses de personnel)
du service d'information du Gouvernement**
(en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	2011 (exécution)
4,9	4,6	9,1	23,5	22,3	19,7	12,3

LFI 2012	2012 (exécution)	LFI 2013	2013 (exécution)	LFI 2014	2014 (prévision)	PLF 2015
16,0	12,1	15,1	13,7	13,5	11,0	13,5

Sources : annexes au projet de loi de finances, SIG.

Ainsi, le **nombre de campagnes d'information** du Gouvernement est passé en quelques années d'une trentaine par an à une dizaine aujourd'hui. Or, l'information via internet et les supports numériques, certes moins coûteuse, ne saurait avoir le même impact que des campagnes destinées au grand public diffusées à la télévision, à la radio et dans la presse.

En 2014, les campagnes d'information du SIG ont porté sur l'incitation au vote pour les élections municipales puis européennes, sujet obligé. Le SIG a également contribué au financement de certaines campagnes ministérielles, sur l'apprentissage, la loi relative à la consommation et l'accessibilité pour les personnes handicapées. Une campagne du SIG est également prévue pour inciter au vote pour les élections professionnelles dans la fonction publique, qui doivent avoir lieu le 4 décembre 2014. Les ministères sollicitent souvent le SIG pour un cofinancement, de sorte qu'aujourd'hui aucune campagne importante d'un ministère n'a lieu sans le soutien du SIG.

Votre rapporteur déplore, cependant, que certaines campagnes ne bénéficient pas d'une impulsion politique suffisante au moment de leur lancement (conférence de presse, déplacement dédié...), ce qui affaiblit leur audience.

VII. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE FRAGILE POUR LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE

Créée par le décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 par le regroupement de la direction des *Journaux officiels* et de la direction de la Documentation française, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la direction de l'information légale et administrative (DILA) est sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement. Elle a pour mission de permettre l'accès au droit, en particulier par la diffusion des publications officielles et d'informations administratives.

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

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.

À 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.

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.

Si la DILA entre dans le périmètre des services du Premier ministre, son budget ne figure pas pour autant au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental ». En effet, dans la mesure où elle ne bénéficie d'aucun abondement du budget de l'État, **ses ressources provenant uniquement des recettes tirées de l'exploitation commerciale de ses activités**, c'est-à-dire la vente de produits et la prestation de services, la DILA voit ses crédits retracés

au sein d'un budget annexe intitulé « Publications officielles et information administrative »¹.

Le budget annexe se compose de deux programmes d'une importance budgétaire comparable. D'une part, le programme « Édition et diffusion » regroupe les dépenses liées aux activités de diffusion légale et d'information administrative (*Journaux officiels*, bulletins officiels, gestion du site de diffusion du droit « Legifrance »...). D'autre part, le programme « Pilotage et activités de développement des publications » regroupe les moyens de fonctionnement, y compris les dépenses de personnel, ainsi que les activités transversales.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, le budget annexe comporte 201 millions d'euros en autorisations d'engagement et 189 millions d'euros en crédits de paiement. À périmètre inchangé, le budget annexe voit cependant une restructuration de ses deux programmes, pour assurer une meilleure visibilité des dépenses de personnel, intégralement transférées sur le second programme, dont l'intitulé devient « Pilotage et ressources humaines ».

A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI DEMEURE FRAGILE

Depuis sa création en 2010, la DILA a connu plusieurs réorganisations et projets d'investissement, de façon à assurer l'équilibre économique de son exploitation et à réussir la fusion entre les deux anciennes entités. **Si la fusion est aujourd'hui pleinement achevée**, à l'issue d'une période de transformation jusqu'en 2013, avec un organigramme entièrement revu avec notamment un secrétariat général unique, **la situation économique semble encore fragile, en raison de la structure et de l'évolution des recettes**, qui dépendent de façon très majoritaire du seul produit des annonces.

Les recettes de la DILA proviennent à plus de 90 % du produit des annonces, essentiellement les publications au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). Les autres recettes, en baisse régulière, proviennent pour l'essentiel des ventes et abonnements de publications, ainsi que du produit issu des travaux d'édition pour le compte d'autres administrations.

¹ *Un budget annexe constitue une mission au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et peut comporter des programmes. Selon son article 18, « 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 ».*

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	LFI 2014	Prévision 2015
Annonces	176,02	178,39	184,47	205,15	194,07	188,43	188,85	179,75
Publications et abonnements	13,14	13,48	10,07	8,53	10,59	7,87	12,30	8,00
Prestations d'édition	6,90	6,33	3,73	3,91	3,89	2,94	5,00	3,00
Autres recettes	18,31	9,86	7,98	6,42	2,21	1,81	8,50	2,40
Total	214,40	208,06	206,20	224,45	210,75	201,05	214,65	193,15

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

En 2013, alors que la prévision de recette s'élevait à 219 millions d'euros au total, l'exécution s'est achevée sur un total de 201 millions, avec en particulier une forte diminution du produit des annonces, qui était attendu à hauteur de 194 millions mais qui n'a atteint que 188 millions, sans compter les autres recettes réalisées à un niveau moindre que prévu initialement. Ainsi, la baisse du produit des annonces se poursuit depuis le sommet atteint en 2011, de même que la baisse des autres recettes. On peut douter, dans ces conditions, de la réalisation des prévisions affichées pour 2014. La prévision présentée par la DILA pour 2015 accentue encore cette évolution, avec un total de recettes de 193 millions d'euros, dont 93 % proviennent du produit des annonces.

Certes, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit en crédits de paiement des dépenses à hauteur de 189 millions pour le budget annexe, ce qui laisserait apparaître un excédent, comme les années précédentes.

Votre rapporteur juge toutefois que la situation économique de la DILA demeure fragile à moyen terme, du fait **de l'érosion des recettes des annonces comme du manque de diversification des autres recettes**, laquelle demeure une nécessité. À cet égard, l'évolution des recettes des annonces est liée à l'allègement des obligations comptables et de publication des comptes des petites et moyennes entreprises (baisse des recettes du BODACC).

B. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DES ACTIVITÉS VERS LE NUMÉRIQUE

Dans le cadre d'un rapport de contrôle budgétaire sur la DILA au nom de la commission des finances présenté en juillet 2014¹, notre collègue Philippe Dominati avait demandé que soit officiellement annoncé l'arrêt de la diffusion du *Journal officiel* en version papier.

La décision a été prise depuis par le Premier ministre de **supprimer le *Journal officiel* en version papier à compter du 1^{er} janvier 2016**, au profit de la seule version numérique, qui existe déjà actuellement et sera mieux sécurisée pour conserver la valeur juridique authentique du *Journal officiel*, pour les textes normatifs comme pour les décisions individuelles.

Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur, le *Journal officiel* en version électronique compte 70 000 abonnés, cet abonnement étant gratuit, à comparer aux 2 500 abonnés à la version papier, cet abonnement étant payant, qui étaient pourtant 70 000 en 2000. La diffusion sous forme papier connaît une diminution rapide pour les différentes éditions du *Journal officiel*.

Si la version papier représente seulement un million d'euros de matières premières, sa suppression suppose surtout une évolution du métier des personnels qui contribuent à sa réalisation, au sein de la DILA comme au sein de la société anonyme de composition et d'impression des *Journaux officiels* (SACI JO)². Outre un plan de départ volontaire pour les personnels concernés, cette réorientation doit permettre une diversification des activités de la DILA et la recherche de nouvelles recettes auprès de nouveaux clients. À cet égard, en dehors de la DILA, seul le ministère de la défense dispose d'une imprimerie au sens plein, huit autres ministères disposant d'un atelier de reprographie très évolué (éducation nationale, finances...).

Par ailleurs, en lien avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la DILA prépare le regroupement des deux sites internet « mon.service-public.fr » et « service-public.fr », le premier permettant d'effectuer des démarches administratives en ligne et le second de trouver de l'information administrative. Géré par la DILA, le second site reçoit 200 millions de visites par an. À cet égard, votre rapporteur rappelle que la DILA gère aussi le site « Legifrance », dont le contenu est entièrement réalisé en interne, sur la base de la chaîne d'information du *Journal officiel*.

S'agissant de la Documentation française, l'objectif affiché par la DILA est une publication simultanée de ses ouvrages en version papier et en version numérique à compter du 1^{er} janvier 2016.

Enfin, votre rapporteur rappelle que la DILA gère le **dispositif « 3939 » de renseignements administratifs**, qui a permis de traiter 1,4 millions d'appels en 2013. Avec un budget de 5 millions d'euros, ce dispositif interministériel se

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r13-670/r13-670.html>

² La SACI JO est une société coopérative ouvrière de production qui travaille exclusivement pour la DILA, en fournissant la main d'œuvre nécessaire.

décompose en une réponse de premier niveau, assurée par un prestataire choisi sur appel d'offres, et une réponse de second niveau lorsque la question est plus complexe. Cette réponse est assurée soit par un centre de la DILA basé à Metz¹, sur les questions relevant du champ des ministères de l'intérieur, de la justice, du travail et du logement, soit par un centre d'appels ministériel sur les autres champs, par exemple celui du ministère de l'économie et des finances. Le centre de Metz fonctionne à l'aide de personnels provenant des ministères concernés.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, 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 » ainsi que des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

¹ Ce centre est l'héritier des anciens centres interministériels de renseignements administratifs.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 NOVEMBRE 2014

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis. – Je voudrais en premier lieu saluer le travail effectué les années précédentes par Mme Sophie Joissains, rapporteur pour avis sur la modernisation de l'État, désormais intégrée au programme « Coordination du travail gouvernemental ». Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » est l'un des trois programmes constituant la mission « Direction de l'action du Gouvernement », avec le programme n° 308 « Protection des droits et libertés », qui fait l'objet d'un avis par notre collègue Jean-Yves Leconte, et le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Pour ce programme « Coordination du travail gouvernemental », on constate une progression des autorisations d'engagement de 4,32 %, pour un montant de 567 millions d'euros, et des crédits de paiements de 9,22 %, pour un montant de 603 millions d'euros. L'Assemblée nationale a augmenté à la marge le montant de ce programme, notamment pour accroître les crédits destinés au pilotage interministériel des systèmes d'information de l'État, mission de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication.

Ce programme assez multiple comporte huit actions, dont les crédits des cabinets du Premier ministre et de deux secrétaires d'État, les crédits du secrétariat général du Gouvernement, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du secrétariat général des affaires européennes, de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, mais aussi les crédits des organismes de conseil et de prospective placés auprès du Premier ministre, les crédits de certains ordres, dont l'ordre de la Légion d'honneur, et enfin les crédits de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Je vous propose de développer cinq points particuliers.

En premier lieu, je souhaite aborder la question des cabinets ministériels. Pour la troisième année consécutive, le projet de loi de finances comporte en effet une annexe particulièrement détaillée sur les effectifs et les rémunérations des cabinets ministériels.

On remarque une diminution très significative des effectifs et de la rémunération globale des cabinets ministériels en 2014 par rapport à 2013, avec une réduction de 565 à 461 personnes. Cette baisse est liée au resserrement de la structure gouvernementale : on comptait au 1^{er} août 2014 un nombre de 16 ministres et 15 secrétaires d'État, contre respectivement

20 ministres et 17 ministres délégués au 1^{er} août 2013. Néanmoins, si l'enveloppe globale de rémunération et les effectifs diminuent, la rémunération moyenne augmente, notamment en raison d'un recrutement à un niveau de plus en plus important. Je souligne également l'effort particulier du cabinet du Premier ministre, qui est passé d'un effectif de 60 à 70 personnes en moyenne entre 2007 et 2013, à un effectif de 55 seulement en 2014. Il y a là un souci d'exemplarité.

En second lieu, je souhaite m'intéresser au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, créé par un décret du 30 octobre 2012, et encore méconnu. Il a pris le relais des structures en charge de la révision générale des politiques publiques, avec un objectif d'abord qualitatif et pas quantitatif. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre, ce qui est nouveau, et rattaché au secrétaire général du Gouvernement. Il est rattaché également au secrétaire d'État chargé des questions de modernisation et de simplification, M. Thierry Mandon.

Cette structure a notamment pour mission de superviser l'ensemble des systèmes d'information de l'État, sur lesquels on peut attendre des progrès. Le SGMAP a également contribué à la mise en place du « marché public simplifié », qui permet à une entreprise qui soumissionne de ne donner que son numéro SIRET, les autres informations requises étant recherchées par l'administration auprès des organismes et autres administrations qui les détiennent. Un autre projet permet de calculer le montant des prestations sociales auxquelles on peut prétendre, sur un site internet dédié, ce qui permet à chacune de connaître ses droits.

Mon troisième point sera consacré au service d'information du Gouvernement. Doit-il gérer la totalité de la communication des ministères, ce qui se heurterait aux ministères, qui souhaitent garder la gestion de leurs crédits, ou simplement la coordonner ? Il n'y a pas de centralisation des crédits, mais une mutualisation de certaines fonctions a néanmoins été engagée, notamment concernant les revues de presse, la veille des médias ou des réseaux sociaux, l'achat des espaces publicitaires ou encore les études et les sondages, notamment sous forme de marchés mutualisés.

Après une forte diminution, il n'existe aujourd'hui par exemple qu'une trentaine de marchés d'études et de sondages dans les différents ministères. À titre personnel, je trouve que l'on va d'un excès à l'autre, même si le volume total des crédits n'est pas substantiel. S'il est nécessaire de baisser les crédits, le Gouvernement doit avoir ses propres canaux d'information. Nous sommes passés de 22 millions d'euros en 2010 à 11 millions d'euros en 2014 pour les crédits du SIG. Le nombre d'emplois suit la même évolution, avec une trentaine d'emplois en moins depuis 2011. Cette réduction, notamment concernant les campagnes d'information d'intérêt général, qui sont nécessaires, n'est pas toujours vertueuse.

Mon quatrième point portera sur le secrétariat général des affaires européennes, créé en 2005. Il pour mission de coordonner les positions interministérielles pour préparer les positions de la France dans les négociations européennes, sur tous les sujets à l'exception de la politique étrangère et de la politique monétaire. Il veille aussi à l'application du droit européen, notamment par le suivi de la transposition des directives. Il faut noter une innovation en 2014 : alors que le secrétaire général des affaires européennes était jusqu'à présent conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes, depuis avril 2014, il est le conseiller du Président de la République pour les affaires européennes. Ce rattachement au Président de la République est censé fluidifier les choses.

Depuis 2011, la France fait figure de bon élève en matière de transposition des directives européennes. En novembre 2014, nous n'avons que sept directives de retard et la France se classe au cinquième rang européen en termes de performance dans la transposition des directives.

Enfin, mon dernier point concerne les publications officielles, gérées par la direction de l'information légale et administrative. La décision a été prise de supprimer le *Journal officiel* en version papier à compter du 1^{er} janvier 2016, au profit d'un basculement complet vers le numérique. Les abonnés de la version papier, qui étaient de 70 000 en 2000, sont désormais 2 500 en 2014, alors que la version électronique compte actuellement 70 000 abonnés. Une solution doit être trouvée pour certaines décisions individuelles, en matière d'état civil. Cette suppression permet d'économiser un million d'euros de matières premières.

Enfin, une nouvelle forme de réponse au citoyen se développe, avec le dispositif « 39 39 », service téléphonique de renseignement administratif, qui permet de poser une question à un agent, qui peut éventuellement transférer l'appel à un deuxième référent spécialisé. Ce service est assuré par un centre d'appels de la DILA à Metz : 1,4 million d'appels ont été effectués en 2013.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Jean-Pierre Vial. – Vous avez mentionné une amélioration quantitative pour la transposition française des directives. Néanmoins, je remarque que, sur le plan qualitatif, la France a tendance à « surtransposer », ce qui implique des rigidités sur le plan économique. Il est possible de faire des gains économiques significatifs en réduisant ces rigidités inutiles. En 2015, dans votre prochain avis budgétaire, pourriez-vous prendre en compte cet aspect qualitatif et étudier ce phénomène de « surtransposition » qui nuit à notre compétitivité par rapport aux autres entreprises européennes ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens à souligner les efforts de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, pour mutualiser les marchés de conseil entre les

ministères. Le Gouvernement pourrait aussi être inspiré de lire les rapports parlementaires, moins coûteux que les cabinets spécialisés. Je crois que la mutualisation est judicieuse.

En termes de simplification, je crois qu'on ne souligne pas assez l'effet d'une proposition de loi adoptée par le Sénat qui a permis la création du Conseil national d'évaluation des normes, présidé par Alain Lambert. Cette instance examine toutes les normes et fait des remarques très pertinentes. On pourrait envisager la création d'une instance qui examinerait en aval les normes applicables à l'État et éviteraient la « surtransposition »...

Concernant le SIG, je rejoins Alain Anziani : il ne faut pas basculer dans l'excès en tombant sous un certain seuil et en éliminant tous les sondages. Je rappelle qu'une proposition de loi adoptée par le Sénat sur ce sujet est en attente depuis maintenant quatre ans. Les sondages d'aujourd'hui sont mal faits et toujours régis par une loi obsolète de 1977.

Concernant la communication du Gouvernement, les ministères font leur propre communication et nous abreuvent de brochures souvent inutiles. Chacun d'entre nous reçoit chaque jour des tonnes de papier ; personne ne peut lire l'intégralité des publications du Gouvernement. J'appelle à une certaine retenue.

M. Yves Détraigne. – Il serait facile de compter sur un mois le pourcentage de ces publications qui vont directement à la poubelle. Les informations nous arrivent par courrier électronique puis sont doublées par papier.

M. François Grosdidier. – Autant il ne fallait pas dématérialiser la propagande électorale, autant il y a des gisements d'économies dans les productions papier des administrations publiques. Tous les rapports sont aujourd'hui dématérialisés. Neuf destinataires sur dix ne lisent pas les rapports papier qu'ils reçoivent. On abat ainsi des arbres pour nous envoyer des rapports portant sur le développement durable !

M. Alain Marc. – L'Assemblée nationale comme le Sénat produisent aussi énormément de papier. Je trouve que l'impression des amendements est une dépense inconsidérée. Nous pourrions aussi dématérialiser.

Mme Catherine Troendlé, vice-présidente. – Nous avons tous un crédit informatique et nous pourrions suivre l'adoption des amendements sur notre tablette.

M. Alain Anziani. – Pour répondre à Jean-Pierre Vial, il y a en effet un problème de « surtransposition » en France. Le SGAE en est conscient et vient d'éditer un guide des bonnes pratiques pour éviter d'ajouter de la norme à la norme.

Concernant la gabegie de papier, elle n'existe pas que dans les ministères. Je rappelle qu'« *un livre, c'est la mort d'un arbre* », comme le disait Saint-John Perse. En qualité d'ancien questeur, je rappelle qu'il existe

aujourd'hui au Sénat un programme de dématérialisation. Il faudrait un nouvel aménagement de l'hémicycle. Tous nos collègues ne sont cependant pas prêts à travailler sur tablette.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avant, on ne pouvait pas recevoir la presse quotidienne régionale le jour même. Désormais, avec notre tablette, on peut voir l'information dès le matin. Cette dématérialisation est très utile.

Mme Catherine Troendlé, vice-présidente. – Je mets aux voix l'avis favorable du rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

Mme Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers

M. Richard Chrébor, sous-directeur de la programmation et des affaires financières

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général

Mme Juliette Clavière, responsable du secteur « Parlement national et Parlement européen »

Mme Martine Dugrenier, responsable du secteur « Gestion des ressources humaines, budget et logistique »

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale

Direction de l'information légale et administrative (DILA)

M. Bertrand Munch, directeur

M. Jean-Marc Frohard, sous-directeur, secrétaire général

Service d'information du Gouvernement (SIG)

Mme Nicole Civatte, directrice adjointe

M. Jacques Sabatier, secrétaire général