

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

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

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET POUR 2018 STABLE À PÉRIMÈTRE CONSTANT	8
A. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	8
B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	10
1. <i>Crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »</i>	10
2. <i>Crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés »</i>	11
3. <i>Crédits du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »</i>	12
C. CRÉDITS DE LA MISSION ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE ».....	13
D. ÉVOLUTION DES EMPLOIS.....	14
II. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES QUI PERMET NÉANMOINS DE FINANCER DES PRIORITÉS	15
A. LA POURSUITE DE LA MUTUALISATION ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES.....	15
1. <i>Achèvement de l'opération « Ségur-Fontenoy »</i>	15
2. <i>Une volonté de réorganisation de l'État</i>	17
a) <i>La réforme de l'État, un des aspects de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »</i>	17
b) <i>Des rationalisations menées au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »</i>	21
B. LA PRIORITÉ DONNÉE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ.....	25
1. <i>Des moyens supplémentaires alloués à plusieurs entités de la mission</i>	25
2. <i>Un équilibre nécessaire entre le renforcement de la sécurité et la protection des droits et libertés</i>	27
C. PREMIER BILAN DE L'ANNÉE ÉLECTORALE 2017	33
D. UNE DEMANDE DE TRANSPARENCE ACCRUE DE LA PART DE NOS CONCITOYENS.....	34
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
ANNEXE 1 - CIRCULAIRE N° 5970/SG DU 12 OCTOBRE 2017 DU DIRECTEUR DU CABINET DU PREMIER MINISTRE	39
ANNEXE 2 - COURRIER DU DÉFENSEUR DES DROITS ET DE LA COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE ET DES ALERTES EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE ET D'ENVIRONNEMENT DU 13 SEPTEMBRE 2017 AU PREMIER MINISTRE	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 21 novembre 2017, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Yves Leconte, les **crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances pour 2018.**

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur, a souligné que les crédits pour 2018 sont maîtrisés puisqu'**en baisse de 0,23 % en autorisations d'engagement et en hausse de 1,19 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2017. **À périmètre constant, les autorisations d'engagement et crédits de paiement** sont respectivement **en baisse de 0,83 % et en hausse de 0,26 %.**

Les crédits du budget annexe **« Publications officielles et information administrative »** sont quant à eux en **baisse significative** afin d'anticiper **l'érosion progressive de ses recettes.**

Cette maîtrise des budgets est possible grâce à la poursuite des **efforts de mutualisation et rationalisation** au sein de l'État. L'achèvement de **l'opération « Ségur-Fontenoy »** qui concentrera 2 300 postes de travail début 2018 par le regroupement d'autorités administratives indépendantes et de services du Premier ministre en est l'illustration.

L'État accompagne la réforme et la modernisation de son action, sous l'impulsion du Secrétariat général du Gouvernement, ainsi que du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, actuellement en restructuration.

Les entités dont les crédits sont retracés au sein de ce rapport font également des efforts afin de contenir leurs dépenses en se réorganisant.

Cette sobriété budgétaire permet néanmoins de dégager des crédits en faveur du **renforcement de la sécurité** alors que la menace terroriste pèse toujours sur nous. Des **emplois supplémentaires** sont alloués à **l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)** chargée notamment de la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, et au **groupement interministériel de contrôle (GIC)** chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement.

Le rapporteur a évoqué les crédits de l'ensemble des autorités indépendantes du programme 308 dont l'activité est indispensable pour assurer la **protection des droits et libertés.**

Enfin, le rapporteur a attiré l'attention de la commission des lois sur la **mise en place difficile** des nouvelles règles, issues du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017, relatives à la **composition des cabinets ministériels**.

Il a également fait le constat d'une **mise en place très timide** du **registre des représentants d'intérêts** sous le contrôle de la HATVP, institué par la loi « Sapin 2 ». Malgré les sanctions pénales encourues, au 30 octobre 2017 **seuls 179 représentants d'intérêts se sont inscrits** au répertoire et 516 ont engagé des démarches en ce sens. Le dispositif, entré en vigueur au 1^{er} juillet 2017 pour les relations entre les représentants d'intérêts et 11 000 responsables publics nationaux doit s'étendre au 1^{er} juillet 2018 aux actions de représentation menées auprès de 19 000 responsables publics. La **HATVP**, qui ne bénéficie d'aucun moyen supplémentaire pour sa mise en place, se dit **inquiète pour la crédibilité du dispositif**.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances pour 2018.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission s'est saisie pour avis des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances pour 2018.

Votre rapporteur souhaite tout d'abord rendre hommage à notre ancien collègue, Alain Anziani, pour l'excellence du travail conduit pendant six ans en qualité de rapporteur pour avis des crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre de diverses actions : coordination du travail gouvernemental ; coordination de la sécurité et de la défense ; coordination de la politique européenne ; soutien ; stratégie et prospective ; ordre de la Légion d'honneur ; mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ; modernisation de l'action publique. L'action « ordre de la Libération » est en 2018 transférée au programme 169.

Le programme 308 « Protection des droits et libertés » réunit en 2018, tout comme en 2017, les budgets de onze autorités indépendantes :

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ;
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ;
- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- le Défenseur des droits ;

- la Commission du secret de la défense nationale (CSDN) ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Enfin, le programme 133 regroupe les crédits destinés aux « moyens mutualisés des administrations déconcentrées », c'est-à-dire au fonctionnement courant des directions départementales interministérielles, à la prise en charge des loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées et aux emplois déconcentrés des services du Premier ministre.

I. UN BUDGET POUR 2018 STABLE À PÉRIMÈTRE CONSTANT

A. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Les crédits demandés pour 2018 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont **en baisse de 0,23 % en autorisations d'engagement** et **en hausse de 1,19 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2017.

Évolution à périmètre courant et par programme crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » par programme

(en euros)¹

	AE LFI 2017	AE PLF 2018	Évolution	CP LFI 2017	CP PLF 2018	Évolution
Coordination du travail gouvernemental	702 855 034	685 131 903	- 2,52 %	707 006 437	713 246 606	+ 0,88 %
Protection des droits et libertés	101 171 022	96 608 663	- 4,5 %	95 577 381	97 509 653	+ 2,02 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	808 756 843	827 257 631	+ 2,29 %	662 439 522	671 716 563	+ 1,40 %
Total de la mission	1 612 782 899	1 608 998 197	- 0,23 %	1 465 023 340	1 482 472 822	+ 1,19 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2018.

À périmètre constant, les autorisations d'engagement diminuent de 0,83 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 0,26 %. En effet, les dotations des trois programmes composant la mission sont modifiées par des transferts entrants non négligeables, en provenance d'autres programmes. C'est ainsi que notamment 34 ETPT et 2 100 000 euros de dépenses de personnel, ainsi que 4 135 717 euros d'autres dépenses, entrent au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », au titre de la mutualisation des fonctions support de l'ensemble immobilier « Ségur-Fontenoy », en provenance des programmes 112¹ « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 624² « Pilotage et ressources humaines ».

**Évolution à périmètre constant et par programme des crédits de la mission
« Direction de l'action du Gouvernement »**

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2017		PLF 2018 structure constante		Évolution 2017/2018 structure constante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Coordination du travail gouvernemental	702,86	707,01	681,02	705,00	- 3,11 %	- 0,28 %
Protection des droits et libertés	101,17	95,58	96,66	97,56	- 4,46 %	+ 2,07 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	808,76	662,44	821,79	666,25	+ 1,61 %	+ 0,58 %
Total de la mission	1 612,78	1 465,03	1 599,47	1 468,81	- 0,83 %	+ 0,26 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Des disparités dans l'évolution des budgets sont toutefois à noter entre les différentes entités qui composent la mission, comme le montre un examen plus détaillé des crédits.

¹ Mission « Cohésion des territoires ».

² Budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

1. Crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution en %
01	Coordination du travail gouvernemental	90 057 528	93 593 820	+ 3,93 %	90 057 528	93 593 820	+ 3,93 %
02	Coordination de la sécurité et de la défense	347 928 014	352 009 374	+ 1,17 %	343 331 518	353 733 321	+ 3,03 %
03	Coordination de la politique européenne	16 542 508	16 455 987	=	16 542 508	16 455 987	=
10	Soutien	114 746 944	100 135 160	- 12,73 %	125 386 785	126 455 987	+ 0,85 %
11	Stratégie et prospective	28 120 821	23 034 808	- 18,09 %	28 120 821	23 034 808	- 18,09 %
13	Ordre de la Légion d'honneur	27 101 336	27 095 036	- 0,02 %	27 101 336	27 095 036	- 0,02 %
14	Ordre de la Libération	1 332 499	<i>Transfert au programme 169</i>		1 332 499	<i>Transfert au programme 169</i>	
15	MILDECA	17 677 602	17 584 407	- 0,53 %	17 677 602	17 584 407	- 0,53 %
16	Modernisation de l'action publique	59 347 782	55 223 311	- 6,95 %	57 455 839	55 223 311	- 3,89 %
Total		702 855 034	685 131 903	- 2,52 %	707 006 436	713 246 606	+ 0,88 %

Source : PAP de la mission « Coordination du travail gouvernemental » annexé au projet de loi de finances pour 2018

2. Crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés »

Évolution des crédits du programme 308 en 2018 par rapport à la loi de finances pour 2017

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution en %
02	CNIL	17 529 246	17 650 797	+ 0,69 %	17 362 855	17 650 797	+ 1,66 %
03	CSA	37 546 658	37 546 658	=	37 546 658	37 546 658	=
05	CGLPL	5 110 285	5 201 949	+ 1,79 %	5 190 135	5 281 799	+ 1,77 %
06	Autres autorités indépendantes	3 225 883	4 417 070	+ 36,9 %	3 225 883	4 417 070	+ 36,9 %
	CADA	1 443 578	1 583 578	+ 9,7 %	1 443 578	1 583 578	+ 9,7 %
	CCNE	725 913	1 711 914	+ 135,8 %	725 913	1 711 914	+ 135,8 %
	CNCDH	1 056 391	1 121 578	+ 6,17 %	1 056 391	1 121 578	+ 6,17 %
07	Sécurité et protection des libertés	3 039 959			3 039 959		
	CNCTR	2 851 346	2 895 628	+ 1,55 %	2 851 346	2 895 628	+ 1,55 %
	CSDN	188 613	571 613	+ 203 %	188 613	571 613	+ 203 %
09	Défenseur des droits	22 594 603	22 446 164	- 0,66 %	22 594 603	22 446 164	- 0,66 %
10	HATVP	11 854 652	5 589 049	- 52,85 %	6 347 552	6 410 189	+ 0,99 %
11	ARDP	269 736	289 735	+ 7,41 %	269 736	289 735	+ 7,41 %
12	CNCTR (nouveau)		2 895 628			2 895 628	
13	CSDN (nouveau)		571 613			571 613	
Total		101 171 022	96 608 663	- 4,51 %	95 577 381	97 509 653	+ 2,02 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
annexé au projet de loi de finances pour 2018

Votre rapporteur salue la création de deux nouvelles actions n° 12 pour la CNCTR et n° 13 pour la CSDN qui viennent en remplacement de l'action n° 07 « Sécurité et protection des libertés ». Cette séparation entre les budgets de ces deux autorités administratives indépendantes permet une meilleure lisibilité des documents budgétaires.

Reste une action n° 06 « autres autorités indépendantes » commune à trois autorités, qui regroupe la CADA, le CCNE et la CNCDH, là encore au détriment de la transparence.

Plusieurs budgets sont constants ou évoluent peu entre 2017 et 2018. La dotation globale allouée au CSA, qui représente 38,9 % des crédits du programme, ne subit aucune modification. Le budget de la CNIL (18,3 % des crédits du programme) progresse insensiblement, tandis que celui du Défenseur des droits (23,2 % des crédits du programme) connaît une légère diminution.

3. Crédits du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution en %
01	Fonctionnement courant des DDI	160 954 164	163 287 412	+ 1,45 %	160 954 164	163 287 412	+ 1,45 %
02	Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	470 244 275	482 370 466	+ 2,58 %	323 926 954	326 829 398	+ 0,90 %
03	Emplois déconcentrés des services du Premier ministre	177 558 404	181 599 753	+ 2,28 %	177 558 404	181 599 753	+ 2,28 %
Total		808 756 843	827 257 631	+ 2,29 %	662 439 522	671 716 563	+ 1,40 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2018 et réponses au questionnaire budgétaire

**C. CRÉDITS DE LA MISSION ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET
INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

(en euros)

Budget annexe « publications officielles et information administrative »		AE LFI 2017	AE PLF 2018	Évolution	CP LFI 2017	CP PLF 2018	Évolution
Programme 623		53 581 000	49 273 000	- 8,04 %	40 856 000	39 630 000	- 3,00 %
01	Diffusion légale	6 700 000	6 700 000	=	6 700 000	6 700 000	=
02	Information administrative, édition publique et promotion	46 881 000	42 573 000	- 9,19 %	34 156 000	32 930 000	- 3,59 %
Programme 624		121 445 000	120 752 856	- 0,57 %	122 572 000	120 452 856	- 1,73 %
01	Pilotage, modernisation et activités numériques	6 573 000	8 000 000	+ 21,71 %	7 700 000	7 700 000	=
02	Dépenses de personnel	73 900 000	69 694 856	- 5,69 %	73 900 000	69 694 856	- 5,69 %
03	Convention d'État - Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	40 972 000	43 058 000	+ 5,09 %	40 972 000	43 058 000	+ 5,09 %

Source : PAP du budget annexe « Publications officielles et information administrative »
annexé au projet de loi de finances pour 2018

D. ÉVOLUTION DES EMPLOIS

Évolution du plafond d'emplois (exprimé en équivalent temps plein travaillé, [ETPT])

	Plafond LFI 2017	Plafond PLF 2018	Évolution
Programme 129	2 862	2 991	+ 129 ETPT
Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés	334	349	+ 15
SGG	118	118	=
SIG	75	75	=
Commissions rattachées aux services centraux	116	129	+ 13
CIVEN	7	7	=
SGDSN	939	978	+ 39
Fonds spéciaux			
GIC	188	213	+ 25
SGAE	137	136	- 1
DSAF	545	592	+ 47
Commissariat général à la stratégie	161	152	- 9
Grande Chancellerie de la Légion d'honneur			
Ordre de la Libération			
MILDECA	22	22	=
SGMAP	220	220	=
Programme 308	558	561	+ 3 ETPT
CNIL	198	199	+ 1
CGLPL	33	33	=
CADA	14	15	+ 1
CCNE	5	6	+ 1
CNCDH	7	7	=
Défenseur des droits	225	220	- 5
HATVP	50	50	=
CNCTR	25	27	+ 2
CSDN	1	4	+ 3
Programme 333	1 979	2 015	+ 36 ETPT
Action 01	396	386	- 10
Action 02	498	498	=
Action 03	1 085	1 131	+ 46
Total de la mission	5 399	5 567	+ 168 ETPT

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
annexé au projet de loi de finances pour 2018

II. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES QUI PERMET NÉANMOINS DE FINANCER DES PRIORITÉS

Construit avec pour objectif de maîtriser les dépenses publiques, le projet de loi de finances pour 2018 reconduit à budget constant les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Des évolutions sont néanmoins constatées au sein des trois programmes afin de mettre en œuvre les priorités fixées par le Gouvernement. La poursuite du processus de rationalisation et de mutualisation, engagé depuis plusieurs années, permet de dégager des crédits au profit de la lutte contre le terrorisme et du renforcement de la sécurité des systèmes d'information de l'État.

Par ailleurs, la tenue d'élections nationales en 2017 a affecté directement l'activité de plusieurs autorités administratives. Le besoin de transparence qui se fait sentir chez nos concitoyens influe quant à lui plus durablement sur les missions de plusieurs entités relevant de la Direction de l'action du Gouvernement.

A. LA POURSUITE DE LA MUTUALISATION ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Lancée en 2009, l'opération immobilière dite « Ségur-Fontenoy » franchit une étape importante en 2018 avec l'installation, de septembre 2017 à janvier 2018, de plusieurs autorités administratives indépendantes et services du Gouvernement sur un même site géographique.

Ce regroupement va permettre d'accentuer le processus de mutualisation des services support engagé depuis 2012 qui permet aux entités concernées de réaliser des économies.

1. Achèvement de l'opération « Ségur-Fontenoy »

L'opération « Ségur-Fontenoy » a été décidée en réunion interministérielle le 5 novembre 2009. Les travaux de réhabilitation ont permis la livraison, le 30 juin 2016, d'un premier bâtiment situé 3 place de Fontenoy. Il accueille depuis le mois d'octobre 2016 la Commission nationale de l'informatique et des libertés et le Défenseur des droits. La livraison du bâtiment, accessible par le 20 avenue de Ségur, est intervenue quant à elle le 30 juin 2017. Les opérations d'emménagement, qui ont débuté en septembre 2017, s'échelonnent jusqu'en janvier 2018. Elles concernent plusieurs autorités administratives (la CADA, le CCNE et la CNCDH), des cabinets ministériels (liste en cours de définition) et des services du Premier ministre (Commissariat à l'égalité des territoires CGET, Direction de l'information légale et administrative - DILA, Direction des services administratifs et financiers - DSAF, Délégation du Gouvernement auprès de

l'organisation internationale du travail - DGOIT, Service d'information du Gouvernement - SIG, Secrétariat général pour la modernisation de l'action du Gouvernement - SGMAP, Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations - CIVS, Secrétariat général de la mer - SGMer, France Stratégie).

Cet ensemble immobilier qui rassemble 2 300 postes de travail sera intégralement occupé en 2018. Ce regroupement permettra à l'État de restituer une vingtaine d'implantations qui seront soit vendues pour celles lui appartenant, soit restituées pour celles prises à bail. Ces nouveaux locaux, plus fonctionnels et conformes aux normes applicables, permettent de diminuer la surface utile nette par poste conformément aux ratios définis par France Domaine, source non négligeable d'économies. L'entretien des bâtiments « Ségur-Fontenoy », refaits à neuf, sera réduit en comparaison des frais de gros entretien et de rénovation nécessaires dans les hôtels particuliers précédemment occupés. Selon les réponses fournies au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, des économies de dépenses immobilières et logistiques d'un montant estimé à 3,5 millions d'euros sont attendues par rapport aux dépenses de 2015.

Les conditions de travail des agents y seront améliorées grâce à un service de restauration, une salle de sport et une crèche.

La mutualisation des fonctions support engagée en 2012 dans les services centraux va s'amplifier sur le site « Ségur-Fontenoy ». Des services communs y sont proposés : salles de réunion, auditorium de 450 places, salle de presse, centre de conception graphique et de reprographie, centre de documentation unique. La direction des services administratifs et financiers (DSAF), rattachée au Premier ministre, joue un rôle majeur en qualité de centre de services financiers partagés auprès de plusieurs entités (CNIL, Défenseur des droits et bientôt DILA), en assurant la gestion des déplacements et en passant les contrats de services externalisés.

Globalement, selon les réponses fournies au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, les gains à attendre de l'ensemble des mutualisations sur les dépenses de fonctionnement sont évalués à 7 millions d'euros en 2022, année de plein effet des dites mutualisations.

Les effectifs sont également concernés puisque d'ici fin 2022, 52 postes seront supprimés, soit 10 % des fonctions support concernées : logistique, finances et documentation notamment. Ces suppressions se feront en partie sous forme de départs en retraite et de non-renouvellement des contrats à durée déterminée et de certains détachements. Un dispositif d'accompagnement spécifique a été mis en place à l'été 2016 au bénéfice des agents dont les postes seront supprimés. L'économie réalisée s'élèvera à 3,5 millions d'euros.

L'exemple du Défenseur des droits illustre parfaitement les économies pouvant être réalisées grâce aux mutualisations. L'institution, qui

était hébergée sur deux sites à Paris, a emménagé en septembre 2016 dans le bâtiment Fontenoy. En 2018, 3 postes seront transférés vers le programme 129 au titre de la mutualisation des fonctions support et 2 autres seront supprimés, ce qui portera à 17 (sur un total de 34) le nombre de postes support supprimés en trois ans. En contrepartie de ces efforts, le Défenseur des droits a bénéficié de quatre redéploiements internes sur des fonctions métiers de 2016 à 2018.

Plus largement, c'est l'ensemble des services rattachés auprès du Premier ministre qui sont engagés dans un processus de réorganisation.

2. Une volonté de réorganisation de l'État

a) La réforme de l'État, un des aspects de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

La mission du secrétariat général du Gouvernement (SGG) consiste à assister le Premier ministre dans l'organisation et la coordination du travail gouvernemental, ainsi que dans le déroulement des procédures législatives et réglementaires.

Sur ce dernier point, l'objectif pour 2016 et le premier semestre 2017 a été la publication des décrets d'application des lois de la XIV^e législature. Le secrétariat général du Gouvernement se félicite d'une augmentation constante du taux d'application des lois passé de 59 % au 31 décembre 2014 à 95 % au 30 mai 2017. Ces résultats sont la conséquence de la mise en place en 2015 d'un suivi mensuel des lois promulguées depuis plus de six mois et d'un suivi des décrets pris en application des ordonnances. L'application des lois est anticipée par une identification des renvois à des mesures d'application dès la procédure législative. Une fois la loi adoptée, une réunion interministérielle de programmation des décrets nécessaires est organisée et un échéancier prévisionnel d'adoption des mesures d'application attendues est défini.

Sont également recensées les obligations de dépôt de rapports et les habilitations à prendre des ordonnances. Or le taux de présentation des rapports demandés au Gouvernement demeure un véritable point faible, ainsi que l'a souligné le rapport d'information sénatorial sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017¹ : *« L'absence du retour des rapports est particulièrement préjudiciable lorsque le législateur, en application de l'article 37-1 de la Constitution, adopte des dispositions à caractère expérimental. Une telle démarche n'a de sens que s'il existe des moyens effectifs de mesurer les résultats des politiques publiques novatrices mises ponctuellement en place par ce biais. »*

¹ Rapport d'information n° 677 (2016-2017) sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017, fait par M. Claude Bérit-Débat, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, déposé le 21 juillet 2017. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r16-677/r16-6771.pdf>

Lors de son bilan annuel de l'application des lois, le président de votre commission des lois, notre collègue Philippe Bas, a relevé qu'au 31 mars 2017, le taux d'application des 30 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et examinées au fond par la commission des lois, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'était élevé à 72 %, soit un taux légèrement inférieur à celui de l'année passée (76 %).

Il a souligné que *« les délais dans lesquels ces mesures sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Ils se sont détériorés en 2015-2016 puisqu'un peu moins de 33 % d'entre-elles ont été publiées dans un délai inférieur ou égal à six mois, contre 73,5 % en 2014-2015, 39,3 % en 2013-2014, 36,6 % en 2012-2013 et 57,4 % en 2011-2012. »*

Enfin, il a relevé l'accélération sensible, à la toute fin du quinquennat, du rythme de parution des mesures d'application des lois promulguées au cours de la XIV^e législature. Ainsi, pour les lois relevant de la compétence de la commission des lois, 92 mesures d'application ont été prises aux mois d'avril et mai 2017, soit une moyenne de 46 par mois, contre une moyenne de 7 mesures d'application par mois entre le 26 juin 2012 et le 30 septembre 2016. Le rythme de parution des mesures d'application a ainsi été 6,5 fois plus élevé au cours des deux derniers mois qu'au cours des cinquante et un premiers mois du précédent quinquennat. Notre collègue Philippe Bas a déclaré : *« Si l'on peut s'en réjouir pour le traitement du stock et les délais de publication des mesures d'application des lois, il convient d'être attentif à ce que leur qualité ne s'en trouve pas dégradée. »*

De façon plus générale, le SGG s'interroge sur la multiplication des amendements déposés lors de la procédure parlementaire, dont seule une petite partie serait d'origine gouvernementale (12 %). Déplorant le volume des lois votées, qui comportent en moyenne quatre fois plus d'articles que le projet initial, il suggère l'engagement d'une réflexion collective sur ce sujet.

Toutefois, le SGG ne prend pas en compte les amendements que le Gouvernement suscite lors de la procédure parlementaire. Au mois de janvier 2017, notre collègue Philippe Bas, président de votre commission des lois, avait ainsi rappelé que la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle était passée de 54 à 115 articles, avec l'insertion de 55 articles additionnels par l'Assemblée nationale en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement. Par ailleurs, il faut rappeler que le Sénat, pour lutter contre ce phénomène, applique strictement aux amendements déposés les irrecevabilités des articles 41 (amendement ne relevant manifestement pas du domaine de la loi) et 45 (cavaliers législatifs et non-respect de la règle dite de l'entonnoir) de la Constitution.

S'agissant de l'organisation du travail gouvernemental, une évolution est intervenue en 2017 dans la composition des cabinets ministériels. En effet, le Gouvernement nommé en mai 2017 a, par un décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017, limité à dix personnes le cabinet d'un ministre,

huit le cabinet d'un ministre délégué et cinq le cabinet d'un secrétaire d'État. De plus, un membre de cabinet ne peut être recruté parmi les membres de la famille du membre du Gouvernement concerné, en vertu du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 puis de l'article 11 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Au 1^{er} août 2017, le Gouvernement compte 300 membres de cabinet et 2 040 fonctions support pour une dotation annuelle de 21 068 615 euros.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Membres de cabinet	553	652	652	616	511	525	565	461	495	563	300
Fonctions support	2 411	2 696	2 678	2 853	2 520	2 378	2 471	2 306	2 334	2 420	2 040
Dotation annuelle (en millions d'euros)	24,26	29,14	31,87	31,18	28,46	25,86	26,58	24,22	25,11	25,77	21,07

Source : « jaune budgétaire » : personnels affectés dans les cabinets ministériels, annexé au projet de loi de finances pour 2018

Par circulaire du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace, le Premier ministre a tenu à fixer le partage des missions entre les cabinets ministériels et l'administration : « D'une part, les cabinets doivent être centrés sur des fonctions politiques et veiller à l'explication de l'action et de la communication relative à celle-ci. D'autre part, les directeurs d'administration centrale ont en charge de mener à bien les politiques publiques dans le cadre de l'action gouvernementale. De manière simple, il convient désormais d'éviter de doubler au cabinet les fonctions de l'administration.»

Le Premier ministre s'est engagé dans cette circulaire à faire le point tous les six mois sur la mise en œuvre de ce programme. Ce nouveau partage des tâches, qui confie à la seule administration le soin de mettre en application les politiques publiques du Gouvernement ne se met pas en place aisément. À titre personnel, votre rapporteur s'est heurté à de réelles difficultés pour obtenir des réponses lorsqu'il sollicitait certains cabinets ministériels. Au cours des auditions qu'il a menées dans le cadre de cet avis budgétaire, il lui a été confirmé que le travail interministériel est également perturbé par cette réorganisation.

Cette difficulté est bien réelle puisque par circulaire du 12 octobre 2017¹, le directeur du cabinet du Premier ministre a rappelé que « le décret du 18 mai 2017 doit continuer à être strictement respecté » et que « ...les directions d'administration centrale doivent s'adapter à cet effectif resserré des cabinets ministériels et prendre en charge des tâches qui, au fil du temps, étaient excessivement traités au sein des cabinets. »

Il convient donc d'être particulièrement vigilant afin que cette période transitoire ne se prolonge pas.

Autre acteur de la mise en œuvre de la réforme de l'État, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a été créé en octobre 2012, par regroupement des compétences de deux directions et deux missions de l'État. En septembre 2015, le SGMAP a été réorganisé autour de deux directions : la direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Placé sous l'autorité du Premier ministre, le SGMAP est désormais mis à disposition du ministre de l'action et des comptes publics (décret d'attribution du 24 mai 2017) ; sa composante DINSIC est sous l'autorité du secrétaire d'État au Numérique (décret d'attribution du 25 mai 2017).

Le SGMAP est actuellement en cours de réorganisation, puisqu'il a été mis fin aux fonctions de secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique exercées par Mme Laure de la Bretèche lors du conseil des ministres du 2 novembre 2017. On s'acheminerait vers une scission des deux entités et la création d'un délégué interministériel pour piloter le tout.

La direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIAT), chargée des transformations non numériques, rassemble les expertises et moyens d'actions autour de l'écoute, la qualité de service, l'évaluation, le conseil à la mise en œuvre et à la conduite du changement, répondant ainsi aux nouveaux besoins en accompagnement des transformations ministérielles et interministérielles. La DINSIC, pour sa part, fait du numérique un levier prépondérant de la modernisation de l'action publique.

Les deux tiers des dépenses de fonctionnement et des 200 ETP du SGMAP sont consacrés à la DINSIC dont l'activité est en croissance ces dernières années.

Le 13 octobre 2017, le Gouvernement a lancé l'Action Publique 2022 qui « vise à redonner du sens, de la cohérence et de la lisibilité à l'action publique » grâce à un grand programme de transformation. Cette action a pour objectifs d'améliorer la qualité de service pour les usagers, d'offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics, et enfin d'accompagner la baisse

¹ Cf. Annexe 1.

des dépenses publiques pour les contribuables. Deux chantiers interministériels sont pilotés notamment par le SGMAP : la simplification et l'amélioration de la qualité de services au bénéfice des entreprises, des particuliers, des associations et des collectivités territoriales ; la transformation numérique, avec parmi ses objectifs, tendre vers 100 % de démarches administratives numérisées à l'horizon 2022 et repenser les relations entre les citoyens et l'administration avec l'ouverture des données publiques.

L'annexe au projet de loi de finances pour 2018 récapitulant les crédits du SGMAP précise que « *le périmètre d'intervention et la charge correspondante ont été estimés sur la base des portefeuilles de projets de transformations connus, et du rythme des années antérieures. Les annonces gouvernementales de l'été 2017 annonçant une accélération du programme de transformation pourraient impliquer que les moyens dévolus à l'accompagnement des ministères dans leurs plans de transformation soient réexaminés en fonction des chantiers et de la méthodologie de travail qui seront retenus* ».

b) Des rationalisations menées au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dont les missions sont fixées par le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, dispose pour 2018 d'un budget équivalent à celui de 2017, soit 16,46 millions d'euros. Il instruit et prépare les positions exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne. Il assure la mise en œuvre des règles de droit de l'UE ainsi que le suivi interministériel de la transposition des directives. Il veille à la mise en œuvre par les départements ministériels des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes. Enfin, il assure un rôle d'information auprès des parlementaires européens sur les positions adoptées par la France, et auprès du Parlement français.

L'année 2018 sera particulièrement chargée pour le SGAE : poursuite des négociations sur le Brexit et préparation des relations futures avec le Royaume-Uni ; fin du mandat des institutions en 2019 qui engendrera une accélération de l'activité l'an prochain ; cadre financier pluriannuel à renouveler en 2020.

Un important travail d'anticipation et de suivi est également mené afin de transposer les directives d'autant que par communication du 19 janvier 2017 la Commission européenne fixe désormais un délai de douze mois pour saisir la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) en cas de défaut persistant de transposition. L'objectif fixé par le Conseil européen est de ne pas dépasser le seuil de 1 % de directives en retard de transposition.

Par une circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, adressée aux membres du Gouvernement, le Premier ministre a souligné qu'une « *vigilance particulière* »

serait portée à la transposition des directives européennes : « *Toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive est en principe proscrite. Les dérogations à ce principe, qui peuvent résulter de choix politiques, supposent la présentation d'un dossier explicitant et justifiant la mesure qui sera soumise à l'arbitrage de mon cabinet. Ce travail ne doit pas porter sur le seul flux de transpositions mais également sur le stock. Une mission d'inspection aura prochainement en charge un travail inédit d'inventaire. Toutes les sur-transpositions identifiées dans vos champs ministériels et qui n'auront pu être justifiées feront l'objet d'un réalignement sur le niveau de contrainte exigé par l'Union Européenne.* »

Le SGAE dispose d'un budget qu'il juge contraint, en raison de dépenses incompressibles de loyer (2 millions d'euros), de frais d'interprétariat au Conseil à Bruxelles (1,5 million d'euros) et, depuis 2017, d'une subvention (0,7 million d'euros) versée au groupement d'intérêt européen Toute l'Europe, site internet qui propose une information pédagogique sur le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne. Des efforts sont cependant faits par le SGAE dont les emplois ont régulièrement baissé ces dernières années (de 145 ETPT en 2013 à 136 ETPT en 2018), auxquels s'ajoutent 35 mises à disposition d'agents venant de différentes administrations, ce qui facilite le travail par nature interministériel.

Dans le programme 308 « Protection des droits et libertés », le CSA, dont la subvention globale pour 2018 s'élève à 37,5 millions d'euros comme en 2017, dispose du plus important budget. L'autorité publique indépendante est de taille trop importante pour rejoindre le centre « Ségur-Fontenoy » et bénéficier des mutualisations qui y sont mises en place. Elle s'est néanmoins engagée dans une démarche de rationalisation de sa dotation. Son loyer et les charges afférentes, qui grèvent la moitié de son budget de fonctionnement, ont été renégociés en 2011 par France Domaine. L'autorité a obtenu des franchises de loyers qui prendront fin en 2019, année de retour à un loyer plein. Pour ses implantations régionales, le CSA mutualise, lorsque l'opportunité se présente, ses locaux avec des services de l'État, des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) le plus souvent.

La mutualisation des marchés est une autre source d'économies ; cependant la taille du CSA la rend difficile avec les services rattachés au Premier ministre de taille plus modeste. Le CSA a fait le choix de se rapprocher d'autres autorités administratives indépendantes du secteur économique afin de développer des mutualisations et coopérations.

Autre entité en forte mutation, la DILA dont les crédits relèvent du budget annexe « Publications officielles et information administrative » qui regroupe le programme 623 « Édition et diffusion » et le programme 624 « Pilotage et ressources humaines ».

Par décret du 11 janvier 2010, la direction de l'information légale et administrative (DILA) a pour missions de garantir l'accès au droit, d'informer les citoyens sur leurs démarches administratives ou encore de contribuer à la transparence de la vie publique, économique et financière. Elle s'est dotée d'un plan stratégique pour la période 2016-2020 qui vise à fiabiliser les processus d'informations juridiques, économiques et administratives ainsi qu'à améliorer les services rendus aux clients (citoyens, administrations, entreprises). Ce plan intervient dans un contexte de forte mutation technologique qui la conduit à mobiliser ses moyens sur la transition numérique.

Après avoir supprimé, depuis le 1^{er} janvier 2016, la version papier du *Journal officiel* qui ne comptait qu'à peine 1 700 abonnés payants en 2015, la DILA entend moderniser ses deux sites internet majeurs que sont « legifrance.gouv.fr » et « service-public.fr » qui ont reçu plus de 388 millions de visites en 2016. Elle mettra en place en 2018 une plateforme éditoriale numérique et développera sa politique de qualité dans le domaine de l'impression.

Le site « legifrance.gouv.fr » dont la dernière version remonte à 2008, intègre depuis le 1^{er} janvier 2016 la version authentifiée du *Journal officiel*. Le site, qui permet en premier lieu d'accéder aux textes bruts authentifiés et aux textes consolidés, renforce son accessibilité afin de répondre aux attentes du public. Sont en cours de développement une nouvelle ergonomie du site, une amélioration des fonctions de recherche et de nouveaux services tels la personnalisation de l'accès. En outre, le site « legifrance.gouv.fr » va s'enrichir de nouveaux contenus : les accords d'entreprise et les fonds patrimoniaux du *Journal officiel* depuis 1869.

Le site « service-public.fr » qui permet l'accès à l'information administrative a été refondu début 2016 afin d'être accessible depuis un téléphone mobile ou une tablette. Il offre aux usagers un parcours en ligne plus simple ainsi que de nouveaux services facilitant la recherche d'informations administratives et le suivi des démarches en ligne. De nouvelles améliorations sont encore à venir, afin de multiplier les modalités d'accès à l'information administrative et de répondre aux besoins de « guidage » exprimés par les usagers. L'objectif général est de mieux interagir avec l'utilisateur et d'améliorer les services rendus grâce à l'administration numérique, devenue une dimension essentielle de l'action publique.

Sur le plan budgétaire, la DILA poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnels. Une partie de ses effectifs rejoint fin 2017 le bâtiment Ségur, permettant de libérer les locaux situés quai Voltaire. La librairie fermera définitivement et les locaux occupés sur le site Mirabeau seront également libérés. L'installation sur le site « Ségur-Fontenoy » va s'accompagner d'une mutualisation des achats au niveau

ministériel et interministériel. Les contrats et marchés seront renégociés afin d'engendrer des économies.

Le plafond d'emplois, qui s'élevait à 763 ETPT en 2017, sera de 704 ETPT en 2018. Cette réduction d'effectifs correspond à hauteur de 25 ETPT à un transfert vers la direction des services administratifs et financiers, dans le cadre de la mutualisation des fonctions support (commande publique, finances, logistique, documentation). Pour le solde, soit 34 ETPT, il s'agit de baisses d'effectifs en 2018, sous l'effet du schéma d'emplois 2017 (- 21 ETPT) et du schéma d'emplois de 2018 (- 13 ETPT). Ces diminutions de personnel, engagées depuis 2007, n'ont pas immédiatement été accompagnées d'une baisse des dépenses de ce poste, en raison du coût d'un plan de départs à la retraite anticipés de 130 salariés, du surcoût de la réforme des retraites de 2010, de l'augmentation du taux de cotisations au titre des pensions et de l'intégration de douze agents du SGMAP. Les dépenses de personnels diminuent donc seulement depuis 2015 : 0,7 million d'euros en 2015, 2 millions en 2016 ainsi qu'en 2017. Pour 2018, les dépenses vont diminuer de 4,2 millions d'euros (dont 1,7 million de mesures de transfert au profit du programme 129), passant de 73,9 millions à 69,7 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement.

Le budget global de la DILA pour 2018, d'un montant de 183,3 millions d'euros en autorisations d'engagements (187 millions en 2017) et 173,3 millions en crédits de paiement (177 millions en 2017) a pour particularité de provenir de recettes d'annonces (annonces des associations, annonces des marchés publics BOAMP, annonces légales et obligatoires BALO, annonces civiles et commerciales BODACC, annonces du *Journal officiel* « lois et décrets » - JOLD) et de recettes hors annonces (vente de publications et abonnements, prestations et travaux d'édition).

Ces recettes sont en diminution constante ces dernières années, en raison d'un contexte économique et financier difficile. La prévision pour 2017 d'un montant de 192,3 millions d'euros en loi de finances initiale a été revue à la baisse puisque seuls 183,3 millions de recettes sont désormais attendus. La prévision pour 2018, fixée à 185,8 millions d'euros, tient compte de ce phénomène de dégradation.

Votre rapporteur tient à rappeler qu'à son sens les rationalisations doivent être engagées avec discernement. Le recours à des prestataires extérieurs pour des missions pouvant être exercées par l'administration peut se révéler beaucoup plus onéreux.

B. LA PRIORITÉ DONNÉE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ

1. Des moyens supplémentaires alloués à plusieurs entités de la mission

Au sein du budget de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », globalement stable à périmètre constant, des moyens supplémentaires sont accordés à certaines entités afin de soutenir les priorités définies par le Gouvernement. Parmi elles figure le renforcement des moyens alloués à la coordination de la sécurité et de la défense.

Cette action du programme « coordination du travail gouvernemental » regroupe les crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), du Groupement interministériel de contrôle (GIC) ainsi que les fonds spéciaux.

Le SGDSN assure la coordination interministérielle de la sécurité et de la défense au profit du Premier ministre et du Président de la République. Il est investi de quatre missions principales : la préparation des conseils de défense et de sécurité nationale ; la veille et l'alerte face aux menaces et aux risques ; le conseil de l'État en matière de défense et de sécurité nationale et l'élaboration des projets de loi et des textes réglementaires dans ses domaines de compétences ; des fonctions d'opérateur des documents classifiés, des communications gouvernementales et des systèmes d'information.

Il s'organise autour de deux directions d'administration centrale (direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques et direction de la protection et de la sécurité de l'État), d'un service à compétence nationale (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information - ANSSI), et d'un service d'administration générale. En outre, le SGDSN dispose d'un centre de transmissions gouvernemental (CTG), unité militaire chargée de la mise en œuvre et de l'administration de télécommunications sécurisées et il assure le soutien administratif, financier et logistique du groupement interministériel de contrôle (GIC).

Les moyens alloués à l'action n° 02 « coordination de la sécurité et de la défense » ont connu une forte croissance depuis 2010, passant de 363 ETPT à 1128 ETPT en 2017. Cette forte augmentation s'explique par plusieurs facteurs : la montée en puissance de l'ANSSI, passée de 80 emplois à sa création en 2009, à 550 actuellement ; l'adossement du GIC au SGDSN, officialisé par le décret n° 2016-1772 du 20 décembre 2016 avec un plafond d'emplois de 80 ETPT ; l'intégration du centre de transmissions gouvernemental au SGDSN.

La même tendance se poursuit en 2018, avec un plafond d'emplois porté à 1 191 ETPT.

L'ANSSI, qui bénéficiait jusqu'alors de 50 emplois supplémentaires chaque année, se voit attribuer 25 ETPT de plus pour 2018, malgré sa demande de maintien du même rythme de recrutement. L'ANSSI, créée après la parution du livre blanc de juin 2008 sur la défense et la sécurité nationale, avait initialement pour missions de préparer la France à des attaques informatiques majeures, telle celle subie en 2007 par l'Estonie. De nouvelles missions lui ont été confiées en 2013 avec la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale.

L'ANSSI s'interroge sur la poursuite de sa montée en puissance justifiée à ses yeux en raison de l'élargissement de son périmètre d'action aux opérateurs essentiels à l'économie et à la société, dans le cadre de la transposition prochaine de la directive européenne NIS (Network and Information Security). Votre rapporteur tient à souligner que l'impact économique d'attaques informatiques visant des entreprises peut être très important financièrement et désorganiser totalement des pans entiers de la société. Dès lors, il lui paraît judicieux d'investir dans l'accompagnement de ces opérateurs essentiels et l'information du plus grand nombre, la prévention en matière de sécurité informatique se révélant toujours moins onéreuse que la gestion des crises de grande ampleur qui mobilisent de nombreux agents de l'ANSSI.

L'ANSSI souligne que le recrutement de ses agents, dans un secteur très concurrentiel où les rémunérations dans le secteur privé peuvent être très élevées, souffre de l'obligation qui lui est faite de proposer des contrats à durée déterminée avant éventuelle transformation en contrat à durée indéterminée.

Avec 25 agents supplémentaires en 2018 au lieu de 50 les années précédentes, il conviendra par conséquent de s'assurer que l'agence dispose des moyens de mener à bien ses missions.

Le GIC, groupement interministériel de contrôle, créé par décret n° 2002-497 du 12 avril 2002, assure quant à lui un rôle central depuis l'adoption de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Il est chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement émises par les services. Les demandes d'autorisation sont adressées au Premier ministre après sollicitation de l'avis préalable de la CNCTR, commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui se prononce sur leur légalité. Le GIC contrôle la mise en œuvre des techniques de renseignement et conserve les renseignements recueillis. Il a l'exclusivité du pouvoir de réquisition auprès des opérateurs de communications électroniques et des fournisseurs de services sur internet.

En 2018, 15 ETPT supplémentaires lui sont alloués, ses effectifs passant de 198 à 213 ETPT. L'objectif est d'atteindre 243 ETPT en 2020, afin de lui permettre de faire face à l'augmentation du recours aux techniques de renseignement par les services, liée notamment à la lutte contre le terrorisme.

De plus, le GIC doit s'adapter en permanence aux évolutions techniques en développant de nouveaux outils. Les dépenses d'investissement pour 2018 sont prévues pour 10,9 millions d'euros en autorisations d'engagements et 12,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre 7,8 millions pour 2017.

La hausse de ces crédits ne peut donc qu'être saluée.

2. Un équilibre nécessaire entre le renforcement de la sécurité et la protection des droits et libertés

Les moyens supplémentaires légitimement alloués en matière de sécurité doivent nous conduire à nous assurer que, dans le même temps, sont bien respectés les droits et libertés fondamentales.

Deux autorités administratives indépendantes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » interviennent dans le domaine de la sécurité et de la défense nationale. La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et la commission du secret de la défense nationale (CSDN) relèvent du programme 308 « Protection des droits et libertés ». Regroupées jusque l'an dernier dans une même action 07 « Sécurité et protection des libertés », les deux AAI font l'objet, dans le PLF pour 2018, de deux actions distinctes ce qui permet une meilleure lisibilité des crédits.

La CNCTR, créée par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, a remplacé la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, avec un périmètre d'action élargi. Non seulement elle adresse un avis préalable au Premier ministre sur les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement, mais elle est aussi dotée de missions *a posteriori*. Elle contrôle l'exécution des autorisations accordées par le Premier ministre et réalise des inspections auprès des services de renseignement.

Son président, M. Francis Delon, estime que l'autorité a atteint un régime de croisière en 2017. Composée de neuf membres dont trois y exerçant à temps complet, et d'un secrétariat de vingt personnes (y compris les trois membres à temps complet), la CNCTR a rendu en 2016 un peu plus de 67 000 avis préalables : 47 117 sur les demandes d'accès aux données de connexion en temps différé ; 2 426 sur les demandes de géolocalisation en temps réel ; 8 137 sur les demandes d'interceptions de sécurité ; 9 413 sur les demandes d'autres techniques.

Pour ses contrôles *a posteriori*, la CNCTR dispose d'un accès permanent complet, direct et, pour certaines techniques, immédiat, aux relevés de mise en œuvre, aux registres prévus par la loi, aux renseignements collectés ainsi qu'aux transcriptions et extractions effectuées par les services bénéficiaires. Les effectifs supplémentaires alloués en 2016 ont permis à la CNCTR d'effectuer 53 contrôles au sein des services de renseignement du premier et du second cercles, et du GIC.

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé a intégré le renseignement pénitentiaire dans les services du second cercle. Ce renseignement pénitentiaire peut, en vertu de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, et pour des finalités propres (prévention des évasions ; assurer la sécurité et le bon ordre dans les établissements pénitentiaires), être autorisé à recourir à certaines techniques de renseignement.

Ces nouvelles compétences n'ont pas engendré un surcroît d'activité pour la CNCTR, les demandes d'avis émanant du renseignement pénitentiaire étant peu nombreuses.

Les effectifs supplémentaires accordés en 2017 ont permis d'absorber l'élargissement du contrôle de la CNCTR sur la surveillance internationale. En ce domaine, le contrôle confié se fait *a posteriori*. Cependant, le Gouvernement a souhaité que le contrôle soit également exercé *a priori*, comme pour les autres techniques de renseignement. L'expérimentation menée par la CNCTR à partir du printemps 2016 s'est révélée concluante. La commission a approuvé en mars 2017 les conditions pérennisant ce contrôle *a priori*.

Les règles applicables en matière hertzienne ont quant à elles été modifiées, le Conseil constitutionnel ayant déclaré, dans sa décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure contraire à la Constitution. La CNCTR a été chargée par le Conseil constitutionnel, pendant la période transitoire, de s'assurer qu'aucune technique relevant du droit commun applicable aux techniques de renseignement n'était mise en œuvre dans le cadre de l'article L. 811-5. Il a été indiqué à votre rapporteur que la CNCTR avait auditionné les chefs des services faisant usage de cette « exception hertzienne » et effectué des contrôles sur les sites d'interception afin de s'assurer que les prescriptions du Conseil constitutionnel étaient respectées.

Pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016 précitée, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a créé une nouvelle technique de renseignement consistant à intercepter les correspondances échangées exclusivement par voie hertzienne privative. La CNCTR exerce un contrôle *a priori* s'agissant des communications électroniques empruntant exclusivement des réseaux hertziens ouverts. Pour son président, M. Francis Delon, ces nouvelles compétences engendreront un surcroît d'activité.

L'activité de la CNCTR, lorsqu'elle est saisie par des particuliers souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en œuvre à son encontre, reste marginale. En effet, seules 49 réclamations ont été enregistrées en 2016. La CNCTR a par ailleurs été invitée par le Conseil d'État à produire des observations dans 8 recours contentieux en 2016.

Autre autorité administrative indépendante, la commission du secret de la défense nationale (CSDN), créée par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, est présidée depuis février 2017 par M. Jean-Pierre Bayle.

La CSDN est chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations à la suite de la demande d'une juridiction française. Cette compétence a été étendue par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense et des finances. Elle n'a à ce jour jamais été exercée.

Enfin, le président de la CSDN participe à toute perquisition intervenant dans des locaux abritant des informations protégées au titre du secret de la défense nationale.

Les crédits de fonctionnement alloués à l'autorité sont stables, à hauteur de 73 613 euros, pour 2018. Les crédits de personnels sont quant à eux en forte hausse, passant de 115 000 euros à 498 000 euros. Cependant il s'agit d'une simple mesure de transfert puisque les trois emplois correspondant existaient déjà, mais sous la forme de mises à disposition.

Votre rapporteur se félicite qu'il ait été mis fin à ce régime de mise à disposition, ainsi qu'il l'avait demandé dans ses deux derniers rapports budgétaires. Il s'agissait là d'une atteinte portée à la liberté de l'autorité dans le choix de ses personnels qui pouvaient sans préavis lui être retirés et remplacés par des agents qu'elle n'avait pas choisis.

La CSDN note en 2017 une amélioration des délais dans lesquels lui sont adressées les demandes d'avis. Il s'agit d'une préoccupation qui avait été relayée l'an dernier par votre rapporteur. Il est en effet anormal que s'écoulent plusieurs mois entre une demande de déclassification faite auprès du ministère de l'intérieur ou de la défense et la saisine pour avis de la CSDN. En 2016, le délai moyen de 124 jours recouvrait des situations très différentes puisqu'il allait, selon les demandes, de 14 à 330 jours. Or les textes prévoient une saisine de la CSDN « sans délai ». Il convient donc de rester vigilant sur ce point.

Autre autorité du programme « Protection des droits et libertés », de rang constitutionnel cette fois, le Défenseur des droits réunit les compétences du Médiateur de la République, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie et de sécurité.

Malgré une hausse continue de l'activité, le délai moyen d'instruction des dossiers qui lui sont adressés était de 62,9 jours au 8 juin 2017, en amélioration par rapport à 2015 (69,5 jours) et 2016 (63,9 jours). Ces progrès sont liés à une meilleure répartition des dossiers

entre le siège et les délégués territoriaux. Cette tendance pourrait être remise en cause par une hausse des réclamations à effectifs constants.

Le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, souhaite axer ses priorités sur la lutte contre le « non-recours », c'est-à-dire la renonciation par les victimes à faire valoir leurs droits, notamment en matière de discrimination ou de harcèlement sexuel, même si on assiste dans ce domaine à une recrudescence des plaintes déposées suite aux scandales révélés depuis peu par la presse. Le Défenseur des droits s'est déplacé à Toulouse en octobre 2017 pour y mener une opération dénommée « Place aux droits ». À cette occasion plus de 1 000 personnes ont été reçues, dont un tiers pour de potentielles réclamations.

L'institution souhaite également développer son action en direction des personnes en perte d'autonomie et des étrangers présents sur le territoire national. Malgré l'augmentation du nombre de délégués territoriaux (objectif de 500 délégués) qui traitent 80 % des dossiers et à qui il faut rendre hommage pour le travail réalisé bénévolement au plus près de la population, la démarche volontariste du Défenseur des droits en matière d'accès au droit risque de rencontrer des limites, faute de personnels supplémentaires.

L'activité au siège du Défenseur des droits pourrait également être affectée en raison de la précarité des emplois de huit agents qui sont mis à disposition de l'institution par des organismes de sécurité sociale. Ces emplois, qui n'entrent pas dans le plafond mais sont rémunérés par le Défenseur des droits, peuvent en effet prendre fin à tout moment.

Une nouvelle compétence a été confiée au Défenseur des droits par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : l'orientation des lanceurs d'alerte. L'institution est chargée d'orienter vers les autorités compétentes toute personne physique signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi. Un travail important a été réalisé afin d'éditer un guide, accessible en ligne et d'accompagner les personnes souhaitant faire un signalement. Le 13 septembre 2017, le Défenseur des droits et la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière publique et d'environnement (CNDA-spe) ont adressé un courrier¹ au Premier ministre. Ils soulignent que la loi dite « Sapin 2 », par sa définition générale de l'alerte, modifie le rôle de la CNDA-spe prévue par la loi « Blandin » du 16 avril 2013 et compétente pour les alertes en matière d'environnement et de santé. Ils soulignent la difficulté d'articuler des dispositifs qui coexistent et sollicitent la constitution d'un groupe de travail afin de résoudre les incohérences entre les textes.

Un rôle de protection peut également, sous certaines conditions, être assigné au Défenseur des droits lorsque le lanceur d'alerte fait l'objet de

¹ Cf. Annexe 2.

mesures de représailles ou de rétorsion. Il s'agit d'une compétence plus classique pour l'institution en ce qui concerne les victimes de discrimination.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, créé en 2007, axe désormais son activité sur la psychiatrie et les soins sans consentement. Les recommandations en urgence faites le 16 mars 2016 par Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, après la visite du centre psychothérapique de l'Ain ont mis au jour de graves atteintes aux droits fondamentaux, dans la pratique de la contention notamment. Mme Adeline Hazan s'est fixé pour objectif de visiter, avant la fin de son mandat en 2020, tous les lieux où sont pratiqués des soins sans consentement. La pratique semble évoluer peu à peu suite à ces recommandations puisque de plus en plus de professionnels de santé saisissent l'institution de pratiques qu'ils jugent contestables.

D'autre part, l'ensemble des établissements relevant de l'administration pénitentiaire, des centres éducatifs fermés, des centres de rétention administrative ont été contrôlés, ce qui n'exclut pas des visites ultérieures afin de s'assurer de la mise en œuvre des préconisations formulées à l'issue des visites précédentes, au premier chef celles ne présentant aucun coût financier.

Plus généralement, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté s'inquiète d'une possible régression des droits, perçus par certains comme un « luxe », et craint par exemple une dégradation des droits des étrangers, y compris mineurs, dans un futur projet de loi relatif à l'immigration.

Autre autorité administrative indépendante ayant pour mission de faire respecter les droits des citoyens, la CNIL voit son budget pour 2018 très légèrement diminuer à structure constante (- 0,11 %). Chargée de veiller au respect des principes généraux énoncés par la loi du 6 janvier 1978 selon lesquels l'informatique doit être au service du citoyen et ne pas porter atteinte à l'identité humaine, aux droits de l'homme, à la vie privée ou aux libertés individuelles, la CNIL voit son activité augmenter chaque année.

En sa qualité de régulateur de la protection des données personnelles, la CNIL assure une mission d'information, conseille les pouvoirs publics, autorise les traitements de données personnelles les plus sensibles, accompagne la mise en conformité des organismes et dispose d'un pouvoir de sanctions à hauteur de 3 millions d'euros depuis l'adoption de la loi n° 2016-1321 pour une République numérique. Ce texte a également initié un rapprochement avec la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), confié à la CNIL la certification de la conformité des processus d'anonymisation et prévu plus largement la consultation de l'autorité sur le plan législatif et réglementaire.

La CNIL se dit préoccupée par l'entrée en vigueur en mai 2018 du règlement européen sur la protection des données personnelles. Votre

rapporteur ne peut que s’étonner que le Gouvernement ne dépose que début 2018 auprès du Parlement le projet de loi qui devra tirer les conséquences de ce règlement adopté en avril 2016.

Ce règlement européen entraînera un « changement d’échelle » dans son activité avec une charge supplémentaire de travail en anglais pour les traitements transfrontaliers, le renforcement des sanctions (20 millions d’euros ou 4 % du chiffre d’affaires) demandant une expertise de haut niveau. Elle craint de ne pas disposer des ressources humaines suffisantes malgré des gains de productivité et des économies réalisées au moyen de mutualisations et renégociations de divers engagements. Elle souligne être dotée pour 2018 de 199 ETPT alors que son homologue compte 150 agents en Irlande pour moins de 5 millions d’habitants, et 700 en Allemagne.

Le Secrétaire général du Gouvernement se montre plus confiant au sujet de la CNIL, estimant que la mise en place par le règlement européen d’un contrôle *a posteriori* et non plus *a priori* devrait pouvoir être absorbé par l’autorité.

Le Conseil supérieur de l’audiovisuel, créé en 1989, est devenu une autorité publique par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l’indépendance de l’audiovisuel public qui a élargi ses missions. Le CSA doit notamment veiller au respect de la protection des mineurs, de l’expression pluraliste des courants d’opinion, de la protection des consommateurs, de la représentation de la diversité de la société. Il dispose d’un pouvoir de sanction.

Le nombre de plaintes adressées au CSA par les téléspectateurs et auditeurs a fortement augmenté ces dernières années.

	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision initiale	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Nombre de saisines traitées par an et par ETP d’agents traitants du CSA	1 518	2 618	4 401	5 071	5 272	5 272

Source : « bleu budgétaire », annexé au projet de loi de finances pour 2018

Pour faire face à cet afflux, et afin de se conformer aux dispositions du décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016, le CSA a revu ses modalités de saisine afin d’optimiser le traitement des plaintes, en recueillant davantage de précisions dès leur dépôt par l’internaute.

Si le CSA dispose d'un pouvoir de sanction dont il n'hésite pas à faire usage, comme ce fut le cas à l'encontre de la chaîne C8, avec une amende de 3 millions d'euros prononcée le 26 juillet 2017, les sommes ne sont pas versées au budget de l'autorité mais reviennent au centre national du cinéma (CNC).

C. PREMIER BILAN DE L'ANNÉE ÉLECTORALE 2017

L'année 2017 a vu se succéder trois élections nationales d'ampleur qui ont plus particulièrement affecté l'activité du CSA et de la HATVP.

Le CSA, chargé du suivi du pluralisme politique, voit son rôle accru en période électorale. La loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle a remplacé le principe d'égalité des temps de parole par celui d'équité, à compter de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne, le CSA étant chargé de veiller à son respect. Celui-ci a, par recommandation n° 2016-2 du 7 septembre 2016 adressée aux services de radio et de télévision, explicité les nouvelles règles applicables.

Selon le CSA, le respect du principe d'équité, plus complexe à mettre en œuvre que celui d'égalité, n'a pas posé de difficulté pour les groupes politiques. Les échanges ont en revanche été « plus tendus » avec les rédactions.

L'autorité conclut que la réforme a bien été appliquée. Elle l'estime légitime malgré le développement de l'information sur internet qui n'est pas concerné car les médias traditionnels constituent encore un rendez-vous important pour les citoyens, comme le montre l'intérêt des politiques pour les matinales à la radio et les grandes émissions politiques télévisuelles.

Le CSA s'interroge toutefois sur le déroulement de la prochaine élection présidentielle du fait de l'absence de règles sur internet et les réseaux sociaux, ce qui pourrait influencer la campagne.

Pour 2018, l'institution a planifié la mise en place d'un nouveau logiciel permettant le suivi du pluralisme hors et pendant les périodes électorales, l'actuel logiciel étant en fin de vie.

Le CSA réfléchit également à la manière d'étendre, non pas son contrôle, mais plutôt le partage de bonnes pratiques aux entreprises les plus importantes du monde de l'internet, les « GAFA » qui jusqu'ici n'appliquent que leurs propres règles. Des instruments de droit plus souples, avec une approche contractuelle pourraient aboutir à une certaine régulation.

Les élections qui se sont déroulées en 2017 ont également fait croître l'activité de la HATVP qui connaît dans le même temps un élargissement du nombre de ses déclarants.

Elle reçoit et contrôle les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de plus de 15 000 hauts responsables publics et elle est chargée d'une mission de conseil sur les questions de déontologie.

8 888 déclarations ont été enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 15 novembre 2017. Les prévisions initiales pour 2017, de l'ordre de 7 100 déclarations, seront donc largement dépassées.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts adressées à la HATVP

	2016	2017	2018
Nombre de déclarations reçues ou attendues	6 006	Environ 7 100	Environ 1 700
Dont déclarations de situation patrimoniale	3 481	Environ 5 000	Environ 900

Source : rapport d'activité 2016 de la HATVP

En effet, doivent déclarer les députés, sénateurs, membres des cabinets ministériels entrants et sortants, étant précisé que les entrants déposent deux déclarations (d'intérêt et de patrimoine), tandis que les sortants n'en déposent qu'une. Le non cumul des mandats a également eu pour conséquence d'augmenter le nombre de déclarants.

Faute de moyens humains supplémentaires en 2018, et compte tenu de ses nouvelles missions à l'égard des représentants d'intérêts, le traitement des déclarations soumises à publication prendra du retard. Le rapport d'activité de la HATVP pour 2016 indique ainsi que : « *L'expérience acquise à l'occasion du contrôle des déclarations des parlementaires en 2014 et 2015 permet toutefois d'affirmer que la Haute Autorité sera dans l'impossibilité de terminer le contrôle de ces déclarations dans le délai fixé par le législateur.* »

D. UNE DEMANDE DE TRANSPARENCE ACCRUE DE LA PART DE NOS CONCITOYENS

Un besoin de transparence se fait ressentir dans la société, avec l'évolution des techniques permettant un accès plus facile à l'information.

C'est dans ce contexte que la HATVP s'est vu confier une nouvelle mission par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Un registre commun aux autorités gouvernementales, aux assemblées parlementaires et à certaines autorités locales a été créé à compter du 1^{er} juillet 2017. La loi confie à la HATVP la mission de contrôler l'inscription des représentants d'intérêts sur le registre et le respect de leurs obligations

déclaratives et déontologiques. Elle dispose à cette fin d'un pouvoir de vérification sur pièces et sur place.

Tout représentant d'intérêts est tenu de communiquer à la HATVP un certain nombre d'informations dont, notamment, son identité, le champ de ses activités, les actions menées auprès des membres du Gouvernement, des parlementaires et autres personnes listées par la loi. Le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La HATVP estime que ce dispositif ambitieux souffre de plusieurs handicaps pouvant compromettre son succès. Les délais relativement brefs de mise en œuvre de ce dispositif, le problème de définition du représentant d'intérêts, l'existence de sanctions pénales rendent, selon elle, l'exercice « périlleux ».

Le dispositif entre en vigueur au 1^{er} juillet 2017 pour les relations entre les représentants d'intérêts et 11 000 responsables publics nationaux. C'est environ 19 000 responsables publics qui seront concernés au 1^{er} juillet 2018 avec les actions de représentation d'intérêts visant les responsables publics locaux.

À la date du 30 octobre 2017, seuls 179 représentants d'intérêts se sont inscrits au répertoire, 516 ont engagé des démarches en ce sens. Or, compte tenu des délais d'instruction, les demandes introduites après le 1^{er} décembre 2017 ne seront pas assurées d'aboutir au 31 décembre 2017, date qui était initialement fixée. Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 a reporté l'échéance au 30 avril 2018.

La HATVP apporte les précisions suivantes sur son site internet :
« Le collège de la Haute Autorité a décidé de ménager, pour l'ensemble de l'année 2017, une période de rodage en raison notamment de la parution tardive, le 10 mai 2017, du décret d'application de ce dispositif nouveau et complexe à appréhender pour les utilisateurs de ce répertoire. »

Cette période est destinée à permettre la mise à disposition des représentants d'intérêts, par la Haute Autorité, des outils nécessaires pour connaître et remplir leurs obligations et à opérer les ajustements nécessaires dans la mise œuvre de cette régulation nouvelle. En conséquence, les représentants d'intérêts pourront s'inscrire jusqu'au 31 décembre 2017 et les premiers rapports d'activité qui devront être rendus publics avant le 30 avril 2018 ne feront l'objet d'aucune procédure de sanction en cas de manquements éventuels. »

La HATVP regrette de ne pas avoir obtenu pour 2018 de moyens humains supplémentaires pour la mise en place de ce registre qui pourrait potentiellement répertorier plusieurs milliers de représentants d'intérêts. Ne sont en effet pas seules concernées les entreprises privées nationales.

La CADA voit également son activité croître ces dernières années en raison d'un élargissement de ses missions mais aussi d'un besoin de transparence, notamment administrative, chez les citoyens. Elle veille au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi que de l'application de dispositions de la loi relative à la réutilisation des informations publiques.

Les demandes adressées à la CADA sont en augmentation constante, sachant qu'environ 20 % d'entre elles ne donnent pas lieu à instruction. En effet, pour un certain nombre d'entre elles, les demandes de communication sont satisfaites par l'administration après la demande d'avis adressée à la CADA. Environ 8 000 dossiers seront instruits en 2017.

Le nombre de dossiers traités par agent, qui était de 777 en 2015 est évalué à 1 400 pour 2017. L'octroi d'un emploi supplémentaire en 2018 devrait limiter le nombre de dossiers par agent à 1 200 l'an prochain. Il s'agit pour ces agents d'instruire des demandes d'avis en cas de refus de communication de documents ou de décision défavorable en matière de réutilisation des informations publiques. Selon la CADA, le délai d'un mois à l'issue duquel elle peut être saisie est souvent trop court pour laisser le temps à l'administration de donner satisfaction à une demande de communication.

Pour limiter ces demandes, la CADA agit en amont par des actions de formation et de sensibilisation auprès des administrations, afin d'éviter des refus de communication injustifiés, puis sa saisine.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et au budget annexe « Publications officielles et information administrative » dans le projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

M. Guillaume Poupard, directeur général

M. Michel Babeau, sous-directeur affaires générales

M. Yves Verhoeven, sous-directeur relations extérieures et coordination

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

M. Francis Delon, président

M. Samuel Manivel, conseiller

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Mme Christelle Guichard, secrétaire générale

Mme Caroline Dreze, chargée de communication

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

Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale

Mme Mélanie Goffin, directrice de cabinet

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

M. Jean Lessi, secrétaire général

M. Olivier Tournut, directeur administratif et financier

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale

M. André Ferragne, secrétaire général

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Christophe Brès, chef du service de l'administration générale

Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

M. Marc Guillaume, secrétaire général

M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Guillaume Blanchot, directeur général

M. Alban Marino, directeur administratif et financier

Commission du secret de la défense nationale (CSDN)

M. Patrick Pierrard, secrétaire général

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

M. Philippe Steininger, secrétaire général adjoint

M. Gwénaél Jézéquel, conseiller du secrétaire général

M. Philippe Decouais, directeur de l'administration

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général

M. Yann Adusei, adjoint relations institutionnelles

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général

Mme Audrey Saunion, adjointe au chef de secteur relations avec le parlement national

Mme Christine Gascon, conseillère ressources humaines

Mme Constance Deler, chef du secteur parlement

ANNEXE 1

Circulaire n° 5970/SG du 12 octobre 2017
du Directeur du Cabinet du Premier ministre

LE DIRECTEUR DU CABINET DU PREMIER MINISTRE

Paris, le 12 OCT. 2017

n° 5970/SG

à

Mesdames et Messieurs les directeurs de
cabinet,Mesdames et Messieurs les secrétaires
généraux

Objet : Organisation du travail en administration centrale.

Par décret du 18 mai 2017, les effectifs des cabinets ministériels ont été resserrés. Par circulaire du 24 mai 2017, le Premier ministre a fixé la méthode du travail gouvernemental. Après plusieurs mois d'application de ces deux textes, il apparaît opportun d'en faire un premier bilan et de veiller à leur bonne mise en œuvre.

De manière générale, ces décisions du Président de la République et du Premier ministre ont commencé à modifier positivement le travail des ministères. Les cabinets ministériels sont à même de se centrer sur leurs fonctions politiques et les directions d'administration centrale de mener les politiques publiques dans le cadre de l'action gouvernementale. Ce mouvement doit être poursuivi avec exigence car il conditionne une efficacité individuelle et collective renouvelée fondée sur la responsabilisation de chacun.

En premier lieu, le décret du 18 mai 2017 doit continuer à être strictement respecté. Il n'est notamment pas possible que des personnes soient recrutées en administration centrale pour exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel. Il est rappelé que seules les personnes nommées par un arrêté publié au *Journal officiel* peuvent être rémunérées pour exercer des fonctions de membre de cabinet et que toute personne exerçant de telles missions doit transmettre les déclarations prévues par la loi à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

En deuxième lieu, les directions d'administration centrale doivent s'adapter à cet effectif resserré des cabinets ministériels et prendre en charge des tâches qui, au fil du temps, étaient excessivement traitées au sein des cabinets.

- Il leur appartient notamment, à la demande du ministre ou de son cabinet, et en tenant compte de l'éventuelle urgence, de **fournir des projets de discours, préparer les notes aux ministres, préparer les réponses aux questions parlementaires**, assurer la rédaction de l'ensemble des argumentaires en réponse aux amendements, etc. A cet effet, il convient, avec le secrétaire général du ministère, que chaque direction s'organise selon toutes les modalités qui paraissent adaptées à son directeur pour fournir au ministre et à son cabinet tous les éléments utiles et non pas seulement des éléments généraux ou des documentations brutes.

.../...

- Le soutien matériel des cabinets lors des **déplacements ou événements ministériels** doit également être davantage pris en charge par les administrations centrales, notamment les directions et services de soutien.
- Les directions ou services en charge de la communication doivent être en mesure, à leur niveau, de préparer les **argumentaires et documents** nécessaires au ministre et à son cabinet et de gérer les **relations avec la presse**, conformément aux instructions du cabinet du ministre.
- Les bureaux des cabinets ou toute autre structure administrative doivent assurer le traitement des **courriers et interventions**.

Si des recrutements ou des affectations sont nécessaires dans les administrations centrales pour traiter des tâches antérieurement menées à bien dans les cabinets, ils doivent relever de la décision des directeurs, notamment quant au choix des personnes. **Les recrutements s'opèrent alors selon les règles de droit commun et non selon celles applicables aux membres de cabinet.**

En troisième lieu, comme l'ont fait de nombreux ministères, une nouvelle organisation de travail doit permettre que les tâches respectives des cabinets et des administrations centrales soient assurées efficacement.

- Les directeurs doivent jouer pleinement leur rôle auprès des ministres pour les conseiller, leur faire des propositions d'action et porter les politiques publiques.
- Les ministres et les cabinets doivent travailler directement avec les directeurs, qui peuvent et doivent les représenter en réunion interministérielle.
- Des **feuilles de route** doivent être adressées à tous les directeurs d'administration centrale, après leur préparation entre le ministre, son cabinet et les intéressés. Ces feuilles de route devront permettre la réalisation du programme du Gouvernement et de chaque ministère en indiquant les priorités à mettre en œuvre dans un calendrier précis.
- Chaque ministre doit régulièrement **réunir ses directeurs** autour de lui, avec son directeur de cabinet et le secrétaire général du ministère. Un arrêté peut formaliser une telle réunion et sa composition, comme l'ont fait certains ministères.
- Il est souhaitable que la partie de **l'emploi du temps** du ministre qui les concerne soit communiquée aux directeurs, afin qu'ils puissent anticiper les besoins et fournir au ministre et au cabinet tous les éléments utiles.
- Enfin, une réflexion doit être engagée dans chaque ministère, avec les services centraux comme les services déconcentrés, pour déterminer quel est le **bon niveau de décision**, dans un esprit de renforcement de l'autonomie et de la responsabilité. Il est fréquent qu'un trop grand nombre de décisions remontent au ministre et à ses collaborateurs directs, ralentissant ainsi l'action administrative. La réduction des effectifs des cabinets ministériels doit être l'occasion d'adopter les meilleures pratiques en la matière.

Cette organisation du travail constitue une évolution profonde qui vise à responsabiliser chacun afin d'atteindre une meilleure efficacité individuelle et collective. Elle appelle une implication forte de votre part et de celle de tous les directeurs d'administration centrale pour revenir sur des habitudes anciennes, conformément aux souhaits du Président de la République et du Premier ministre.



Benoît RIBADEAU-DUMAS

ANNEXE 2

**Courrier du défenseur des droits
et de la commission nationale de déontologie et des alertes en
matière de santé publique et d'environnement
du 13 septembre 2017 au Premier ministre**



Le Défenseur

Commission nationale de la déontologie
et des alertes en matière de santé publique et
d'environnement
(CNDAspe)

La Présidente

Paris, le 13 SEP. 2017

Objet : amélioration des dispositions législatives relatives à la défense des lanceurs d'alerte et au suivi des alertes

CPI : au ministre de l'économie et des finances

Monsieur le Premier ministre,

L'étude de différents scandales sanitaires, des signalements de délinquance fiscale, la volonté politique de prévenir les conflits d'intérêts et de protéger les lanceurs d'alerte de bonne foi ont engendré différentes initiatives législatives. On peut notamment retenir :

- la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption,
- la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament,
- la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, dites loi « Blandin »,
- la loi du n° 2013-907 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,
- la loi du n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,
- la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement,
- et enfin la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dites loi « Sapin 2 ».

Le 13 avril 2016, le Conseil d'Etat présentait son étude intitulée « *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger* » et recommandait une approche à la fois globalisante pour garantir un bon niveau de protection de chaque citoyen, et sectorielle, tant des domaines comme l'environnement, la santé, l'évasion fiscale ou les détournements de fonds ne relèvent pas des mêmes logiques, procédés et temporalités.

Le Conseil d'Etat se félicitait que la loi Blandin de 2013, strictement limitée aux domaines de la santé publique et de l'environnement, ait prévu le suivi de l'alerte. Il ne suffit pas en effet que soit protégé le lanceur d'alerte, il faut que son message soit instruit et que des conséquences, s'il y a lieu, en soient tirées.

Monsieur Edouard Philippe
Premier ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varennes
75700 Paris SP 07

Alors qu'en janvier 2017 s'installait enfin la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CNDA-spe) prévue par la loi Blandin, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », se voyait, avec l'approbation du Gouvernement et le suivi de Bercy, enrichie d'articles sur l'alerte. Le contexte médiatique simultané de l'affaire Antoine Deltour, inculpé au Luxembourg pour son implication dans les révélations concernant les accords fiscaux d'entreprises dans ce pays achevait de sensibiliser l'opinion publique.

Cette loi a été débattue en urgence, sous la responsabilité des commissions parlementaires des finances, et pour certains articles, des commissions des lois. Les rapporteurs se sont essentiellement attachés à ce qu'un lanceur d'alerte de bonne foi ne puisse pas tomber sous le coup des protections qui entourent le secret des affaires.

Mais dans cet élan pertinent qui allait étendre le champ de l'alerte notamment au domaine de la finance, le législateur comme le Gouvernement ont retenu une définition générale de l'alerte ayant notamment pour conséquences des modifications dommageables de la loi Blandin.

Plus spécifiquement, dans le domaine environnement – santé, l'abrogation de certaines dispositions de la loi Blandin a notamment amputé la nouvelle commission - CNDA-spe - de sa mission de définition des critères de recevabilité d'une alerte et des éléments à porter aux registres tenus par les organismes publics, créant là une incertitude pour ces établissements qui continuent d'en rendre compte à la Commission annuellement. Plus encore, la CNDA-spe a perdu son rôle de coordination sur la réception des alertes. Or ce rôle n'incombe plus désormais à aucune instance car la mission d'orientation du Défenseur des droits ne comprend pas cette compétence. Enfin, la CNDA-spe conserve une possibilité de saisine par de nombreux acteurs, ce qui pose question sur la cohérence d'ensemble de ces dispositions législatives.

De plus, toujours dans le domaine environnement – santé, d'une rédaction initiale de la loi Blandin qui prévoyait en son article 1er - *« toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement. »* - nous sommes passés à une définition générale de l'alerte par l'article 6 de la loi Sapin 2 qui vaut pour l'ensemble des domaines - *« un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste / de la loi ou du règlement ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. »* - cette phrase induisant subjectivement une notion inadaptée de statut, ce qui ne saurait être le cas puisqu'aucune autorité n'est chargée de conférer le « statut » de lanceur d'alerte.

Parallèlement avec la modification de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, il a été dévolu au Défenseur des droits une nouvelle mission consistant à *« orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne »*. S'il avait été envisagé de lui confier également la prise en charge financière des dommages subis par le lanceur d'alerte fort heureusement ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-741 du 8 décembre 2016.

Plus de six mois après l'entrée en vigueur de cette loi, le Défenseur des droits est confronté à la difficulté d'obtenir des différents partenaires les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Par ailleurs, l'interprétation des textes s'avère complexe en raison principalement de la nécessité d'articuler les différentes possibilités d'intervention du lanceur d'alerte. En effet, au côté du régime général de la loi Sapin 2, coexistent des régimes spéciaux d'alerte et demeure la possibilité de saisir le juge.

En conséquence, ce dispositif mériterait d'être éclairci notamment s'agissant des possibilités de recours à l'autorité judiciaire et au pouvoir d'intervention du Défenseur des droits dans un tel cas.

Enfin, tout en étant chargé de l'orientation et de la protection du lanceur d'alerte (sans se prononcer alors sur le fond de l'alerte), le Défenseur des droits, au titre de ses autres missions, peut s'avérer également compétent pour traiter l'alerte. Dans cette situation, le rôle du Défenseur des droits sur les deux versants de sa compétence mériterait d'être clarifié.

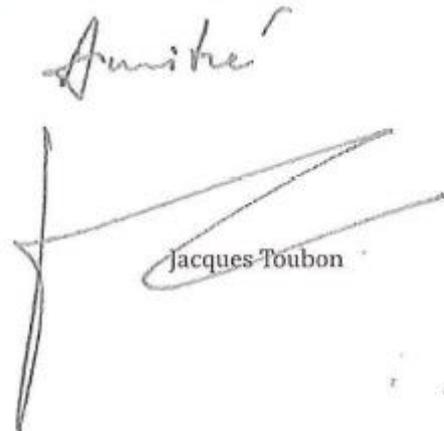
Nous nous sommes plusieurs fois penchés ensemble sur nos difficultés communes et croisées d'application de la loi, afin de construire des synergies pertinentes, et nous n'avons pu que constater les mêmes manques, voire les mêmes risques induits par des traitements mal définis des alertes.

C'est pourquoi Monsieur le Premier ministre, nous estimons nécessaire de vous faire part des incohérences et des difficultés d'application de ces textes, de nos regrets sur l'évolution du régime de l'alerte en matière de santé et d'environnement et vous demandons de bien vouloir constituer un groupe de travail ayant pour objectif, à terme, de trouver un vecteur législatif pour corriger ce qui fut rédigé et voté sans intégrer la vision à la fois globalisante et sectorielle appelée de ses vœux par le Conseil d'Etat.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'expression de nos salutations distinguées

Cordialement,


Marie Christine Blandin


Jacques Toubon