

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 9

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

**BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION
ADMINISTRATIVE**

Rapporteur spécial : M. Philippe DOMINATI

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	8
A. UNE MAQUETTE UNE NOUVELLE FOIS MODIFIÉE.....	8
1. La création d'un programme d'investissement d'avenir à l'objet mal défini.....	8
2. Des services nouvellement rattachés à chaque programme.....	10
B. UN EFFORT D'ÉCONOMIES RENFORCÉ PAR RAPPORT À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	12
II. UNE RÉPARTITION HÉTÉROGÈNE DES MESURES D'ÉCONOMIES.....	14
A. PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT ?.....	14
1. Une réduction des dépenses.....	14
2. La poursuite du renforcement de la cybersécurité.....	15
B. PROGRAMME « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES » : LA POURSUITE DES RATIONALISATIONS.....	16
1. Des crédits stabilisés.....	16
2. De nouvelles économies en perspective ?.....	17
C. PROGRAMME « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION ET LA POURSUITE DU REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS.....	17
1. Une hausse des crédits de 2,8 millions d'euros : la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	17
2. Une évolution contrastée des crédits selon les autorités indépendantes.....	19

SECONDE PARTIE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	21
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	22
A. DES RECETTES PRÉVISIONNELLES EN BAISSÉ, EN PARTIE COMPENSÉES PAR UNE HAUSSE DES TARIFS.....	22
B. DES DÉPENSES EN BAISSÉ EN RAISON DE L'ACHÈVEMENT DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT MENÉ EN 2013.....	25

II. LES DOTATIONS DES PROGRAMMES 623 ET 624 : LE RETOUR À LA NORMALE.....	27
A. PROGRAMME « ÉDITION ET DIFFUSION » : LA FORTE DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS	27
B. PROGRAMME « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS » : DES DÉPENSES STABLES.....	29
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	33
EXAMEN EN COMMISSION.....	35

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

PREMIÈRE PARTIE « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe des services et entités très diverses.

En effet, elle retrace les crédits de quatre programmes, dont l'un est créé en 2014 : il s'agit du programme d'investissement d'avenir (PIA) « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » doté de 150 millions d'euros.

Outre la création de ce nouveau programme, le périmètre de la mission évolue avec notamment le rattachement au programme « Coordination du travail gouvernemental », en 2013, du Secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui a remplacé la Direction générale pour la modernisation de l'État (DGME).

De plus, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, créée en 2013 et qui se substitue à la commission pour la transparence de la vie politique (relevant de la mission « Conseil et contrôle de l'État »), est rattachée au programme « Protection des droits et libertés ». **Le coût « net » de la création de cette Haute Autorité s'élève à 2,2 millions d'euros : votre rapporteur spécial considère que malgré l'extension de ses missions, une telle augmentation des crédits n'est pas justifiée. C'est pourquoi, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement réduisant à 1,8 million d'euros le budget de la nouvelle autorité.**

Ces incessantes modifications de périmètre, qui s'expliquent néanmoins par le caractère résolument transversal de cette mission, rendent plus difficiles les comparaisons pluriannuelles qui ne sont pertinentes qu'à périmètre constant.

Les crédits de paiement (CP) demandés en 2014 s'élèvent à 1,339 milliard d'euros, contre 1,209 milliard d'euros en 2013. Néanmoins, à périmètre constant, c'est-à-dire en ne tenant pas compte du programme d'investissement d'avenir, on observe une diminution des crédits de 20 millions d'euros entre 2013 et 2014.

Votre rapporteur spécial regrette l'absence d'informations précises et détaillées relatives à l'utilisation des crédits du PIA dans les documents budgétaires. Après sollicitation du SGMAP et du commissariat général à l'investissement, la typologie des projets a néanmoins pu être précisée, permettant de disposer de suffisamment d'éléments pour juger de la pertinence de la dépense.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE UNE NOUVELLE FOIS MODIFIÉE

1. La création d'un programme d'investissement d'avenir à l'objet mal défini

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

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » retrace les crédits relatifs aux fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant de soutenir l'action du Premier ministre dans ses missions de direction de l'action du Gouvernement ;

- le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » vise à faciliter la gestion des moyens de fonctionnement des directions départementales interministérielles ;

- le programme 308 « Protection des droits et libertés » rassemble les dotations allouées aux autorités administratives ou constitutionnelle indépendantes qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques.

En 2014, la mission est dotée de 1,19 milliard d'euros de crédits de paiement (CP), auxquels il convient d'ajouter 150 millions d'euros de crédits ouverts au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA). Aussi, les crédits de l'ensemble de la mission, programme d'investissement d'avenir compris, sont portés, en 2014, à 1,34 milliard d'euros.

Le programme d'investissement d'avenir, intitulé « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » vise, selon les informations transmises à votre rapporteur à « soutenir et accélérer la réalisation de projets particulièrement innovants, qui transformeront en profondeur les modalités de l'action publique et faciliteront la vie des entreprises, des particuliers et des agents publics ».

Aussi, est budgétée une dépense de 150 millions d'euros, qui devrait être versée à la Caisse des dépôts et consignations, jouant le rôle « d'opérateur ». Une convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations doit être signée d'ici la fin de l'année, précisant le partage des rôles entre la Caisse des dépôts, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et le commissariat général à l'investissement. Cette convention devrait préciser les modalités d'appel à projets et de sélection de ces derniers.

À ce stade, il est envisagé de confier à la Caisse des dépôts et consignations un rôle de suivi administratif, budgétaire et comptable du

fonds de 150 millions d'euros, tandis que le SGMAP serait responsable du pilotage opérationnel.

Selon les informations contenues dans le projet annuel de performances, cette enveloppe aurait vocation à financer des projets de soutien :

- « *au développement des projets de simplification engagés dans le cadre de la modernisation de l'action publique ;*
- « *aux projets de rationalisation et de mutualisation des infrastructures informatiques au service de la transition numérique ;*
- « *aux projets d'expérimentation de technologies et services innovants susceptibles d'accélérer la modernisation de l'État* ».

Certes, les informations fournies dans les documents budgétaires, s'agissant des PIA, sont plus précises qu'en 2010 – il n'y avait, à l'époque, qu'une ou deux pages par action.

De plus, habituellement, les documents budgétaires fixent les grandes orientations des PIA avant que les précisions soient déclinées à chaque étape : un ciblage plus précis est opéré au stade de la convention entre l'État et l'opérateur, puis un cahier des charges détaillé est réalisé dans le cadre de chaque appel à projet.

Néanmoins, votre rapporteur spécial a souhaité identifier de façon plus précise les projets susceptibles d'être financés par cette enveloppe de 150 millions d'euros. Le responsable de programme a indiqué que sept enveloppes d'appels à projets ont d'ores et déjà été identifiées. Il s'agit de :

- la simplification des échanges d'informations entre les entreprises et l'administration (projet « dites-le nous une fois ») ;
- le renforcement du projet Etalab ;
- la mise en œuvre de solutions et infrastructures partagées dans le cadre du « *cloud* » privatif de l'État ;
- l'archivage numérique de l'État, c'est-à-dire la création d'un logiciel « socle » pour mettre en place une base technique commune à tous les ministères ;
- l'identité numérique ;
- la fabrique de l'innovation publique : il s'agit d'un projet de laboratoires de l'innovation (incubateurs) internes à l'administration ;
- les services publics en milieu rural : mise en place de points d'accès publics et d'espaces mutualisés d'accès aux services de l'administration.

Votre rapporteur spécial regrette que les informations contenues dans les documents budgétaires, certes plus précises que lors du précédent

programme d'investissement d'avenir, soient trop générales pour permettre une véritable appréciation de la pertinence de la dépense.

2. Des services nouvellement rattachés à chaque programme

Comme chaque année, la mission connaît des évolutions de périmètre ; en 2014, chaque programme est affecté. Néanmoins, il est important de souligner qu'à une exception près, les modifications de périmètre concernent le rattachement de structures existantes à la mission et non la création de nouvelles entités.

Modifications du périmètre de la mission

(en millions d'euros)

	Nombre d'ETPT	Provenance/destination des ETPT	Crédits de titre 2 transférés (hors CAS pensions)	Crédits hors titre 2
Programme 129				
Délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE)	11	Ministère de l'économie et des finances	1,2	0,2
Haut conseil à l'intégration	6	Ministère de l'intérieur	0,3	
Haut conseil au financement de la protection sociale	6	Ministère de l'économie et des finances, ministère des affaires sociales	0,6	-
Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie				
Haut conseil de la famille				
Soutien au pavillon de la Lanterne	-	Présidence de la République	-0,1	-0,1
Contribution française au budget du centre des télécommunications de l'OTAN	-	Ministère des affaires étrangères	-	-0,2
Changement périmètre SGMAP (Etalab)	5	Direction de l'information légale et administrative (DILA)	0,5	1
Changement périmètre DILA/SGMAP	-12	DILA	-0,9	-9,5
Programme 308				
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	20	Création	2	0,5
Programme 333				
Transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer (création d'un secrétariat général aux affaires régionales)	6	Divers ministères	0,42	-
TOTAL	42		4,0	-8,1

Source : commission des finances du Sénat

Les variations de périmètre affectant la mission sont donc nombreuses mais de faible ampleur.

Dans la perspective de renforcer l'évaluation transversale des politiques publiques, sont regroupés au sein du programme 129 le Haut conseil de la famille, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie et le Haut conseil du financement de la protection sociale.

Par ailleurs, la délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) ainsi que le Haut conseil à l'intégration sont également rattachés au programme 129.

Les activités relatives à l'administration numérique du SGMAP sont transférées à la Direction de l'information légale et administrative (DILA), tandis que le projet Etalab, qui vise à rendre accessibles les données publiques grâce au développement du site internet « data.gouv.fr » ne relève désormais plus de la DILA mais du SGMAP.

Ces modifications de périmètre, si elles peuvent se justifier, contribuent à brouiller la perception de l'évolution des dépenses et des emplois. En effet, toute comparaison à périmètre constant au-delà d'une année est rendue particulièrement difficile.

S'agissant du programme 308, son périmètre évolue en raison de la création, par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui se voit attribuer 2,8 millions d'euros, dont 2,35 millions d'euros au titre des dépenses de personnel (*cf. infra*).

B. UN EFFORT D'ÉCONOMIES RENFORCÉ PAR RAPPORT À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP) prévoyait une diminution, entre 2013 et 2014, de 20 millions d'euros des crédits de la mission (hors contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions).

Par rapport à cette trajectoire, un effort supplémentaire de 5 millions d'euros est porté par la mission, soit une baisse des crédits, à périmètre constant, de 25 millions d'euros en un an, correspondant à une baisse de 2,2 %.

Loi de programmation des finances publiques pour la mission

(en millions d'euros)

LFI 2013	LPFP 2014	PLF 2014 au format LPFP
1 145	1 125	1 120

Source : projet annuel de performance (PAP)

Hors PIA et hors création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les dépenses de la mission diminuent de 23 millions d'euros, passant de 1 209 millions d'euros en 2013 à 1 186 millions d'euros,

soit une baisse de 1,8 % (les écarts par rapport à la LPFP résultent de la prise en compte de la contribution au CAS Pensions).

Évolution des crédits (CP) de la mission (2012-2014)

(en millions d'euros)

Exécution 2012	PLF 2013	PLF 2014 (structure constante)	PLF 2014 (structure courante)
1 062	1 209	1 186	1 339

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

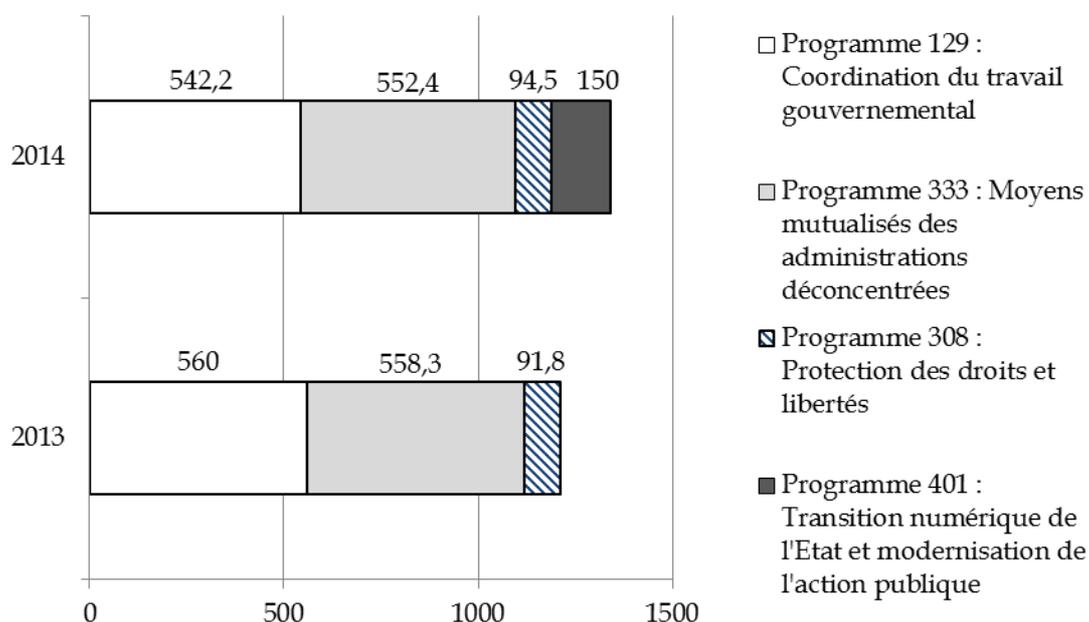
II. UNE RÉPARTITION HÉTÉROGÈNE DES MESURES D'ÉCONOMIES

Les quatre programmes constituant la mission « Direction de l'action du Gouvernement » disposent de crédits aux montants très divers.

En 2014, hors création du PIA, seuls les crédits du programme « Protection des droits et libertés » augmentent ; cette hausse est plus que compensée par la baisse des crédits des autres programmes.

Répartition et évolution des crédits de chaque programme

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

A. PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT ?

1. Une réduction des dépenses

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » représente à lui seul 40 % des crédits de la mission. Une baisse de 3,2 % de ses crédits permet de réaliser une économie de 18 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme (2013-2014)

(en millions euros)

	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés en PLF 2014	Variation 2013-2014	Écart 2013-2014
Programme 129	560	542	-18	-3,2%
Titre 2 - Dépenses de personnel	170	180	10	5,9%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	248	233	-15	-6,0%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	109	98	-11	-10,1%
Titre 6 - Dépenses d'intervention	30	29	-1	-3,3%

Source : commission des finances du Sénat

Aussi, une part importante de la réduction des dépenses de la mission porte sur ce programme.

Par ailleurs, on note que la prévision du solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2013 s'élève à 444 millions d'euros, qui s'explique, à hauteur de 370 millions d'euros, par le projet de « Centre de Gouvernement », qui prévoit le regroupement de la majorité des services du Premier ministre sur le site de « Ségur-Fontenoy ».

2. La poursuite du renforcement de la cybersécurité

Malgré la diminution des crédits entre 2013 et 2014, on observe le renforcement de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et du réseau interministériel de l'État (RIE).

L'autorité nationale en matière de défense et de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), poursuit sa montée en puissance, tant en effectifs qu'en moyens budgétaires, prévue depuis sa création en juillet 2009. En 2014, le renforcement des moyens mis à la disposition de l'ANSSI est confirmé par la création de 65 ETPT et l'augmentation des crédits de 4,91 millions d'euros.

Par exemple, l'ANSSI est chargée du développement et de la modernisation des systèmes et réseaux de communication gouvernementaux sécurisés dont la mission est de développer et mettre en œuvre des produits et réseaux de sécurité.

De la même façon, le développement du RIE, qui répond à des enjeux importants de mutualisation et de sécurisation des réseaux informatiques, s'est poursuivi avec la création par arrêté du 17 décembre 2012 d'un service à compétence nationale (SCN) rattaché à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) : en 2014, il bénéficie de 19 emplois supplémentaires.

Ces créations sont partiellement compensées par la suppression de 27 ETPT qui touche cinq services ; au total, 57 ETPT sont créés au titre de ce programme.

Ces créations contribuent à hauteur de 2,6 millions d'euros à la hausse des dépenses de personnel par rapport à 2013 ; l'effort d'économies porte donc sur les autres postes et notamment les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui diminuent respectivement de 6 % et 10 %.

B. PROGRAMME « MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES » : LA POURSUITE DES RATIONALISATIONS

1. Des crédits stabilisés

Le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés du Premier ministre (directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints, secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et leurs adjoints).

L'organisation du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » connaît peu d'évolution en 2014, hormis le changement de périmètre lié à la transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer et à la création d'un secrétariat général aux affaires régionales.

Évolution des crédits du programme (2013-2014)

(en millions euros)

	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés en PLF 2014	Variation 2013-2014	Écart 2013-2014
<i>Programme 333</i>	558	552	-6	-1,1%
Titre 2 - Dépenses de personnel	108	107	-1	-0,9%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	441	434	-7	-1,6%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	10	12	2	20,0%

Source : commission des finances du Sénat

Le montant des crédits (552 millions d'euros en CP) est en légère baisse par rapport à 2013 notamment grâce à la poursuite de la rationalisation des dépenses et en particulier les économies supplémentaires sur les loyers externes ainsi que sur le fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI).

2. De nouvelles économies en perspective ?

Les regroupements immobiliers de services déconcentrés se poursuivront en 2014 et les effectifs diminueront – d'où une réduction des dépenses de personnel de l'ordre d'un million d'euros. Les mesures d'économies prévues concernent le déploiement ou le renouvellement de marchés mutualisés et une nouvelle réduction du parc automobile.

Ainsi, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, « après l'effort consenti les deux précédents exercices pour rajeunir le parc automobile des DDI, l'effort sera principalement poursuivi pour :

- « mettre à niveau le parc informatique des DDI dans l'optique du déploiement du réseau interministériel de l'État (...) ;

- « accompagner les DDI sur des projets de modernisation des services ».

C. PROGRAMME « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ACTION ET LA POURSUITE DU REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS

1. Une hausse des crédits de 2,8 millions d'euros : la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Le programme 308 « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits de huit autorités administratives indépendantes ainsi que ceux du Défenseur des droits et, à partir de 2014, les crédits relatifs à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HAT).

Évolution des crédits du programme (2013-2014)

(en millions euros)

	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés en PLF 2014	Variation 2013-2014	Écart 2013-2014
Programme 308	91,71	94,48	2,77	3,0%
Titre 2 - Dépenses de personnel	54,35	57,93	3,58	6,6%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	37,3	36,51	-0,79	-2,1%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	0	0,03	0,03	

Les crédits de ce programme s'élèvent, en 2014, à 94,5 millions d'euros, en hausse de 2,8 millions d'euros par rapport à 2013. **Cette hausse correspond à la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui remplace la commission pour la transparence financière de la vie politique.**

Cette dernière, instituée par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relevait du programme 165 (Conseil d'État et autres juridictions administratives) de la mission « Conseil et contrôle de l'État » ; elle ne disposait pas de crédits ou d'emplois dédiés identifiables en tant que tels dans les documents budgétaires. Ses crédits étaient fournis par le Conseil d'État, pour un budget total de 0,6 million d'euros.

La HAT, créée par la loi organique n° 2013-906 et la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, aura pour mission de contrôler les déclarations de situations de patrimoine, d'intérêts et d'activités transmises en début et fin de mandat par des personnalités publiques : ne sont plus concernés les seuls membres du Gouvernement, mais aussi les parlementaires nationaux et européens, les principaux responsables d'exécutifs locaux, les membres des autorités administratives indépendantes (AAI), les collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République, les titulaires d'emploi à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres et les responsables des principales entreprises publiques.

Ainsi, selon le rapport de notre collègue Jean-Pierre Sueur¹, la HAT *« pourrait se saisir des situations de conflit d'intérêts et éventuellement prononcer une injonction d'y mettre fin, de même qu'elle répondrait aux demandes d'avis sur des questions de déontologie soulevées devant elle par des parlementaires, des membres du Gouvernement des élus locaux, des membres des autorités indépendantes, etc. »*

En outre, elle se prononcerait sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée dans le secteur concurrentiel parallèlement ou dans les trois années suivant l'exercice de fonctions gouvernementales ou de fonctions exécutives locales.

Enfin, outre son rapport public annuel, elle formulerait à son initiative ou à la demande du Premier ministre des recommandations en matière de prévention des conflits d'intérêts notamment s'agissant des relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des dons ».

Par ailleurs, elle dispose de prérogatives importantes à l'égard de l'administration fiscale, *« dont l'actuelle Commission pour la transparence financière de la vie politique ne dispose pas. »*

On peut citer parmi ces prérogatives : le renforcement du droit d'accès aux déclarations de revenus et, s'il y a lieu, d'impôt sur la fortune, l'assistance dans la vérification de la déclaration de situation patrimoniale en début de mandat, le droit d'accès à l'ensemble des informations fiscales, y compris celles concernant le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, la mise en œuvre du droit de communication par l'administration fiscale auprès des intéressés, le recours aux procédures d'assistance administrative

¹ Rapport n° 722 (2012-2013) de Jean-Pierre Sueur fait au nom de la commission des lois, déposé le 3 juillet 2013.

internationale, la levée du secret professionnel des agents à l'égard des membres et rapporteurs de la Haute Autorité. S'y ajoute, pour les ministres, la vérification de leur situation fiscale lors de leur entrée en fonctions, afin de lever toute éventualité d'infraction à la législation fiscale ».

Malgré cet élargissement du champ d'application du contrôle, votre rapporteur spécial s'interroge sur le niveau des dépenses supplémentaires résultant de cette création. En effet, pour remplir ses missions, la HAT disposera de **vingt équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

Cette création d'emplois explique la majeure partie des crédits ouverts puisque sur un budget de 2,8 millions d'euros, 2,35 millions d'euros correspondent à des dépenses de personnel. Les crédits restants visent à financer les dépenses relatives à l'occupation des locaux de la future institution. Aujourd'hui, les dépenses de fonctionnement de la commission pour la transparence de la vie politique s'élèvent à 0,15 million d'euros.

Considérant que l'exercice des nouvelles missions confiées à la HAT ne justifie pas automatiquement une multiplication par 4,5 des crédits nécessaires, **votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement visant à réduire les crédits (AE et CP) de ladite autorité d'un million d'euros : ainsi, le budget de la HAT s'élèverait à 1,8 million d'euros, correspondant à trois fois le budget de l'actuelle commission pour la transparence de la vie politique.** Ces crédits pourront être ajustés, dans les prochaines années, en fonction des besoins de la HAT qui pourront être évalués au plus juste une fois l'institution installée.

2. Une évolution contrastée des crédits selon les autorités indépendantes

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) se voient attribuer à eux-seuls 88 % des crédits.

En 2013, seule la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait vu ses crédits augmenter.

En 2014, les crédits de toutes les actions augmentent, à l'exception du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui voit au contraire ses crédits en baisse de 1,2 million d'euros, soit 3,5 % de ses crédits et 7 % de ses dépenses de fonctionnement ; son budget passant ainsi de 37 millions d'euros à 35,8 millions d'euros.

La hausse des crédits dont bénéficient les autres actions – c'est-à-dire la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), 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 (CNCDH), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et le Défenseur des droits - est donc intégralement compensée par la baisse des crédits attribués au CSA.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, dès 2013, le CSA a mené d'importants efforts d'économies : celles-ci ont concerné les loyers, les achats courants, les déplacements, la téléphonie, les frais de réception. Interrogé par votre rapporteur spécial, le CSA considère que ces fortes économies sont difficilement compatibles avec l'exécution des missions conférées au CSA dans le cadre de son indépendance statutaire.

Au contraire, les crédits attribués à la CNIL continuent à augmenter au rythme de ses missions de veille et de réflexion prospective à la suite des mutations structurelles engendrées par le développement des technologies numériques (missions supplémentaires relatives au respect de la vie privée et à la protection du secret des correspondances dans le domaine des communications électroniques, protection des données à caractère personnel). Elles portent principalement sur les dépenses de personnel, la CNIL bénéficiant de 7 ETPT supplémentaires.

Le plafond d'emplois pour la période 2013-2015 attestait d'une relative stabilité : 744 ETPT en 2013, 743 ETPT en 2014 et 742 ETPT en 2015. Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, « *la prévision, en 2014, d'un plafond porté à 773 ETPT résulte de mesures de transfert et n'entraîne aucune création d'emplois* ».

Évolution du plafond d'emplois du programme (2013-2014)

(en nombre d'ETPT)

	Plafond LFI 2013	Plafond LFI 2014	Écart 2013-2014
CNIL	175	182	7
CSA	290	284	- 6
CGLPL	28	28	0
CADA	13	13	0
CCNE	5	5	0
CNCDH	7	7	0
CNCIS	6	6	0
CCSDN	1	1	0
DDD	219	227	8
HAT	0	20	20
<i>Programme 308</i>	744	773	29

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**SECONDE PARTIE
« PUBLICATIONS OFFICIELLES
ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

La stratégie de la direction de l'information légale et administrative (DILA) demeure celle du service public de l'accès au droit et à l'information administrative, d'éditeur et d'imprimeur public de référence, s'appuyant sur les ressources des annonces légales.

Sa maquette demeure inchangée en 2014.

Le budget 2014 constitue un « retour à la normale » par rapport à 2013, année marquée par une progression substantielle des dépenses d'investissement.

Il s'établit à 205,5 millions d'euros en CP répartis entre le secteur productif « édition et diffusion » pour 102,2 millions d'euros et le « pilotage et les activités de développement des publications » de nature plus commerciales, pour 103,3 millions d'euros.

L'excédent budgétaire prévisionnel en 2014 s'élève à 9 millions d'euros.

Une diminution des recettes est anticipée par la DILA en raison notamment de modifications législatives visant à exempter les très petites entreprises de l'obligation de dépôts de leurs comptes annuels aux greffes des tribunaux de commerce et de leur publication au Bulletin Des Annonces Civiles et Commerciales (BODACC). Celle-ci serait partiellement compensée par une hausse des tarifs pratiqués par la DILA.

Votre rapporteur considère qu'il n'est pas acceptable que la hausse des tarifs, qui pèserait notamment sur les entreprises, soit utilisée comme variable d'ajustement pour maintenir l'équilibre de ce budget annexe. La DILA doit chercher à augmenter ses recettes en gagnant des parts de marchés dans les secteurs concurrentiels sur lesquels elle est positionnée (vente de publication, travaux d'édition notamment).

Il n'est en effet pas satisfaisant que plus de 80 % des recettes de ce budget annexe proviennent de prestations pour lesquelles la DILA est en situation de monopole.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

Rattaché aux services du Premier ministre et placé sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement, ce budget annexe a été créé dans le double souci de diminution des effectifs et de réduction des coûts imposés aux opérateurs publics. Il est géré depuis 2010 par la direction de l'information légale et administrative (DILA), issue de la fusion des directions des Journaux officiels et de la Documentation française.

Cette mission regroupe les crédits du programme 623 « Edition et diffusion », qui concerne les activités de diffusion légale, d'édition et d'information administrative et du programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications », qui retrace essentiellement les crédits relatifs aux fonctions dites « support » telles que la communication ou la dématérialisation.

Après la mutualisation des activités de soutien intervenue à partir de 2010, la refonte de l'organisation interne de la DILA a commencé en 2011 dans le cadre du projet « DILA 2012 ». Elle doit aboutir, entre autres, à une rationalisation des dépenses. Ainsi, en 2013, le pôle de la commande et des marchés a été intégré au département des affaires financières, dans le but de rationaliser le processus de commande publique.

A. DES RECETTES PRÉVISIONNELLES EN BAISSÉ, EN PARTIE COMPENSÉES PAR UNE HAUSSE DES TARIFS

En 2014, les recettes prévisionnelles de la mission s'élèvent à 214,65 millions d'euros, soit une baisse de 4,9 millions d'euros par rapport à l'année précédente (- 2 %).

Les recettes de la DILA proviennent à hauteur de 88 % des recettes d'annonces, la seconde source de recettes étant liée à la vente de publications et aux abonnements (pour 6 %).

Évolution des recettes de la mission (2009-2015)

(en millions d'euros)

Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	Tendancier 2014	Tendancier 2015
206,15	204,55	223,54	210,29	219,55	214,65	205,05

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La DILA anticipe une **baisse de ses recettes** en raison du projet¹ de suppression, pour les entreprises de moins de 10 salariés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 700 000 euros, de l'obligation de dépôts de leurs comptes annuels aux greffes des tribunaux de commerce et de leur publication au Bulletin Des Annonces Civiles et Commerciales (BODACC). Or, dans ce cadre, les entreprises doivent s'acquitter d'un tarif dont une partie est perçue par la DILA au titre de la publication des comptes au BODACC.

Cette diminution de ses recettes est évaluée par la DILA à 17 millions d'euros et les recettes de la DILA au titre des BODACC sont donc évaluées à 63 millions d'euros en 2014, contre 80 millions d'euros en 2013.

Aussi, selon les informations fournies à votre rapporteur, *« il est proposé une augmentation des tarifs d'insertion au BODACC inchangés depuis 2010, de 2,5 % »*. Cette augmentation, qui nécessite un arrêté, n'a pas encore été prise.

En plus de cette hausse de tarifs d'insertion au BODACC, une hausse des recettes perçues au titre des annonces parues dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) est anticipée : les recettes en 2013 s'élèveraient à 119 millions d'euros en 2014, au lieu de l'objectif fixé en 2012 de percevoir 109 millions d'euros.

Or, au 31 juillet 2013, le nombre d'annonces publiées a diminué de 5 % par rapport à 2012 et le taux d'exécution au 31 juillet 2013 était de 53 % soit 5 points de moins que la moyenne annuelle théorique. La prévision d'une hausse des recettes perçues au titre des annonces parues dans le BOAMP paraît donc improbable, ce dont la DILA semble consciente.

Aussi, selon les informations recueillies par votre rapporteur, *« une augmentation de 10 % des tarifs est à l'étude pour 2014 pour atteindre un nouvel objectif fixé à 119 millions d'euros »*. À ce jour, une telle hausse des tarifs n'a pas été annoncée.

Votre rapporteur spécial regrette qu'à une éventuelle baisse des recettes de la DILA corresponde une hausse des tarifs.

Plutôt que d'augmenter les tarifs, qu'il s'agisse des BODACC ou des BOAMP, la DILA devrait chercher à augmenter les recettes tirées de ses autres activités, en gagnant des parts de marchés dans les secteurs concurrentiels. En effet, il n'est pas satisfaisant que plus de 80 % des recettes de ce budget annexe proviennent de prestations pour lesquelles la DILA est en situation de monopole.

¹ L'article 1^{er} du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises, prévoit en effet d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure visant à « assouplir les obligations d'établissement et de publication des comptes des très petites entreprises ».

Cette situation pose plus généralement la question du financement d'activités « déficitaires » par nature (accès gratuit à Legifrance, aux sites « service-public », etc).

Au total, en 2014, la diminution des recettes perçues grâce aux annonces est estimée à 5,5 millions d'euros.

Détail des recettes perçues grâce aux annonces

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	Tendancier 2014	Tendancier 2015
Annonces	178,39	184,47	205,15	194,07	194,35	188,85	179,35
Associations	3,81	3,36	4,49	4,80	3,50	3,50	3,50
BOAMP	88,68	96,60	110,31	99,85	108,00	119,00	109,00
BALO	6,96	4,61	7,40	4,74	2,50	3,00	3,00
BODACC	78,44	79,41	82,59	84,39	80,00	63,00	63,50
JO L&D	0,50	0,49	0,36	0,30	0,35	0,35	0,35

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, s'agissant des recettes « hors annonces », les prévisions de recettes s'appuient notamment sur un maintien des ventes de publications et des abonnements en 2014 au même niveau qu'en 2013 « malgré le repli constaté des recettes effectivement encaissées sur ce poste » : seuls 7,5 millions d'euros ont été perçus en 2012, alors que la prévision pour 2013 (maintenue en 2014) s'élève à 12,3 millions d'euros.

Détail des prévisions de recettes

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	PLF 2013	PLF 2014
Annonces	194,0	194,0	189,0
Ventes de publications et abonnements	7,5	12,3	12,3
Ventes diverses	0,6	0,4	0,4
Prestations et travaux d'édition	3,9	4,5	4,5
Autres activités	4,2	7	7,1

Source : commission des finances du Sénat à partir du PAP

À partir de ces estimations de recettes, un excédent budgétaire de 9 millions d'euros serait attendu en 2014, contre 7 millions d'euros en 2013 - et 20 millions d'euros en 2012.

B. DES DÉPENSES EN BAISSÉ EN RAISON DE L'ACHÈVEMENT DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT MENÉ EN 2013

En 2014, les dépenses de la mission s'élèvent à 205,5 millions d'euros en crédits en paiement (CP) et 215,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).

Hors prise en compte de la contribution obligatoire au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », l'effort par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) représente 11 millions d'euros.

Plafond de la loi de programmation des finances publiques

(en millions d'euros)

	hors CAS Pensions	y compris CAS Pensions
LPFP (2014)	203	212
PLF 2014	192	205
Écart à la programmation	-11	-7

Source : commission des finances du Sénat

Si l'on s'intéresse à l'ensemble des dépenses de la mission, y compris les dépenses obligatoires de contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », une réduction des dépenses de 7 millions d'euros est prévue en 2014 par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Ce moindre écart s'explique à la fois par une augmentation des charges de la DILA en raison du transfert de services numériques jusqu'alors gérés par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et à des dépenses de personnel insuffisamment maîtrisées.

Par rapport à l'année 2013, il est prévu une diminution des dépenses (en CP), de l'ordre de 3,3 %, soit 7,06 millions d'euros, qui s'explique uniquement par la baisse des crédits d'investissement - qui sont divisés par deux (en AE et CP).

Au contraire, les autorisations d'engagement augmentent de 5,10 millions d'euros, en raison de l'engagement sur trois années - et non plus chaque année - des dépenses liées à un contrat (cf. *infra*).

Évolution des crédits de la mission (2013-2014)*(en euros)*

	CP ouverts en LFI pour 2013 (hors FDC et ADP)	CP demandés en PLF pour 2014	Écart 2013-2014 (en %)
Total du Budget Annexe	212 576 391	205 519 923	-3,32 %
Titre 2 Dépenses de personnel	77 676 391	79 369 141	2,18 %
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	102 187 809	109 650 782	7,30 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	32 712 191	16 500 000	- 49,56 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

L'importante baisse des dépenses d'investissement, entre 2013 et 2014, s'explique par le caractère exceptionnel, à ce titre, de l'année 2013, au cours de laquelle l'appareil de production de la DILA avait été renouvelé et des projets informatiques coûteux lancés.

Évolution des dépenses d'investissement (2012-2014)*(en euros)*

CP ouverts en LFI pour 2012	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés en 2014
13 856 447	32 712 191	16 500 000

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, **en 2014, les dépenses d'investissement retrouvent pratiquement leur niveau de 2012.** Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, « *si certains projets d'investissement sont poursuivis en 2014, la DILA n'a pas de besoins nouveaux d'envergure en termes d'investissement, lui permettant ainsi de réduire de moitié son budget d'investissement (16,5 millions d'euros)* ».

La hausse des dépenses de personnel et de fonctionnement s'explique notamment par le transfert de certains services numériques précédemment gérés par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et de personnel à la DILA – comme par exemple les applications « Mon Service Public ».

Le plafond d'emplois pour 2014 est fixé à 829 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 7 ETPT de plus par rapport au budget triennal :

Évolution du plafond d'emplois

(en ETPT)

Budget triennal		PLF 2014
2013	2014	
835	822	829

Source : commission des finances du Sénat

Cette hausse de 7 ETPT par rapport à la programmation triennale s'explique par le transfert de 12 ETPT du SGMAP et l'annulation du transfert vers le SGMAP du projet ETALAB (représentant 5 ETPT) alors qu'il avait été prévu.

II. LES DOTATIONS DES PROGRAMMES 623 ET 624 : LE RETOUR À LA NORMALE

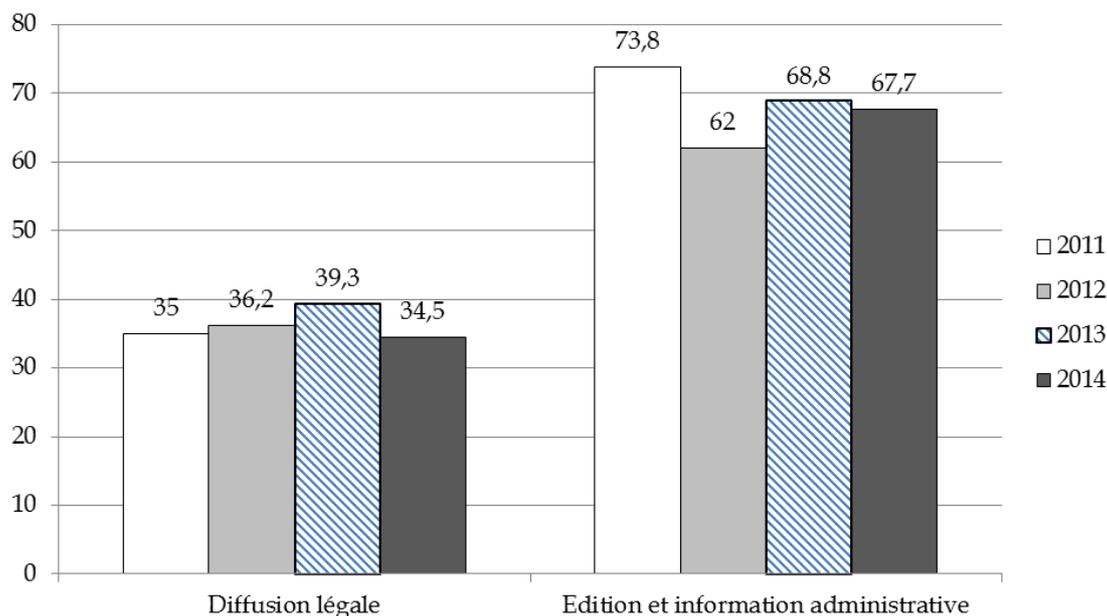
A. PROGRAMME « ÉDITION ET DIFFUSION » : LA FORTE DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS

Le programme « Édition et diffusion » regroupe les crédits utilisés pour assurer la publication des lois, ordonnances, décrets, et autres actes administratifs au Journal officiel, la publicité des débats parlementaires, la mise à disposition de données d'accès au droit (Legifrance, etc).

Il est doté de 112,4 millions d'euros en AE et 102,2 millions d'euros en CP, répartis entre deux actions :

- « Diffusion légale » (34,6 millions d'euros (CP), soit 30,7 % des crédits) qui, selon le projet annuel de performance, vise à « moderniser la diffusion légale en développant l'offre numérique, rendre plus efficace la contribution à l'information administrative, optimiser la production et la diffusion des données » ;

- « Édition et information administrative » (67,9 millions d'euros (CP), soit 69,3 % des crédits) qui regroupe les activités de production éditoriale, d'information, d'impression et de logistique immobilière.

Évolution des crédits des actions du programme 623 (2011-2014)*(en millions d'euros)**Source : commission des finances du Sénat*

Les crédits du programme 623 sont en baisse de 5,81 millions d'euros en CP (-5,38 %) et en hausse de 5,39 millions d'euros (+5,04 %) en AE. Cette différence entre le montant des AE et des CP s'explique par l'obligation pour la DILA d'engager la totalité du marché « 3939 Allo Service public », qui doit être renouvelé pour trois ans en juillet 2014, et dont le coût est estimé à 19 millions d'euros en AE.

Évolution des crédits (CP) du programme (2013-2014)*(en euros)*

	CP ouverts en LFI pour 2013	CP demandés en PLF 2014	Variation 2013-2014	Écart 2013-2014
Programme 623 : Edition et diffusion	108 045 716	102 238 079	-5 807 637	-5,38%
Titre 2 - Dépenses de personnel	34 945 716	34 338 079	-607 637	-1,74%
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	60 888 802	61 700 000	811 198	1,33%
Titre 5 - Dépenses d'investissement	12 211 198	6 200 000	-6 011 198	-49,23%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par rapport à 2013, les dépenses d'investissement diminuent de 6 millions d'euros et expliquent la majeure partie de la baisse des crédits observées. En 2013, d'importantes opérations de restructuration des bureaux

et des ateliers de production avaient justifié une forte hausse des crédits d'investissement qui retrouvent, en 2014, leur niveau de 2012.

S'agissant des dépenses de personnel, il convient de distinguer les deux actions :

- pour l'action « Diffusion légale », elles diminuent de 11,7 % grâce à des mesures de réduction des dépenses *« concernant la rémunération des concentrateurs d'annonces »* ;

- s'agissant de l'action « Edition et information administrative », les dépenses de personnel sont stables *« malgré les efforts de réduction des effectifs et le départ de 5 emplois en 2013 dans le cadre du projet d'internalisation de la mission ETALAB. Ils s'expliquent par le recrutement sur ce programme de 6 agents dans le cadre du transfert des activités du SGMAP et par l'augmentation des dépenses hors plafond d'emploi »*.

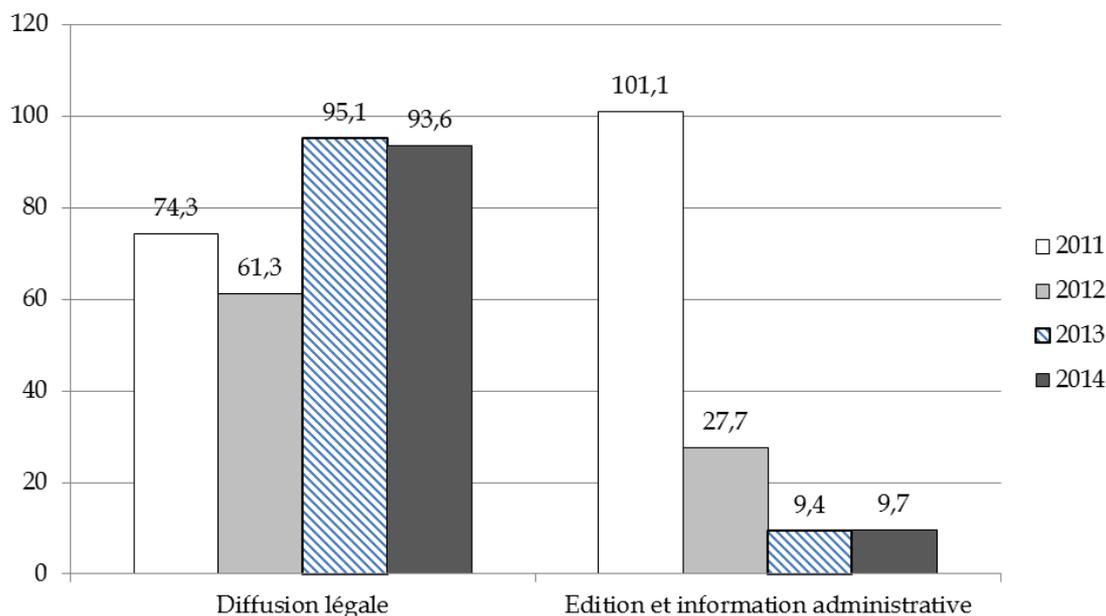
B. PROGRAMME « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS » : DES DÉPENSES STABLES

Le programme « Pilotage et activités de développement des publications » regroupe les activités de soutien de la mission : dématérialisation, communication, gestion des ressources humaines et des moyens informatiques.

Le programme 624 est doté de 102,6 millions d'euros en AE et 103,3 millions d'euros en CP.

Par rapport aux autres années, les crédits du programme 624 sont stables en 2014 : ils diminuent de 0,3 million d'euros (-0,28 %) en AE et de 1,25 millions d'euros en CP (- 1,19 %).

Plus finement, il apparaît que les dépenses de personnel et de fonctionnement augmentent légèrement en raison de la décision du Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) de transférer la gestion de certaines activités numériques du SGMAP vers la DILA et du transfert net de 6 ETPT.

Évolution des crédits des actions du programme 624 (2011-2014)*(en millions d'euros)**Source : commission des finances du Sénat*

L'action « Pilotage, modernisation et activités numériques » (93,6 millions d'euros (CP), soit 90,5 % des crédits) retrace les dépenses liées aux projets informatiques d'envergure comme par exemple le projet Simplification commune opérationnelle des processus (SCOP) ou la fusion entre « service-public.fr » et « mon-service-public ». Après une hausse importante des crédits en 2013, justifiée par le lancement des projets informatiques précitées, ceux-ci sont stabilisés en 2014.

L'action « Promotion et distribution des publications » (9,7 millions d'euros (CP), soit 9,5 %) regroupe les crédits destinés aux services extérieurs permettant de distribuer et de promouvoir les produits édités par la DILA. La baisse des crédits de cette action jusqu'en 2013 résulte de la décision d'externaliser des activités de distribution. La légère hausse des crédits entre 2013 et 2014 résulte de la hausse des dépenses de fonctionnement par rapport à 2013 : la gestion matérielle de la vente par correspondance a été confiée, dans le courant de l'année 2012, à une société extérieure ; or, le coût de cette prestation dépend du volume de commandes traitées et il s'est avéré plus élevé que prévu en 2013, d'où l'ajustement proposé en 2014.

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 44

État B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental Dont Titre 2				
Protection des droits et libertés Dont Titre 2		1 000 000 840 000		1 000 000 840 000
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées Dont Titre 2				
Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique				
TOTAL		1 000 000		1 000 000
SOLDE		-1 000 000		-1 000 000

OBJET

Cet amendement vise à diminuer les crédits de l'action 10 du programme 308 afin de réduire le budget de la Haute Autorité pour la transparence de la vie financière (HAT) d'un montant de 1 million d'euros.

En effet, considérant que l'exercice des nouvelles missions confiées à la HAT - par rapport à celles qui étaient confiées à la commission pour la transparence de la vie politique - ne justifie pas automatiquement une multiplication par 4,5 des crédits nécessaires, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement visant à réduire les crédits (AE et CP) de ladite autorité d'un million d'euros : ainsi, le budget de la HAT s'élèverait à 1,8 million d'euros, correspondant à une multiplication par trois du budget

de l'actuelle Commission pour la transparence de la vie politique. Ces crédits pourront être ajustés, dans les prochaines années, en fonction des besoins de la HAT qui pourront être évalués au plus juste une fois que l'institution aura atteint son régime de croisière.

La clé de répartition de la diminution des crédits entre les dépenses de personnel et les autres dépenses correspond à la répartition prévue par le présent projet de loi de finances : sur 2,8 millions d'euros de crédits, 2,35 millions d'euros correspondent à des dépenses de personnel, soit 84 %. La réduction de crédit d'un million d'euros se répartit donc comme suit :

- une baisse de 840 000 euros au titre des dépenses de personnel ;
- une baisse de 160 000 euros au titre des dépenses de fonctionnement.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale du budget annexe « Publications officielles et information administrative », un amendement du Gouvernement a été adopté. Il vise à minorer de 2,89 millions d'euros en crédits de paiement (hors dépenses de personnel), les crédits du programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications ».

Il s'agit de tirer les conséquences du transfert de certaines activités du Secrétariat général à la modernisation publique (SGMAP) à la Direction de l'information légale et administrative (DILA). En effet, le transfert des activités numériques du SGMAP à la DILA s'est accompagné d'un transfert de moyens (9,5 millions d'euros de crédits de paiement). Cependant, une partie de ces moyens correspond à des restes à payer pour des marchés passés par le SGMAP. Aussi, il a été décidé que le SGMAP continuerait de prendre en charge ces dépenses, et non la DILA.

Le « pendant » de cette minoration aurait dû être un amendement visant à augmenter à due concurrence les crédits du SGMAP, le solde pour le budget de l'État étant nul. Ce n'est pas le choix qu'a retenu le Gouvernement : ainsi, cette mesure de transfert constitue en réalité une mesure d'économies, puisqu'aucun crédit n'est ouvert sur le programme 309 dont relève le SGMAP. Ces dépenses (2,89 millions d'euros) devront donc être financées par le SGMAP grâce à des mesures de gestion.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et ceux du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Ces deux missions ont en commun, en effet, différents aspects de la politique de communication et d'information du Gouvernement.

Au total, les crédits des deux missions, inscrits dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, s'élèvent à 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,54 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Ils sont répartis à hauteur de 87 % en faveur de l'action du Gouvernement et de 13 % au profit de l'information administrative et de la diffusion publique.

J'évoquerai tout d'abord la mission « Direction de l'action du Gouvernement » qui constitue un ensemble hétérogène regroupant les crédits consacrés aux fonctions stratégiques et d'état-major du Gouvernement, aux moyens des administrations déconcentrées et aux autorités administratives et constitutionnelles indépendantes, une nouvelle autorité ayant été créée cette année.

Mes observations portent sur deux principaux points : la création d'un programme d'investissement d'avenir rattaché à la mission et les variations de périmètre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

En 2014 est créé un nouveau programme, intitulé « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique ». Il s'agit d'un programme d'investissement d'avenir, doté de 150 millions d'euros et dont le responsable est le Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Il s'agit de financer la modernisation de l'action publique grâce à des appels à projets thématiques. Les grandes lignes sont décrites dans les documents budgétaires : ce programme vise à « développer des projets de simplification engagés dans le cadre de la modernisation de l'action publique, à soutenir les projets de rationalisation et de mutualisation des infrastructures informatiques au service de la transition numérique et à soutenir les projets d'expérimentation de technologies et services innovants susceptibles d'accélérer la modernisation de l'État ».

Certes, en 2010, lors du lancement des premiers programmes d'investissement d'avenir, aucune description détaillée de l'utilisation des crédits n'était disponible. Néanmoins, j'ai souhaité en savoir davantage : en particulier, j'ai voulu pouvoir identifier plus concrètement le type de projets susceptibles d'être financés par cette enveloppe.

Selon les informations communiquées, il s'agira tout à la fois de créer des outils pour simplifier les échanges d'informations entre l'État et les entreprises, de mettre en place un « cloud » privatif de l'État, de financer des laboratoires de l'innovation, sortes d'incubateurs internes à l'administration, de garantir la compatibilité des interfaces entre les logiciels utilisés par les différents ministères, de permettre aux utilisateurs (citoyens et entreprises) d'utiliser les données publiques désormais disponibles...

Une convention doit être signée en 2014 entre le SGMAP, le commissariat général à l'investissement et la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière sera chargée du suivi administratif, budgétaire et comptable des projets. La convention précisera la typologie des projets susceptibles d'être retenus, et déterminera les modalités d'appel à projets et de sélection des projets financés.

Le manque d'informations disponibles dans les documents budgétaires me conduit à considérer qu'un suivi attentif de ce programme d'investissement d'avenir est absolument nécessaire.

Par ailleurs, régulièrement, le rapporteur spécial de cette mission se trouve confronté à des modifications de périmètre, au sein même de chaque programme. À ce titre, en 2014, les trois programmes de la mission (hors programme d'investissement d'avenir) sont touchés.

Ces variations de périmètre sont nombreuses mais de relativement faible ampleur en termes de crédits budgétaires et d'emplois. Il s'agit, par exemple, du rattachement au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la Délégation interministérielle à l'intelligence économique, du Haut conseil à l'intégration ou du Haut conseil au financement de la protection sociale.

Certes, on peut considérer que ces transferts sont justifiés. En l'occurrence, il s'agit de renforcer les liens entre ces diverses entités pour adopter des perspectives résolument transversales dans l'analyse des politiques publiques.

Mais la comparaison « à périmètre constant » devient difficile au-delà d'une année, et ces fréquentes modifications brouillent notre perception de l'évolution réelle des crédits à moyen terme.

Les modifications du périmètre de la mission concernent des transferts, à une exception près : au sein du programme « Protection des droits et libertés », est créée une nouvelle action correspondant à la Haute

Autorité pour la transparence de la vie publique, dotée de 2,8 millions d'euros de crédits – notamment au titre des dépenses de personnel.

Cette Haute Autorité, créée par la loi ordinaire et la loi organique du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, se substitue à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cette dernière relevait de la mission « Conseil et contrôle de l'État » et bénéficiait de crédits ouverts au titre des missions du Conseil d'État. En 2013, son budget s'élève à 620 000 euros environ, 80 % des dépenses correspondant à des dépenses de personnel.

Il résulte de la mise en place de cette autorité la création de 20 emplois (au sens d'équivalent temps plein travaillé « ETPT ») et l'inscription des crédits budgétaires afférents. L'augmentation des moyens de cette institution se justifie par l'élargissement de son champ d'application, de ses missions et surtout de la possibilité pour la Haute Autorité de mettre en œuvre des prérogatives d'investigation.

La Haute Autorité bénéficie donc d'un budget 4,5 fois supérieur à celui de la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Je considère que l'extension du champ de compétences de cette autorité ne justifie pas, dès la première année, une telle augmentation de ses crédits, et c'est pourquoi je vous soumettrai un amendement visant à réduire le budget de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Néanmoins elle pourra débiter son travail – d'autant que sa charge dépendra en grande partie du cycle électoral. Il est difficile d'évaluer, dès sa création, les besoins à 20 ETPT et c'est le sens de l'amendement que je vous proposerai.

Les dotations du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » représentent 40 % des crédits de la mission. À périmètre constant, elles diminuent de près de 4 % en 2014 par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2013, alors qu'au contraire, les deux années précédentes, les crédits du programme 129 avaient augmenté, traduisant la poursuite de la mise en œuvre d'une politique de renforcement des systèmes d'information incarnée, d'une part, par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), et, d'autre part, par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC). Je vous rappelle qu'un effort important est nécessaire pour notre protection.

En 2014, l'enveloppe des crédits budgétaires diminue malgré la poursuite de la montée en puissance de l'ANSSI et du réseau interministériel de l'État (RIE) : bien que l'effort en faveur de la cybersécurité soit maintenu, les crédits du programme diminuent, grâce à une baisse importante des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » constitue l'un des volets de la réforme des administrations territoriales de l'État (RéATE), lancée en 2007. Ainsi, il rassemble en une

seule enveloppe budgétaire les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), ainsi que les crédits immobiliers d'une partie des services déconcentrés de l'État et, depuis 2013, les crédits de rémunération de certains emplois déconcentrés, dont ceux des directeurs des directions départementales interministérielles (DDI) et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR).

Les crédits du programme 333, qui représentent 40 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission demandés en 2013, enregistrent une légère baisse de 1 % par rapport à 2013. La dotation globale s'élève à 552 millions d'euros en CP. Je prends acte de la poursuite des regroupements immobiliers de services déconcentrés, et des mesures de rationalisation affectant les marchés mutualisés ou le parc automobile.

Les dotations du programme 308 « Protection des droits et libertés » représentent environ 7 % des crédits de paiement de la mission en 2014, soit 94,5 millions d'euros en CP. Ces crédits sont consacrés aux autorités administratives indépendantes et à l'autorité constitutionnelle. Les crédits augmentent globalement de 3 %, soit 2,8 millions d'euros, correspondant à la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Néanmoins, une analyse plus détaillée des crédits fait apparaître des différences marquées entre structures. En 2013, seule la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) avait vu ses crédits augmenter. Au contraire, en 2014, seuls les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) diminuent, de telle sorte que la baisse des crédits affectés à cette autorité compense la hausse des crédits des autres.

Enfin, j'évoquerai maintenant brièvement le budget annexe des publications officielles et information administrative. La stratégie de la direction de l'information légale et administrative (DILA) demeure celle du service public de l'accès au droit et à l'information administrative, d'éditeur et d'imprimeur public de référence, s'appuyant principalement sur les ressources des annonces légales. Ces dernières représentent en effet plus de 80 % des recettes du budget annexe.

Les recettes du budget annexe sont estimées à 215 millions d'euros. Malgré une politique éditoriale recentrée sur certains publics et thèmes d'avenir, la DILA anticipe une diminution de ses recettes de 17 millions d'euros, en raison du projet de suppression, pour les entreprises de moins de 10 salariés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 700 000 euros, de l'obligation de dépôts de leurs comptes annuels aux greffes des tribunaux de commerce et de leur publication au bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC).

Aussi, la DILA envisagerait une augmentation des tarifs d'insertion au BODACC (de l'ordre de 2,5 %) mais également une hausse des tarifs relatifs au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), de 10 %.

Je regrette qu'à une baisse prévisible des recettes réponde une hausse des tarifs : plutôt que d'augmenter les tarifs, la DILA devrait chercher à augmenter les recettes tirées de ses autres activités (ventes d'abonnements, de publications, etc.) en gagnant des parts de marchés dans les secteurs concurrentiels.

S'agissant des dépenses, les crédits s'élèvent à 205 millions d'euros en CP répartis entre le secteur productif « Edition et diffusion » pour 102 millions d'euros et les « activités de développement des publications », de nature plus commerciales, pour 103 millions d'euros.

En 2014, les dépenses du budget annexe diminuent de 7 millions d'euros, soit 3 %, par rapport à l'année précédente. Il s'agit d'un « retour à la normale » par rapport à l'exercice 2013, marqué par une progression substantielle des dépenses d'investissement - liée notamment à l'achat d'une nouvelle rotative pour renforcer les capacités d'impression de la DILA. Ainsi, les dépenses d'investissement sont divisées par deux par rapport à 2013.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption de l'amendement diminuant les crédits du programme « Protection des droits et libertés », je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Sous réserve de ces observations, je vous propose l'adoption, sans modification des crédits de la mission constituée par le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Philippe Marini, président. - Votre avis sur le vote des crédits de la mission dépend-t-il du vote de l'amendement que vous proposez ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. - Indépendamment du sort de cet amendement, je vous propose l'adoption des crédits de la mission.

Toutes les autorités du programme « Protection des droits et libertés » ont fait des efforts de réduction de leurs dépenses. Or, je rappelle que l'enveloppe prévue pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique correspond au budget de la commission préexistante multiplié par 4,5. Je pense qu'il faudra éventuellement ajuster les crédits, progressivement. Il revient au Parlement de veiller à ce que l'effort de maîtrise des dépenses publiques soit raisonnablement partagé.

Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis. - Je remercie le rapporteur spécial pour cet exposé très clair, qui viendra nourrir mes propres travaux.

M. Albéric de Montgolfier. - L'un des objectifs du programme de coordination du travail gouvernemental est de veiller à la publication, dans les meilleurs délais, des décrets d'application des lois. Je m'étonne que

l'indicateur de performance ne soit pas renseigné. L'application de la loi ne semble pas être une priorité du travail gouvernemental.

Par ailleurs, s'agissant du pavillon de la Lanterne qui est affecté à la Présidence de la République, je souhaiterais savoir pour quelles raisons du personnel est mis à disposition par les services du Premier ministre. Par ailleurs, selon la presse, le Premier ministre aurait récupéré le château de Souzi-la-Briche, dans l'Essonne. Or, il y a deux ans, avec notre collègue Philippe Dallier, en tant que rapporteurs spéciaux du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », nous avons contribué à en autoriser la vente. Pourrait-on clarifier cette situation ?

M. Roger Karoutchi. – Je pense qu'on pourrait vendre ce château qui n'est pas utilisé...

La droite comme la gauche multiplie les hauts conseils, les autorités, les agences. Cela pose une véritable question quant au fonctionnement de la démocratie. Ainsi, lorsque j'étais ministre, je me suis opposé à la création d'une agence dite indépendante qui avait vocation à analyser le travail parlementaire. Nous faisons face à une multiplication désespérante de ces autorités qui échappent au contrôle démocratique. Avez-vous le sentiment que l'utilité marginale de chacune de ces instances est telle qu'il faut les conserver ?

Mme Michèle André. – Je souhaiterais appeler votre attention sur les crédits dont dispose le service d'information du Gouvernement (SIG) qui relève du programme « Coordination du travail gouvernemental ». Il faudra être attentif à ce qu'il y ait bien une campagne de communication au sujet des élections européennes au printemps prochain.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – S'agissant des indicateurs de performances, il faut reconnaître que les services du Premier ministre ne sont pas toujours en mesure de recueillir certaines informations de l'administration.

Les documents budgétaires pourraient également être plus précis. J'ai évoqué le programme d'investissement d'avenir doté de 150 millions d'euros et dont l'intitulé est ambitieux mais relativement vague : les documents budgétaires contenaient très peu de précisions sur les projets et la convention entre le SGMAP, le commissariat général à l'investissement et la Caisse des dépôts et consignations.

S'agissant du pavillon de la Lanterne, nous savons tous qu'il y a eu des transferts entre la Présidence de la République et les services du Premier ministre au cours du dernier mandat. Je reconnais que je ne me suis pas penché précisément sur cette question, mais vous m'y incitez.

Comme Roger Karoutchi, je pense que se pose la question de la conservation de tous ces organismes. L'intérêt pour le Premier ministre de regrouper autour de lui ces autorités réside dans la possibilité de les

fusionner, dans un second temps. C'est pourquoi la création d'une nouvelle autorité suscite une attention particulière.

L'action dans laquelle figure le service d'information du Gouvernement a connu une baisse importante de ses crédits. Sa mission est essentielle et je serai attentif à transmettre le souci que Michèle André a exprimé.

Je vous ai déjà présenté l'amendement que je vous propose : il s'agit de diminuer les crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés » pour réduire le budget de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en attendant de connaître le niveau de crédits qui sera nécessaire en régime de croisière.

M. Albéric de Montgolfier. – Le président de la Haute Autorité sera-t-il soumis lui-même à l'obligation de déclaration ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Je ne sais pas précisément, mais je pense qu'il le sera.

M. Albéric de Montgolfier. – Et quel sera le montant de sa rémunération ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Pour l'instant, nous n'avons pas plus d'éléments. Je vous rappelle que la loi a été votée au mois d'octobre. C'est pourquoi, j'ai trouvé que la multiplication par 4,5 du budget de cette commission était surdimensionnée.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur spécial et a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », ainsi modifiés, et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » tels qu'elle les a modifiés, et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».