

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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 Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, 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, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET 2019 « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT » QUI ASSURE LE FINANCEMENT DE PRIORITÉS	8
A. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT »	8
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l’Assemblée nationale</i>	8
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l’Assemblée nationale</i>	11
B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES PLAFONDS D’EMPLOIS PAR PROGRAMME.....	12
1. <i>Crédits du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »</i>	12
2. <i>Crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés »</i>	13
3. <i>Crédits du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »</i>	14
C. ÉVOLUTION DES EMPLOIS.....	14
II. LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	16
A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE.....	16
B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT.....	19
C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	20
D. FRANCE STRATÉGIE.....	22
E. LA DINSIC	23
III. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	24
A. LA CNIL	25
B. LA COMMISSION D’ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	26
C. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	28
D. LA COMMISSION DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE.....	30
E. LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	31
F. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ.....	33
G. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L’AUDIOVISUEL	34
H. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE.....	36

IV. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	38
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la **présidence de M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte¹**, 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 2019.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur, a souligné que les **crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », tels qu'ils figurent dans le projet de loi de finances pour 2019, sont maîtrisés** tout en **finançant des priorités** telles que la sécurité, le numérique ainsi que le renforcement des moyens de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Dans le projet de loi de finances initial, ces crédits étaient **en baisse de 10,66 % en autorisations d'engagement et de 10,16 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2018. À **périmètre constant**, les **autorisations d'engagement et crédits de paiement** étaient respectivement **en baisse de 0,49 % et en hausse de 0,95 %**. Les crédits du budget annexe « *Publications officielles et information administrative* » étaient quant à eux **en baisse significative** grâce à la réduction des personnels et la poursuite de la mutualisation.

Or cet **équilibre** a été **remis en cause** par un **amendement gouvernemental adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale** le 16 novembre 2018 qui **réduit les crédits** de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » à **hauteur de 6,59 M€** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, y compris une minoration de 2,2 M€ en autorisations d'engagement et 2,1 M€ en crédits de paiement au titre du transfert des crédits en faveur des start-up vers une autre mission.

Le rapporteur a rappelé la nécessité de poursuivre, cette année encore, la montée en puissance de 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 des opérateurs essentiels à l'économie et à la société, et du **groupement interministériel de contrôle (GIC)** chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html.

S'agissant plus particulièrement du programme 308 qui regroupe les crédits d'autorités administratives indépendantes (AAI), le rapporteur s'est inquiété des **atteintes à leur indépendance**, d'une part avec l'application de la **réserve de précaution** qui ne leur permet pas de disposer, en toute liberté, de l'intégralité de leur budget, d'autre part, avec le **risque juridique et financier** encouru en cas d'annulation d'une sanction prononcée par une AAI, l'exposant à des dommages-intérêts.

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 » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

Elle a adopté **un amendement** à l'article 39 rattaché à cette mission, tendant à **augmenter de 280 000 €** en autorisations d'engagement et crédits de paiement **le titre 2** de l'action n° 5 « **Contrôleur général des lieux de privation de liberté** » afin de permettre la création de deux équivalents temps plein travaillés supplémentaires à des postes de contrôleurs. Les crédits correspondant seraient prélevés sur ceux du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Elle a également jugé nécessaire de maintenir les budgets **de l'ANSSI et du GIC** au niveau prévu par le projet de loi de finances initial.

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 2019.

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) ; coordination de la politique numérique.

Le programme 308 « Protection des droits et libertés » réunit comme l'an passé 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) ;
- le Défenseur des droits ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ;
- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- la Commission du secret de la défense nationale (CSDN).

Enfin, le programme 133 regroupe les crédits destinés aux « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » :

- crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles, directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région, secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ;

- crédits immobiliers locatifs des services déconcentrés de l'État inclus dans le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Il porte également sur les emplois déconcentrés gérés par les services du Premier ministre.

Les crédits de ce programme 333 ne seront pas analysés dans le détail dans le présent avis. Ce programme a en effet vocation à rejoindre l'année prochaine le programme 307 « Administration territoriale », ce qui sera plus cohérent.

I. UN BUDGET 2019 « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » QUI ASSURE LE FINANCEMENT DE PRIORITÉS

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

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

Les crédits demandés en 2019 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont **en baisse de 10,66 % en autorisations d'engagement** et **de 10,16 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2018.

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

(en euros)¹

Mission Direction de l'action du Gouvernement	AE LFI 2018	AE PLF 2019	Évolution	CP LFI 2018	CP PLF 2019	Évolution
Coordination du travail gouvernemental	684 075 912	684 469 264	+ 0,06 %	712 190 615	692 139 475	- 2,82 %
Protection des droits et libertés	96 515 815	97 314 633	+ 0,83 %	97 416 805	98 528 047	+ 1,14 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	826 377 919	653 836 659	- 20,88 %	670 836 851	539 361 227	- 19,60 %
Total de la mission	1 606 969 646	1 435 620 556	- 10,66 %	1 480 444 271	1 330 028 749	- 10,16 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

À périmètre constant, les autorisations d'engagement diminuent de 0,49 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 0,95 %.

En effet, les trois programmes composant la mission sont affectés par d'importants transferts de crédits. C'est ainsi que 68 équivalents temps plein travaillé et 6 041 949 euros de dépenses de personnel quittent le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » au titre du transfert de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) vers le ministère de l'action et des comptes publics. Cela fait suite à la disparition en 2017 du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et son remplacement par la DITP, d'une part, et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), d'autre part, cette dernière étant toujours rattachée, à ce jour, aux services du Premier ministre.

8 autres ETPT quittent le programme « Coordination du travail gouvernemental » : 4 ETPT à destination du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », 2 ETPT à destination du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », et enfin 2 ETPT vers le programme 134 « Développement entreprises et régulations » au titre du transfert de missions de contrôle de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) au bénéfice de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

Par ailleurs, 24 ETPT et 2 461 703 euros entrent au programme 129, en provenance de divers programmes extérieurs à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » : 8 ETPT en provenance du programme de la direction de l'information légale et administrative (DILA) au titre de la mutualisation des fonctions support, 10 ETPT en provenance de six différents programmes au titre de la Délégation interministérielle aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, 1 ETPT en provenance du programme 132 « Facilitation et sécurisation des échanges » au titre de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et enfin 5 ETPT en provenance de trois programmes au titre de la création de la Délégation interministérielle à la stratégie nationale pour l'autisme.

Le programme 308 « Protection des droits et libertés » ne connaît qu'un transfert sortant d'emplois. Il s'agit de 3 ETPT transférés au sein de la mission, du Défenseur des droits au profit du programme 129 au titre de la mutualisation des fonctions support dans le cadre de l'opération de regroupement de diverses administrations sur le site Ségur-Fontenoy dans le septième arrondissement de Paris.

Enfin, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » est marqué par la suppression du dispositif de loyers budgétaires pour un montant total de 135,8 M€. Jusqu'alors, étaient inscrits au programme tant les loyers externes, pour les bâtiments issus du parc locatif, que les loyers budgétaires qui concernent quant à eux les bâtiments domaniaux. Dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, le dispositif des loyers budgétaires fait l'objet d'une évolution : l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires. De fait, leur facturation est supprimée pour l'exercice 2019¹.

¹ Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2019

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

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2018		PLF 2019 structure constante		Évolution 2018/2019 structure constante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Coordination du travail gouvernemental	684,08	712,19	715,04	722,76	+ 4,53 %	+ 1,48 %
Protection des droits et libertés	96,52	97,42	97,49	98,71	+ 1 %	+ 1,32 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	826,38	670,84	787,56	673,09	- 4,7 %	+ 0,34 %
Total de la mission	1 606,98	1 480,45	1 600,09	1 494,56	- 0,43 %	+ 0,95 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

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

L'Assemblée nationale a adopté le 16 novembre 2018, en seconde délibération, une série d'amendements afin de financer 236 M€ d'augmentations de crédits votées lors de la discussion budgétaire, et ce par le biais de la solidarité interministérielle.

L'un de ces amendements a ainsi diminué de 6,49 M€ les crédits de paiement de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* ». La contribution de cette mission se répartit ainsi :

- 4 359 189 € au titre de la coordination du travail gouvernemental, dont 2,2 M€ de mesure de transfert ;
- 228 716 € au titre de la protection des droits et libertés ;
- 1 903 498 € au titre du programme 333.

Or le budget pour 2019 a été construit avec pour objectif le respect de la loi de programmation 2018-2022 qui fixe le plafond en crédits de paiement de la mission à 1,39 milliard d'euros. Il fixe des priorités, financées grâce à des redéploiements en provenance du programme 333 mais aussi de la direction des services administratifs et financiers (DSAF), que sont la sécurité, le numérique ainsi que le renforcement des moyens de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Cet amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale remet en cause l'équilibre qui figurait dans le projet de loi de finances initial.

B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR PROGRAMME

Eu égard à la disparité des entités réunies dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement », de tailles et budgets très disparates, un examen plus détaillé s'impose.

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 2018	Demandées pour 2019	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution en %
01	Coordination du travail gouvernemental	93 549 241	95 616 169	+ 2,21 %	93 613 744	95 680 698	+ 2,21 %
02	Coordination de la sécurité et de la défense	351 346 418	378 492 758	+ 7,73 %	353 070 365	362 128 579	+ 2,57 %
03	Coordination de la politique européenne	16 447 720	14 968 223	- 9 %	16 447 720	14 968 223	- 9 %
10	Soutien	99 916 989	88 986 813	- 10,94 %	126 243 242	113 006 674	- 10,48 %
11	Stratégie et prospective	23 021 809	22 888 256	- 0,58 %	23 021 809	22 888 256	- 0,58 %
13	Ordre de la Légion d'honneur	27 075 166	27 575 166	+ 1,85 %	27 075 166	27 575 166	+ 1,85 %
15	MILDECA	17 547 429	17 496 968	- 0,29 %	17 547 429	17 496 968	- 0,29 %
16	Coordination de la politique numérique (libellé modifié)	55 171 140	38 444 911	- 30,32 %	55 171 140	38 394 911	- 30,41 %
Total		684 075 912	684 469 264	+ 0,058 %	712 190 615	692 139 475	- 2,82 %

Source : PAP de la mission « Coordination du travail gouvernemental » annexé au projet de loi de finances pour 2019

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

Évolution des crédits du programme 308 en 2019 par rapport à la loi de finances pour 2018

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2018	Demandées pour 2019	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution en %
02	CNIL	17 658 988	18 823 353	+ 6,59 %	17 658 988	18 823 353	+ 6,59 %
03	CSA	37 461 278	37 573 930	+ 0,3 %	37 461 278	37 573 930	+ 0,3 %
05	CGLPL	5 203 256	4 921 220	-5,42 %	5 283 106	5 321 220	+ 0,72 %
06	Autres autorités indépendantes	4 411 022	4 097 209	- 7,11 %	4 411 022	4 097 209	- 7,11 %
	CADA	1 584 578	1 801 245	+ 13,67 %	1 584 578	1 801 245	+ 13,67 %
	CCNE	1 705 544	1 031 584	- 39,52 %	1 705 544	1 031 584	- 39,52 %
	CNCDH	1 120 900	1 264 380	+ 12,8 %	1 120 900	1 264 380	+ 12,8 %
09	Défenseur des droits	22 438 059	22 399 207	- 0,17 %	22 438 059	22 399 207	- 0,17 %
10	HATVP	5 584 069	5 658 959	+ 1,34 %	6 405 209	6 472 373	+ 1,05 %
11	ARDP	288 874	298 667	+ 3,39 %	288 874	298 667	+ 3,39 %
12	CNCTR	2 898 155	2 928 800	+ 1,06 %	2 898 155	2 928 800	+ 1,06 %
13	CSDN	572 114	613 288	+ 7,2 %	572 114	613 288	+ 7,2 %
	Total	96 515 815	97 314 633	+ 0,83 %	97 416 805	98 528 047	+ 1,14 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
annexé au projet de loi de finances pour 2019

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

(en euros)¹

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2018	Demandées pour 2019	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution en %
01	Fonctionnement courant des DDI	161 462 052	163 107 720	+ 1,02 %	161 462 052	163 107 720	+ 1,02 %
02	Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	482 416 114	308 038 874	-36,15 %	326 875 046	193 563 442	- 40,78 %
03	Emplois déconcentrés des services du Premier ministre	182 499 753	182 690 065	+0,1 %	182 499 753	182 690 065	+0,1 %
Total		826 377 919	653 836 659	-20,88 %	670 836 851	539 361 227	-19,6 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2019 et réponses au questionnaire budgétaire

C. ÉVOLUTION DES EMPLOIS

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

	Plafond LFI 2018	Plafond PLF 2019	Évolution
Programme 129	2 991	2 964	-27 ETPT
<i>Action 01 : Coordination du travail gouvernemental</i>	<i>678</i>	<i>689</i>	<i>+ 11</i>
Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés	349	348	- 1
SGG	118	118	=
SIG	75	74	- 1
Commissions rattachées aux services centraux	129	142	+ 13
CIVEN	7	7	=
<i>Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense</i>	<i>1191</i>	<i>1226</i>	<i>+ 35</i>
SGDSN	978	998	+ 20
GIC	213	228	+ 15

¹Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

	Plafond LFI 2018	Plafond PLF 2019	Évolution
<i>Action 03 : Coordination de la politique européenne</i>	136	136	=
SGAE	136	136	=
<i>Action 10 : Soutien</i>	592	594	+ 2
DSAF	592	594	+ 2
<i>Action 11 : Stratégie et prospective</i>	152	146	- 6
Commissariat général à la stratégie et à la prospective	152	146	- 6
<i>Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives</i>	22	21	- 1
MILDECA	22	21	- 1
<i>Action 16 : Coordination de la politique numérique</i>	220	152	- 68
Coordination de la politique numérique (SGMAP précédemment)	220	152	- 68
Programme 308	561	573	+ 12 ETPT
CNIL	199	208	+ 9
CGLPL	33	34	+ 1
CADA	15	16	+ 1
CCNE	6	6	=
CNCDH	7	8	+ 1
Défenseur des droits	220	219	- 1
HATVP	50	51	+ 1
CNCTR	27	27	=
CSDN	4	4	=
Programme 333	2 015	2 005	- 10 ETPT
Action 03 : Emplois déconcentrés des services du Premier ministre			
Secrétariats généraux pour les affaires régionales	386	386	=
Directions départementales interministérielles	498	498	=
Services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication	1 131	1 121	- 10
Total de la mission	5 567	5 542	- 25 ETPT

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2019

II. LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » regroupe des fonctions d'état-major, de stratégie, de prospective et de coordination permettant le soutien du Premier ministre dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement.

Parmi ces fonctions, la coordination de la défense et de la sécurité nationale revêt une importance toute particulière dans un contexte où la lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité demeurent des priorités.

A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) assure la coordination interministérielle de la sécurité et de la défense au profit du Premier ministre et du Président de la République. À ce titre, il gère le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale qui se réunissent chaque semaine depuis les attentats de 2015.

Le SGDSN assume différentes fonctions en sa qualité d'opérateur. Il est en charge de la planification de la gestion de crise ; il organise les moyens de commandement et de communication nécessaires au Gouvernement en matière de défense et de sécurité nationale ; il propose et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité des systèmes d'information, notamment par l'intermédiaire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ; il garantit la coordination technologique (cohérence des actions en matière de recherche et développement - contrôle des exportations d'armement et des transferts de technologie sensible) ; il assure la coordination des enseignements de défense et de sécurité ; il apporte son appui à l'action du coordonnateur national du renseignement et de la lutte anti-terroriste.

Un rôle d'administration centrale lui est enfin dévolu dans la mesure où il assure son propre soutien, tandis que les autres entités du programme ont recours à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre.

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale 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 » continuent de croître depuis 2010, passant de 363 ETPT à 1 226 ETPT pour 2019 (998 ETPT pour le SGDSN et 228 pour le GIC), soit 35 ETPT de plus qu'en 2018.

Des effectifs supplémentaires sont affectés à l'ANSSI dont le développement se poursuit afin de faire face aux risques cyber. Dotée de 80 emplois à sa création en 2009, l'ANSSI s'est vu allouer, après l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, des effectifs complémentaires de 25 ETPT par an, au lieu de 50 auparavant. Pourtant de nouvelles missions lui ont été confiées depuis 2013 avec la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale, et l'élargissement de son périmètre d'action aux opérateurs essentiels à l'économie et à la société.

L'an passé, votre rapporteur avait attiré l'attention de la commission des lois sur la nécessité de s'assurer que l'ANSSI dispose des moyens de faire face à ses missions. Or, non seulement la croissance du plafond d'emplois a été ralentie pour 2018 malgré la persistance de la menace et de l'accroissement des missions, mais, de surcroît, 17 des 25 emplois supplémentaires n'ont pas pu déboucher sur des embauches. En effet, le SGDSN, dont l'ANSSI dépend, ne s'est pas vu allouer des crédits suffisants en titre 2. Cette situation est tout à fait regrettable. S'ajoute le problème récurrent du renchérissement des emplois nécessaires à l'agence.

L'ANSSI a obtenu en 2018 un complément au titre de la masse salariale, mais trop tardivement. Les postes seront pourvus en 2019, et s'ajouteront aux embauches déjà planifiées, ce qui représentera 40 postes supplémentaires. Elle devrait atteindre, voire dépasser la barre des 600 emplois fin 2019.

Votre rapporteur ne peut que souligner cette année encore la nécessité de permettre à l'ANSSI de procéder aux recrutements des personnels qui lui sont alloués. En effet, 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 paraît judicieux d'investir dans l'accompagnement de ces opérateurs essentiels et l'information du plus grand nombre car la prévention en matière de sécurité informatique se révèle toujours moins onéreuse que la gestion des crises de grande ampleur qui mobilisent de nombreux agents de l'ANSSI.

Si l'ANSSI est désormais bien connue dans les secteurs sensibles pouvant être objet d'attaques informatiques, il est regrettable que l'agence ne soit pas saisie systématiquement en matière de grands projets de l'État. De même, les grands projets informatiques de plus de 9 M€ obligatoirement soumis à la DINSIC, ne font l'objet que d'un avis informel de l'ANSSI. Il

pourrait être judicieux de soumettre ces grands projets, dès l'origine, à un avis officiel de l'agence, la prévention étant la première des protections informatiques.

La dernière difficulté à laquelle l'ANSSI est confrontée est d'ordre immobilier. L'agence occupe actuellement deux sites : l'un aux Invalides et l'autre à la tour Mercure, quartier Beaugrenelle, à Paris. Cette seconde implantation, de surface insuffisante, fait l'objet d'un bail à terme. Le directeur de l'ANSSI, M. Guillaume Poupard, a indiqué aux services du Premier ministre qu'il était opposé à la solution qui consisterait à rechercher un troisième site, ce qui serait à ses yeux intenable du point de vue de la bonne gestion et de la coordination des personnels. S'il semble avoir été entendu, le déménagement de la tour Mercure ne devrait toutefois pas avoir lieu en 2019. Il faudra, le moment venu, provisionner dans le budget les loyers à venir mais aussi le coût de transfert des installations informatiques.

Le GIC, groupement interministériel de contrôle, qui existe *de facto* depuis 1960, a vu son existence officialisée par décret n° 2002-497 du 12 avril 2002. Il assure 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 avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) 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.

Le GIC est adossé administrativement et financièrement au SGDSN par décret n° 2016-1772 du 20 décembre 2016.

Le GIC fait état d'une constante évolution de son activité, qu'il s'agisse des six modifications du cadre légal depuis 2015, auquel il doit immédiatement s'adapter, mais aussi à la croissance constante de l'activité (+ 15 % de demandes traitées en 2018). Il dispose de sa propre équipe de développeurs informatiques afin d'être en mesure de s'adapter rapidement aux évolutions en créant leurs propres outils de travail, toute externalisation étant exclue pour des raisons de sécurité.

Comme pour 2018, 15 ETPT supplémentaires sont alloués au GIC pour 2019, ses effectifs passant de 213 à 228 ETPT. L'objectif de 243 ETPT, point d'arrivée de la montée en puissance du GIC sera atteint en 2020. Toutefois cette prévision, faite en mai 2016, pourrait se révéler insuffisante si l'activité continue de croître au même rythme.

Il est primordial que le GIC dispose des moyens de mener à bien ses missions de recueil et de mise à disposition de données brutes au bénéfice des services de renseignement dans le respect de la loi et de permettre à la

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de mener ses opérations de contrôle.

Deux difficultés sont à souligner concernant le Groupement interministériel de contrôle. Confronté lui aussi à des difficultés de recrutement de personnels, le GIC explique qu'un nombre important de candidats ne peuvent *in fine* être recrutés, tant contractuels que fonctionnaires, compte tenu des délais d'obtention de l'habilitation secret défense. Nombreux sont les candidats qui ne donnent pas suite faute de pouvoir patienter plusieurs mois. Par ailleurs, le GIC est plus qu'à l'étroit dans ses deux sites parisiens, avec moins de 4 m² par personne, ce qui rend le travail au quotidien très difficile et ralentit les recrutements. Une extension des locaux, prévue en 2018, ne s'est finalement pas réalisée. L'acquisition de nouveaux locaux a été actée récemment avec une entrée dans les lieux prévue mi-2020.

B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL 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.

Le Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, souligne que le Premier ministre a souhaité appliquer au budget dont il a la responsabilité la même gestion budgétaire qu'aux ministères, à savoir une maîtrise des coûts tout en dégageant des priorités telles que la sécurité, ainsi qu'un respect de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Le secrétariat général du Gouvernement se félicite d'un taux d'application des lois promulguées depuis plus de six mois de 90 % au 30 juin 2018. 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.

S'agissant de l'organisation du travail gouvernemental, une évolution est intervenue en 2017 dans la composition des cabinets ministériels. En effet, le Président de la République, sur le rapport du Premier ministre, par un décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017, a 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 2018, le Gouvernement compte 311 membres de cabinet et 2 066 fonctions support, pour une dotation annuelle de 21,53 M€.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1 ^{er} août 2018
Membres de cabinet	553	652	652	616	511	525	565	461	495	563	300	311
Fonctions support	2 411	2 696	2 678	2 853	2 520	2 378	2 471	2 306	2 334	2 420	2 040	2 066
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	21,53

Source : « jaune budgétaire » : personnels affectés dans les cabinets ministériels, annexé au projet de loi de finances pour 2019

C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dont les missions sont fixées par le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, dispose pour 2019 d'un budget en baisse de 9 % par rapport à 2018, soit 14,97 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'Union européenne 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. Il assure avec le ministre chargé des affaires européennes un rôle d'information auprès des parlementaires européens sur les positions adoptées par la France. Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes.

La diminution prévue en 2019 porte sur les dépenses de fonctionnement qui passent de 4,8 M€ en loi de finances 2018 à 2,8 M€ dans le projet de loi de finances pour 2019. La différence de 2 M€ correspond aux loyers budgétaires. Les dépenses de fonctionnement du SGAE sont très largement consacrées aux frais d'interprétariat du Conseil de l'Union européenne, ainsi qu'aux frais de traduction en français des documents,

traduction systématiquement sollicitée par la France. Au-delà d'une enveloppe de 2 M€ allouée par l'Union européenne, la France doit prendre en charge ces frais. Le reste à charge supporté par le SGAE est en forte augmentation, passant de 0,88 M€ en 2010, à 1,381 M€ en 2016, 2,049 M€ en 2017 et 2,474 M€ estimés pour 2018.

Se posera après le *Brexit* la question de la prise en charge des frais d'interprétariat en anglais, actuellement largement pris en charge par le Royaume-Uni.

Les dépenses d'intervention de 0,7 M€ correspondent à la subvention 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.

Après plusieurs années de baisse, le plafond d'emplois reste stable, à hauteur de 136 ETPT.

Au-delà de son rôle de relais des positions ministérielles auprès de Bruxelles, modèle assez peu partagé en Europe mais qui permet à la France de ne parler que d'une seule voix, le SGAE fait état d'une activité soutenue depuis l'élection du président Emmanuel Macron. Tant les services de l'Élysée que de Matignon s'appuient sur lui.

En 2019 tout comme en 2018, l'activité sera chargée pour le SGAE. Le *Brexit* mobilise beaucoup de ressources humaines dans les ministères concernés, le SGAE assurant l'animation au niveau interministériel. La fin du mandat des institutions européennes en 2019 implique également un travail d'influence à l'égard de la prochaine commission.

Une revue des missions au sein du SGAE a permis de redéfinir les priorités qui évoluent au fil du temps. Cela a permis, à effectif constant, de renforcer les moyens alloués à certains dossiers : défense ; immigration ; climat.

Bien que rattaché auprès du Premier ministre, le SGAE dépend du ministère des finances pour ce qui concerne son personnel et son informatique. Au-delà de son plafond d'emplois, il bénéficie de mises à disposition gratuites qui sont de plus en plus difficiles à obtenir de la part des ministères alors qu'il a besoin de ces compétences techniques. Lors d'une réunion interministérielle au cours de l'été 2018, le SGAE a obtenu le maintien de ces mises à disposition qui sont dans l'intérêt des ministères dont la position est ainsi relayée au mieux.

Le SGAE dit également ressentir l'incidence de la baisse des effectifs dans les cabinets ministériels contraints de délaisser les réunions interministérielles au profit de l'administration.

D. FRANCE STRATÉGIE

Le commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a été créé par décret du 22 avril 2013 et a pour nom d'usage France Stratégie. Organisme d'expertise et d'analyse prospective, il trouve son origine dans le Commissariat général du plan mis en place par le général de Gaulle en 1946, avec à sa tête Jean Monnet. Le Commissariat général du plan a lui-même été remplacé en 2006 par le Centre d'analyse stratégique.

France Stratégie est un outil de concertation au service du débat social et citoyen et de pilotage stratégique au service de l'exécutif. Il formule des recommandations au pouvoir exécutif, organise des débats, pilote des exercices de concertation et, enfin, contribue à l'évaluation *ex post* des politiques publiques. Son organisation s'articule autour de quatre départements : Économie ; Travail, emploi, compétences ; Société et politiques sociales ; Développement durable et numérique.

France Stratégie a pour particularité d'animer un réseau de sept organismes qui font partie du périmètre budgétaire de l'action 11 « Stratégie et prospective ». Cependant, le commissaire général, Gilles de Margerie, n'exerce aucune autorité hiérarchique sur ces organismes qui sont :

- le Conseil d'analyse économique, créé par décret en 1997 ;
- le Conseil d'orientation des retraites, créé par décret en 2000 ;
- le Conseil d'orientation pour l'emploi, créé par décret en 2005 ;
- le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, créé par la loi en 2015 ;
- le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, créé par décret en 2003 ;
- le Haut Conseil du financement de la protection sociale, créé par décret en 2012 ;
- le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, créé par décret en 1978.

L'action 11 « Stratégie et prospective » dispose d'un plafond d'emplois pour 2019 de 146 ETPT, en diminution de 6 postes. Ces ressources humaines sont constituées d'experts permanents, de conseillers scientifiques et d'agents affectés aux fonctions support. Le secrétariat général de France Stratégie gère les ressources humaines, les affaires financières et les affaires intérieures de l'ensemble du réseau.

Depuis 2006, les efforts de mutualisation ont entraîné le transfert de 14 postes, notamment 5 postes en 2018 suite à l'emménagement de France Stratégie sur le site Ségur-Fontenoy. Sur la même période, 12 postes ont été supprimés (1 suppression de poste à venir en 2020).

Les crédits de l'action « Stratégie et prospective » ont fortement diminué en 2018, de 5 M€ environ, notamment parce qu'a disparu de la dotation la réserve parlementaire que France Stratégie redistribuait à divers organismes. Cette réserve parlementaire s'élevait à 2,1 M€ pour 2017 inscrits en titre 6 « Dépenses d'intervention ».

E. LA DINSIC

L'action n° 16, renommée dans le projet de loi de finances pour 2019 « coordination de la politique numérique », était auparavant consacrée aux crédits du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Créé en octobre 2012, par regroupement des compétences de deux directions et deux missions de l'État, le SGMAP a été réorganisé en septembre 2015 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 a été mis à disposition du ministre de l'action et des comptes publics (décret d'attribution du 24 mai 2017), sa composante DINSIC étant quant à elle sous l'autorité du secrétaire d'État au Numérique (décret d'attribution du 25 mai 2017).

En vertu du décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 la DINSIC est désormais placée, par délégation du Premier ministre, sous l'autorité du ministre chargé du numérique et rattachée au Secrétaire général du Gouvernement. Le ministre chargé de la réforme de l'État en dispose.

Les crédits de la DIAT, transférée des services du Premier ministre vers le ministère de l'action et des comptes publics, ont été rattachés au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ». Seuls les crédits de la DINSIC relèvent du programme 129. Les fonctions de son directeur M. Henri Verdier ont pris fin le 15 novembre 2018. Il sera remplacé à compter du 10 décembre 2018 par M. Nadi Bou Hanna.

La DINSIC a pour mission d'animer et coordonner les actions des administrations de l'État visant à améliorer la qualité du service rendu par les systèmes d'information et de communication. Elle est en charge de la mise en œuvre des opérations de mutualisation des systèmes d'information et de communication d'usages partagés entre les administrations. Elle contribue à la promotion de l'innovation et de la compétitivité de l'économie nationale dans le secteur des technologies de l'information et de la communication.

Afin d'éviter certaines dérives, les grands projets informatiques de l'État, d'un montant supérieur à 9 M€, sont soumis au directeur de la DINSIC pour avis conforme.

Elle construit enfin le réseau interministériel de l'État qui remplace progressivement les réseaux ministériels. Les projets de mutualisations portent sur le réseau de téléphones sécurisés, la messagerie électronique ou les *data centers*.

Deux dossiers interministériels vont bénéficier de financement en provenance du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Le premier projet, « FranceCloud », vise à développer des capacités d'hébergement de l'État pour accélérer la mise à disposition des services numériques innovants tout en réduisant les coûts d'hébergement et de développement. Le dispositif reposerait sur un *Cloud* hybride : un *Cloud* interne, reposant sur des plateformes technologiques sécurisées et maîtrisées par l'État, et un *Cloud* externe pour les données moins sensibles. Le second projet, « FranceConnect plateforme », a pour objet d'offrir aux usagers des services simplifiés et personnalisés, en décloisonnant les administrations par la mise en œuvre d'une plateforme d'échange de données, tout en respectant la protection des données personnelles.

Cette nouvelle gouvernance des données doit permettre aux administrations de mettre à disposition du public sur le site « data.gouv.fr » les données issues de leurs fichiers, conformément aux dispositions de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

III. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

À titre liminaire, votre rapporteur souhaite, cette année encore, attirer l'attention de la commission sur l'application de la réserve de précaution aux crédits alloués aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. En effet, cette mesure dite de régulation budgétaire constitue une atteinte à leur indépendance.

Le motif de la solidarité entre les entités d'un programme est invoqué par le Secrétaire général du Gouvernement pour justifier une retenue de 0,5 % sur les frais de personnel, retenue qui peut atteindre 8 % sur les dépenses de fonctionnement.

Cet argument n'est pas convaincant dans la mesure où les taux de consommation des crédits alloués montrent qu'au sein du programme 308 les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ne dépensent pas plus que le budget initial qui leur est alloué.

Une attention particulière doit également être portée au pouvoir de sanction dévolu à certaines autorités. L'annulation de sanctions pourrait exposer les autorités les ayant prononcées à un risque juridique et financier, si le juge mettait à leur charge des dommages-intérêts. Cela pourrait constituer une atteinte à l'indépendance des autorités n'ayant pas la capacité financière de prendre en charge de telles condamnations.

A. LA CNIL

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) voit son budget pour 2019 progresser de 6,59 % en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Chargée de veiller au respect des principes généraux énoncés par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 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 est confrontée à l'augmentation régulière de son activité depuis plusieurs années.

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.

Depuis l'adoption de la loi n° 2016 1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la CNIL dispose d'un pouvoir accru de sanction, à hauteur de 3 millions d'euros. 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.

Cette année a été marquée par l'entrée en vigueur, le 25 mai 2018, du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD).

La CNIL, qui faisait part il y a un an de son inquiétude, confirme cinq mois après cette entrée en vigueur, que le règlement européen entraîne un « changement d'échelle » dans son activité. Les plaintes de particuliers sont en forte hausse (+ 45 % depuis le 25 mai 2018) et devraient s'élever à 10 000 en 2018, contre 8 300 en 2017.

Depuis le 25 mai 2018, 30 000 organismes ont désigné 14 000 délégués (les délégués peuvent être mutualisés) tandis qu'il existait au 5 mai de la même année 5 000 CIL, correspondants informatique et libertés. La CNIL estime à environ 80 000 le nombre d'organismes devant désigner un délégué.

Cette nouvelle réglementation suscite légitimement du public une demande d'information auprès de la CNIL qui se concrétise par une croissance des visites sur le site internet (5 millions de visites fin octobre 2018 contre 4 millions en 2017).

L'autorité avait reçu à la fin du mois d'octobre 2018 environ 700 notifications de violations soit en moyenne 7 ou 8 chaque jour. Ces violations sont le plus souvent la conséquence d'erreurs humaines mais dans 20 % des cas, existe une suspicion d'acte de malveillance.

La coopération européenne dans les dossiers transfrontaliers (soit entre un quart et un tiers des dossiers), pour lesquels la CNIL sera chef de file ou autorité concernée, représente selon l'autorité une charge considérable avec un travail supplémentaire en anglais. Le renforcement des sanctions (20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires) implique de sécuriser la procédure répressive lorsque celle-ci est engagée, soit en cas de manquement grave, de mauvaise foi ou d'absence de coopération avec la CNIL.

Pour relever ce défi, la CNIL doit adapter ses méthodes de travail pour répondre à grande échelle aux attentes des particuliers, des entreprises et de toutes les entités concernées par le RGPD.

La mise en place du service de plainte en ligne permet ainsi un traitement plus efficace des saisines de la CNIL.

Par ailleurs, le public doit pouvoir trouver un certain nombre de réponses en ligne. C'est ainsi que le registre simplifié destiné aux petites et moyennes entreprises a fait l'objet de 150 000 téléchargements. La CNIL a créé des référentiels « RGPD » sectoriels ou thématiques afin de tracer des lignes directrices, impliquant un important travail qualitatif.

Elle travaille également en concertation avec la CADA pour élaborer un guide sur l'open data, ou avec l'ANSSI sur le thème de la sécurité.

Afin de faire face à ces défis, la CNIL se voit allouer un solde net de 9 ETPT supplémentaires pour 2019. Dans le détail, l'autorité obtient 15 postes supplémentaires et en transfère 6 dans le cadre de la mutualisation des fonctions support opérée sur le site Ségur-Fontenoy.

La CNIL obtient ainsi partiellement les renforts humains demandés, alors que le SGG estimait il y a un an que la mise en place du RGPD, en passant à un contrôle *a posteriori* et non plus *a priori*, pourrait être absorbée à effectifs constants.

La CNIL rappelle également que malgré ce rattrapage en moyens humains, qui lui permettra d'atteindre un effectif de 208 ETPT en 2019, elle reste sous dimensionnée au regard de ses homologues avec 150 agents en Irlande pour moins de 5 millions d'habitants, et 700 agents en Allemagne.

B. LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La CADA connaît en 2018, comme les années précédentes, une croissance importante de son activité. Elle veille au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application de la loi relative à la réutilisation des informations publiques. Elle est également consultée par les administrations sur des questions de plus en plus complexes depuis l'application de la loi pour une République numérique.

Plusieurs raisons expliquent cette inflation des saisines. La CADA connaît un élargissement de ses missions avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Au total, la CADA estime qu'il existe environ 300 régimes juridiques différents en matière d'open data.

De plus, le dispositif d'autorisation d'accès aux documents administratifs semble détourné par certaines administrations qui, par prudence, ne communiquent pas de documents afin que la CADA se prononce sur l'opportunité de faire droit ou non à la demande. À l'inverse certaines administrations ont une connaissance insuffisante du droit d'accès ce qui entraîne mécaniquement des saisines de la CADA.

Enfin, il existe manifestement un besoin de transparence, notamment administrative, chez les citoyens qui, pour certains, sollicitent des masses de documents d'un intérêt limité, ce qui demande un important travail de l'administration. À l'inverse, dans certains domaines, notamment l'utilisation des fonds publics, les règles relatives à l'open data sont plus restrictives. L'autorité rapporte enfin, bien que cela ne relève pas de sa compétence, une attente en matière d'open data des décisions de justice. Votre rapporteur, à l'instar de la commission des lois, estime qu'il convient de s'assurer d'un haut niveau de protection de la vie privée, avec l'anonymisation des magistrats.

La CADA préconise que soit réalisé un bilan de l'open data afin de redonner toute sa cohérence au dispositif.

D'un point de vue pratique, le nombre de dossiers traités par agent de la CADA est passé de 500 en 2015 à plus de 1 100 en 2017. Et alors que le délai réglementaire imposé à la CADA pour traiter une demande est d'un mois, dans les faits ce délai moyen s'élève à trois mois. L'autorité souligne qu'en outre les demandes qui lui sont soumises sont de plus en plus complexes et qu'elle ne maîtrise pas le délai à l'issue duquel les administrations répondent à ses demandes d'observations.

Pour faire face à cette situation, 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. Depuis mars 2017, la CADA rend une partie de ses avis sous la forme d'« ordonnances » du président dispensées de délibération du collège.

Pour 2019, la CADA obtient un poste supplémentaire de rapporteur général, ce qui peut être salué.

Un effort particulier pourrait être porté au site internet avec une actualisation de la liste des avis favorables émis par la CADA (celle-ci s'arrête en décembre 2017) et de la mention selon laquelle l'avis est suivi.

C. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

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

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a intégré le renseignement pénitentiaire dans les services dits « 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 ; sécurité et 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, tout comme celles émanant de TRACFIN et de la direction du renseignement militaire, cette dernière n'agissant pas sur le terrain intérieur.

Suite à la censure par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, de l'article L. 811-5 du code de la sécurité intérieure, relatif à la surveillance et au contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne, la CNCTR a été chargée par le Conseil constitutionnel, pendant une 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 cette disposition. À ce titre, la CNCTR a entendu 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.

La loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 a précisé le champ des mesures pouvant être mises en œuvre dans le cadre de la surveillance des

communications électroniques internationales en autorisant des surveillances ciblées. Le contingentement prévu par le texte n'a pas encore été déterminé.

La loi a enfin consacré le contrôle *a priori* opéré par la CNCTR en matière d'autorisations d'exploitation des communications internationales interceptées alors que seul un contrôle *a posteriori* était exigé. L'autorité avait dès le mois de mars 2017 accepté à la demande du Premier ministre le renforcement du contrôle.

Enfin, en 2017, la CNCTR a autorisé le premier algorithme après un contrôle rigoureux, de sorte qu'à ce jour toutes les catégories de techniques de renseignement sont mises en œuvre.

L'autorité a été saisie le 18 juillet 2017 d'une demande tendant à la première mise en œuvre d'un traitement automatisé sur le fondement de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure. Par une décision classifiée du 26 juillet 2017, la CNCTR a constaté que le traitement présenté correspondait à la définition légale et que le recours à ce traitement ne porterait pas à la vie privée une atteinte disproportionnée à la menace terroriste qu'il s'agissait de prévenir. Néanmoins la CNCTR a émis un avis défavorable à la mise en œuvre du traitement après avoir relevé que l'architecture générale ne respectait pas toutes les garanties préconisées par sa délibération du 28 juillet 2016 et fixées par le Premier ministre dans sa décision du 27 avril 2017.

Saisie le 25 septembre 2017 d'une demande rectificative, l'autorité a, par délibération classifiée en date du 5 octobre 2017, émis un avis favorable à une première mise en œuvre du traitement pendant une durée limitée à deux mois. Un nouvel avis favorable a été rendu le 9 décembre 2017, sous réserve là encore que l'autorisation soit limitée à deux mois, puis le 8 février 2018 pour une poursuite de la mise en œuvre du traitement pour une durée de quatre mois.

Globalement, l'activité de la CNCTR continue de croître, de 5 % en 2017, cette tendance se confirmant en 2018. L'autorité a rendu, en 2017, 70 432 avis préalables portant sur 30 116 demandes d'accès aux données de connexion en temps différé pour identification d'abonnés ou recensement de numéros d'abonnement, technique la moins intrusive ; 18 512 demandes d'accès à des données autres de connexion en temps différé (factures détaillées...); 3 751 demandes de géolocalisation en temps réel ; 8 758 demandes d'interceptions de sécurité ; 9 295 demandes portant sur d'autres techniques. 21 386 personnes ont été surveillées en 2017 (hausse de 5 %), dont 42,8 % pour le motif de terrorisme et 25,8 % pour crime organisé (essentiellement trafic de drogue).

Pour mémoire, le Premier ministre a toujours suivi les avis rendus par la CNCTR.

Son président, M. Francis Delon, estime que l'autorité pourra en 2019, à budget quasi constant, faire face à ses missions tout en s'interrogeant pour l'avenir compte tenu de l'augmentation constante du nombre de saisines. La CNCTR est 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).

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 contrôles dans les services les plus importants que sont la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), sont passés de deux par mois en 2016 à un par semaine en 2017.

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 est réalisé *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*.

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. 54 réclamations ont été enregistrées en 2017, soit 5 de plus qu'en 2016.

D. LA COMMISSION DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

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 motivée 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 73 176 euros, pour 2019. Les crédits de personnels sont quant à eux en hausse de 42 000 €, passant à 540 112 euros. Si la forte augmentation de 2018 pouvait s'expliquer par une mesure de transfert, du fait du passage sous ETPT d'emplois jusqu'alors mis à disposition, ce que votre rapporteur avait dénoncé comme une atteinte à l'indépendance de l'institution, la hausse pour 2019 semble plus surprenante.

La CSDN elle-même indique qu'elle ne consommera probablement pas les crédits supplémentaires qui lui sont alloués.

S'agissant de son activité, stable en 2018, la Commission du secret de la défense nationale avait noté en 2017 une amélioration des délais dans lesquels lui étaient 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 auprès du ministère de l'intérieur ou de la défense et la saisine pour avis de la CSDN qui, selon les textes, doit se faire « *sans délai* ».

Pour 2018, les délais se stabilisent, ce dont on peut se féliciter. Il convient toutefois de rester vigilant sur ce point.

E. LE DÉFENSEUR DES DROITS

Autre autorité du programme « Protection des droits et libertés », de rang constitutionnel, 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.

L'activité de l'institution poursuit sa croissance, avec plus de 93 000 réclamations reçues en 2017, soit une hausse de 7,8 % en un an et de 17,3 % en deux ans. Pour 2018, l'augmentation de l'activité devrait se situer entre 5 et 8 %.

À cette hausse constante de l'activité, s'ajoute un accroissement des compétences du Défenseur des droits. Une nouvelle compétence, l'orientation des lanceurs d'alerte, lui a été confiée 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'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. L'institution a été saisie de 71 dossiers en 2017 de ce chef. Elle devrait en traiter environ 200 en 2018.

Enfin, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a donné compétence au Défenseur des droits pour effectuer une médiation préalable obligatoire avant la saisine du juge administratif pour les litiges relatifs au revenu de solidarité active, à l'aide exceptionnelle de fin d'année, et à l'aide personnalisée au logement. Le dispositif fait l'objet d'une expérimentation dans six départements depuis le 1^{er} avril 2018, pour une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Cette nouvelle compétence représente pour 2018 environ 200 dossiers confiés aux délégués territoriaux. Une projection en année pleine sur l'ensemble du territoire aboutit à 5 000 dossiers annuels.

L'institution a pu faire face à ce surcroît d'activité grâce à une évolution des pratiques permettant d'atteindre, au 18 juin 2018, 478 dossiers et réclamations traités par an par ETPT, soit 15 de plus qu'en 2016. Le nombre de délégués territoriaux, qui traitent environ 80 % des dossiers, a progressé. Alors qu'ils étaient un peu moins de 400 en 2015, ils sont environ 500 actuellement. Ils seront 20 de plus en 2019. La généralisation de la médiation préalable obligatoire pourrait rendre nécessaire de nouveaux recrutements. Les délégués, qui sont bénévoles, perçoivent une indemnité ainsi qu'un remboursement de leurs frais de déplacement.

Si le plafond d'emplois pour 2019 diminue d'un poste pour atteindre 219 ETPT, dans le détail on constate, d'une part, la création de deux ETPT, qui seront consacrés aux dossiers des lanceurs d'alerte et à la médiation préalable obligatoire, d'autre part, la suppression de trois postes au titre de la mutualisation des fonctions support sur le site Ségur-Fontenoy.

Six des huit emplois provenant d'organismes sociaux pour leurs compétences particulières et mis à disposition du Défenseur des droits contre remboursement sont en cours de transformation en postes sous plafond d'emplois (2 en 2019, 2 en 2020 et 2 en 2021).

Le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, souligne qu'une partie croissante de l'activité est la conséquence de la dématérialisation des services publics qui réduisent leurs personnels d'accueil et d'orientation au profit de serveurs locaux et sites internet. Il assimile les difficultés rencontrées par les citoyens en difficulté numérique à une nouvelle forme de discrimination. M. Jacques Toubon se dit particulièrement préoccupé par la dématérialisation de l'obtention des titres pour les étrangers.

Il conviendra de rester particulièrement vigilant quant à l'évolution de l'activité de l'institution afin de s'assurer, elle qui a beaucoup contribué à la réduction des effectifs dans le cadre de la mutualisation, qu'elle dispose des moyens humains nécessaires à la réussite de ses missions.

F. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

L'institution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a été créée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007. Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale nommée en juillet 2014, a souhaité maintenir le rythme de 150 contrôles par an auquel s'était engagé son prédécesseur, Jean-Marie Delarue, devant le Parlement. La totalité des établissements pénitentiaires, centres de rétention administratifs et centres éducatifs fermés ayant été visités au moins une fois, un programme de deuxième, voire troisième visite a été engagé afin de vérifier sur place que les recommandations, notamment celles ne présentant aucun coût financier, sont suivies d'exécution. Par ailleurs, 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. Ses recommandations en urgence faites le 16 mars 2016 après la visite du centre psychothérapique de l'Ain, mettant au jour de graves atteintes aux droits fondamentaux, notamment dans la pratique de la contention, ont montré toute l'importance de ce programme de visites.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut également être saisi par toute personne privée de liberté (3 600 saisines en 2017). La forte augmentation du nombre des saisines, multiplié par trois depuis 2007, montre que l'institution se fait connaître auprès des personnes privées de liberté. Ce lien direct permet au CGLPL d'identifier des dysfonctionnements et des atteintes aux personnes.

Mme Adeline Hazan est plus circonspecte en ce qui concerne la compétence dévolue par la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 en matière d'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination. En effet, le suivi des reconduites d'étrangers par plusieurs contrôleurs (contrôleurs pour accompagner les personnes reconduites, contrôleurs dans le pays de destination) nécessite une logistique importante et peut se révéler coûteux. Exercée à plusieurs reprises, cette mesure particulière de contrôle n'a pas mis en évidence de difficultés particulières, les équipes de reconduite étant particulièrement compétentes.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté se dit régulièrement sollicitée sur la question du contrôle des personnes prises en charge dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Votre rapporteur estime que ce contrôle ne relève pas de la compétence du CGLPL, les résidents des EHPAD ne pouvant être assimilés aux personnes privées de liberté sur décision judiciaire ou administrative.

Sur le plan budgétaire, les crédits de l'institution ne connaissent pas d'évolution notable. Ils diminuent de 5,42 % en autorisations d'engagement et sont en hausse de 0,72 % en crédits de paiement. Mme Adeline Hazan estime qu'en terme d'emplois, l'institution est « *proche de la saturation* ». Le poste supplémentaire qui apparaît pour 2019 correspond à la prise en charge sous plafond du poste de secrétaire général précédemment mis à disposition par le ministère des armées et non à une création de poste.

Compte tenu du programme de visites qu'elle a souhaité maintenir, Mme Adeline Hazan regrette cependant de ne pas être parvenue à limiter à dix mois le délai entre une visite et l'envoi du rapport proprement dit. Des délais incompressibles sont la conséquence des règles fixées par le règlement intérieur du CGLPL. Le pré-rapport rédigé après le contrôle est adressé au chef de l'établissement visité qui dispose d'un mois pour répondre. À l'issue de ce délai, le rapport est complété par des conclusions ou recommandations et adressé aux ministres compétents. Les ministres disposent d'un délai de réponse compris entre cinq semaines et deux mois, sauf cas d'urgence. C'est une fois en possession des observations en retour de tous les ministres concernés que ces rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGLPL¹.

Votre rapporteur estime que les rapports de l'institution sont d'autant plus pertinents et efficaces qu'ils sont publiés le plus rapidement possible après la visite en tenant compte du respect du processus d'élaboration du rapport qui se veut contradictoire. Dès lors, il estime que des moyens supplémentaires doivent être alloués au CGLPL afin de lui permettre de s'adjoindre les services de deux contrôleurs supplémentaires ce qui permettrait d'atteindre un délai moyen de publication d'un rapport dix mois après la visite.

G. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, est devenu une autorité publique indépendante 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, de la rigueur dans le traitement de l'information, de l'attribution des fréquences aux opérateurs. Il est en charge de l'organisation des campagnes électorales à la radio et à la télévision. Il veille à la défense de la langue et de la culture françaises sur les antennes. Il dispose d'un pouvoir de sanction. Le CSA a le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programmes.

¹ Rapport d'activité 2017 du CGLPL, page 320.

Le nombre de plaintes adressées au CSA par les téléspectateurs et auditeurs a fortement augmenté en 2017. Pour 2018, les chiffres actualisés en cours d'année sont très en deçà des prévisions qui avaient été faites en 2017.

	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Nombre de saisines traitées par an et par ETP d'agents traitants du CSA	1 518	2 618	6 689	5 272	3 500	3 650	5 272

Source : « bleu budgétaire », annexé au projet de loi de finances pour 2019

La hausse des saisines en 2017 était liée aux élections présidentielle et législatives, mais aussi à un nombre important de saisines en matière de déontologie des programmes, la moitié concernant une même émission.

Pour faire face à cet afflux, optimiser le traitement des plaintes et se conformer aux dispositions du décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 relatif aux modalités de saisine de l'administration par voie électronique, le CSA a revu ses modalités de saisine par le public. Il était en effet indispensable de rénover le mode de saisine du CSA au regard du nombre de plaintes traitées par agent.

S'agissant de son pouvoir de sanction consistant à interdire temporairement la diffusion de séquences publicitaires, l'autorité estime qu'en cas d'annulation par le juge, le recours indemnitaire qui en découle fait peser un risque financier sur l'institution eu égard au quantum des sommes qui pourraient être mises à sa charge. Interrogé sur ce point, le Secrétaire général du Gouvernement assure que, dans cette hypothèse, le CSA devrait prendre en charge une petite partie des indemnités, le solde étant supporté par l'État. Cette situation n'en présente pas moins un risque d'atteinte à l'indépendance de l'autorité par une mise en cause de sa responsabilité.

Après une année 2017 au cours de laquelle l'activité du CSA a été plus soutenue en raison des élections présidentielle et législatives, l'année 2018 a marqué le retour à une activité plus habituelle, quoique supérieure à 2016 s'agissant des plaintes reçues.

En 2019, l'activité sera marquée par les élections européennes. Pour faire face à ses missions, le CSA aura recours à des observateurs. De nouvelles missions pourraient lui être confiées par la proposition de loi

relative à la manipulation de l'information devant être définitivement adoptée et entrer en vigueur. Un projet de loi transposant la directive sur les services de médias audiovisuels adoptée par le Parlement européen le 2 octobre 2018, pourrait être examiné par le Parlement en 2019. Le CSA souhaite aller au-delà de la directive qui étend le champ de la régulation audiovisuelle aux plateformes de partage de vidéos et soutient la diversité culturelle en exigeant 30 % d'œuvres européennes au catalogue des services de vidéo à la demande.

Le CSA propose par exemple d'appliquer aux services de radios en ligne (*streaming*) ces nouvelles contraintes.

H. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

L'activité de la HATVP a été fortement marquée en 2017 par la conjonction de trois élections nationales (présidentielle, législatives et sénatoriales). L'institution a reçu 10 622 déclarations, contre 6 006 en 2016.

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

	2016	2017
Nombre de déclarations reçues ou attendues	6 006	10 622
Déclarations de patrimoine et d'intérêts publiées	2 534	2 352

Source : rapports d'activité 2016 et 2017 de la HATVP

Le renouvellement des assemblées a particulièrement marqué l'activité car les parlementaires sont tenus de déposer une déclaration de situation patrimoniale à l'expiration de leur mandat, entre sept et six mois avant celle-ci. Les déclarations des députés de la XIVe législature sont arrivées à la HATVP en décembre 2016, celles des sénateurs de la série 1 (fin de mandat en décembre 2017) en mars 2017.

Très rapidement après leur élection, les parlementaires ont été destinataires d'un courriel puis d'un courrier nominatif accompagné d'une brochure d'information explicitant les modalités des déclarations de patrimoine, d'intérêts et d'activités.

La HATVP note cependant que seuls 494 députés sur 577 ont déposé leurs déclarations dans le délai légal de deux mois à l'issue de l'élection. Les sénateurs se sont mieux conformés à leurs obligations puisque seules 7 déclarations sur 348 sont parvenues avec retard à la HATVP.

Grâce à la généralisation en 2017 de la télédéclaration, la Haute Autorité a contrôlé l'ensemble des déclarations des parlementaires. Celles reçues des sortants en 2014 avaient été le plus souvent remplies manuellement, de sorte que la HATVP, qui avait débuté son activité quelques semaines auparavant, n'avait pas été en mesure de procéder à un contrôle approfondi par manque de moyens techniques et humains.

Toujours en 2017, a été créé à compter du 1^{er} juillet un répertoire numérique des représentants d'intérêts, commun aux autorités gouvernementales, aux assemblées parlementaires et à certaines autorités locales. 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 confie à la HATVP la mission de contrôler l'inscription des représentants d'intérêts sur ce registre et le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques. À cette fin, la Haute Autorité dispose 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.

L'entrée en vigueur de la partie du registre visant les actions de représentation d'intérêts à l'égard des responsables publics locaux, a été reportée du 1^{er} juillet 2018 au 1^{er} juillet 2021 par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

La mise en place de ce registre se fait très progressivement. 1 049 organisations étaient inscrites au 15 avril 2018, 1 662 au 15 octobre. Ce répertoire implique pour la Haute autorité un important travail de pédagogie et de sensibilisation auprès des organisations. Afin de rendre effectif et utile le registre, la HATVP insiste sur la nécessaire qualité des informations données par les représentants d'intérêts inscrits.

En 2019, la HATVP va procéder aux premiers contrôles dans le cadre du registre, ce qui implique au préalable de déterminer la procédure à suivre, faute de détails dans le décret d'application. Le poste supplémentaire alloué à la Haute Autorité pour 2019 est donc le bienvenu.

Enfin votre rapporteur se félicite que la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ait étendu aux principaux dirigeants d'entreprises publiques ou d'établissements publics à caractère industriel et commercial le dispositif d'injonction comme cela existe déjà pour les autres déclarants. Désormais le dirigeant, s'il ne procède pas aux déclarations dans les deux mois de sa nomination, reçoit

une injonction de la HATVP aux fins de régularisation de sa situation dans le délai d'un mois. Cela permet d'instaurer un dialogue avec le déclarant qui serait en retard au lieu d'annuler sa nomination ainsi que ce fut le cas pour Mme Marie-Christine Saragosse à la tête de France Médias Monde.

Cette volonté de dialogue mise en avant par la HATVP se heurte cependant à la difficulté d'identifier les déclarants. La Haute autorité constate une certaine réticence de la part de ministères qui tardent à fixer par arrêté les fonctions soumises à déclarations.

De même, l'absence de déclaration de la part des chargés de mission de la présidence de la République, révélée à l'occasion des travaux de la commission des lois du Sénat, montre que le dispositif est encore perfectible.

La HATVP a précisé à votre rapporteur qu'à la suite des auditions de la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements, elle avait été destinataire des déclarations de ces chargés de mission.

IV. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

La direction de l'information légale et administrative (DILA), entité en forte mutation depuis plusieurs années, bénéficie de crédits qui relèvent du budget annexe « Publications officielles et information administrative » regroupant le programme 623 « Édition et diffusion » et le programme 624 « Pilotage et ressources humaines ».

Selon un décret du 11 janvier 2010, la 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.

La DILA conduit plusieurs chantiers dans le cadre de ce plan stratégique. Après avoir supprimé, 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 poursuit la sécurisation de la chaîne de production du *Journal officiel*. Le site internet « legifrance.gouv.fr » qui recevra pour 2018 environ 120 millions de visites, est en cours de modernisation afin d'améliorer son

ergonomie et d'offrir de nouvelles fonctionnalités tels l'accès aux accords d'entreprise et les fonds patrimoniaux du *Journal officiel* depuis 1869.

Le site « service-public.fr » est l'autre site majeur de la DILA avec une prévision de 280 millions de visites en 2018. Il a fait l'objet en 2016 d'une refonte afin d'être accessible depuis un téléphone mobile ou une tablette. Ce site doit en effet permettre aux citoyens, entreprises et associations d'accéder à l'information administrative et aux démarches en ligne. Le directeur de la DILA reconnaît que les attentes du public en matière de démarches administratives sont difficiles à cerner et en évolution constante. Actuellement, ce site est un outil internet qui offre peu de possibilités de dialogue. Son contenu est géré par une trentaine de fonctionnaires aux profils et compétences divers afin de couvrir les thèmes abordés. Une soixantaine d'agents, réunis dans un centre à Metz, répondent par téléphone et messagerie électronique aux questions des usagers en matière de logement, travail, justice, sécurité. Ces agents, mis à disposition de la DILA, reçoivent environ 300 000 appels par an.

Le directeur de la DILA indique qu'un travail est en cours afin de développer sur le site « legifrance.gouv.fr » l'inscription électorale en ligne et l'inscription auprès des consulats. Une réflexion est engagée sur des démarches en ligne aux fins d'obtention de titres pour les ressortissants étrangers.

Ces évolutions posent question à votre rapporteur dans la mesure où il y a un pas à franchir entre informer le public et lui permettre de réaliser des démarches administratives en ligne en toute sécurité et en toute simplicité.

Cela pose d'autant plus question que votre rapporteur ne peut que constater que les ambassades et les préfetures réalisent elles-mêmes sur leurs sites des fiches d'information qui ne sont pas identiques, s'agissant notamment des droits des étrangers. On peut légitimement se demander si la DILA dispose des ressources pour délivrer une information fiable aux usagers.

Sur ce point, le Secrétaire général du Gouvernement estime que le rôle de la DILA se limite à recueillir des informations auprès des ministères et que s'il y a incohérence entre des supports relevant de la responsabilité de ce ministère, c'est en raison d'un manque de coordination de la part de ce dernier.

Sur le plan budgétaire, la DILA poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnels. Ses agents sont depuis début 2018 regroupés sur deux sites (bâtiment Ségur et bâtiment rue Desaix à Paris). Les locaux occupés sur le site Mirabeau et quai Voltaire ont été libérés.

(en euros)

Budget annexe « publications officielles et information administrative »		AE LFI 2018	AE PLF 2019	Évolution	CP LFI 2018	CP PLF 2019	Évolution
Programme 623		62 540 000	62 240 000	- 0,48 %	52 835 000	52 535 000	- 0,57 %
01	Diffusion légale	6 700 000	6 000 000	- 10,45 %	6 700 000	6 000 000	- 10,45 %
02	Information administrative, édition publique et promotion	55 840 000	56 240 000	+ 0,72 %	46 135 000	46 535 000	+ 0,87 %
Programme 624		120 752 856	113 771 746	- 5,78 %	120 452 856	113 471 746	- 5,8 %
01	Pilotage, modernisation et activités numériques	8 000 000	8 000 000	=	7 700 000	7 700 000	=
02	Dépenses de personnel	69 694 856	65 912 746	- 5,43 %	69 694 856	65 912 746	- 5,43 %
03	Convention d'État - Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	43 058 000	39 859 000	- 7,43 %	43 058 000	39 859 000	- 7,43 %

Source : PAP du budget annexe « Publications officielles et information administrative »
annexé au projet de loi de finances pour 2019

Le plafond d'emplois, qui s'élevait à 763 ETPT en 2017 et 704 ETPT en 2018, sera de 663 ETPT en 2019, soit une diminution de 41 postes. La DILA poursuit ainsi sa politique de réduction des effectifs de forte ampleur engagée depuis 2015.

Le budget global de la DILA pour 2019, d'un montant de 176,01 M€ en autorisations d'engagement (183,29 M€ en 2018) et 166 M€ en crédits de paiement (173,29 M€ en 2018) 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, notamment depuis la gratuité des annonces relatives à la création d'entreprises. En deux ans, le produit des annonces a diminué de 10 M€.

*

* *

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 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de l'information légale et administrative (DILA)

M. Bertrand Munch, directeur

Mme Fabienne Boussin, sous-directrice, secrétaire générale

Commission du secret de la défense nationale (CSDN)

M. Patrick Pierrard, secrétaire général

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

M. Marc Dandelot, président

Mme Christelle Guichard, secrétaire générale

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Salvatore Serravalle, secrétaire général adjoint

M. Jean-Michel Thivel, chef du secteur ADMIN

M. David Michel, adjoint au secteur PARL

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

M. Francis Delon, président

M. Samuel Manivel, conseiller

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

M. Jean Lessi, secrétaire général

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

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

M. Jean-Louis Nadal, président

Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Guillaume Blanchot, directeur général

Mme Christine Cotten, adjointe au directeur de la direction administrative et financière et des systèmes d'information

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

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

M. Guillaume Poupard, directeur général

Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), France Stratégie

Mme Véronique Fouque, secrétaire générale, directrice du développement

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

M. Henri Verdier, directeur

M. Xavier Albouy, adjoint au directeur

M. Paul Schmite, chargé de rédaction

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

M. Philippe Decouais, chef du service de l'administration générale

M. Pascal Chauve, ingénieur général de l'armement, directeur du GIC

M. Olivier Robert, ingénieur en chef de l'armement, sous-directeur de l'administration du GIC

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

M. Marc Guillaume, secrétaire général

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