

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ET PUBLICATIONS OFFICIELLES

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 9) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2014.....	8
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ».....	8
B. LA BAISSÉ EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ».....	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale.....</i>	9
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale.....</i>	11
C. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ».....	11
1. <i>La stabilité de l'architecture du programme.....</i>	11
2. <i>L'évolution du périmètre du programme.....</i>	13
3. <i>La diminution des crédits des actions du programme.....</i>	14
D. L'ÉVOLUTION DU BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE ».....	17
II. LE MAINTIEN EN 2013 ET 2014 DE L'EXIGENCE DE SOBRIÉTÉ GOUVERNEMENTALE.....	20
III. LE RÔLE DE PILOTAGE ET DE COORDINATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT.....	21
IV. LA DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT.....	23
A. LES MISSIONS DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT.....	24
B. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT : D'UN EXCÈS À L'AUTRE.....	25
1. <i>Une forte augmentation des dépenses à partir de 2008.....</i>	26
2. <i>Une diminution rapide des dépenses à partir de 2012.....</i>	26
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 26 novembre 2013 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport pour avis de **M. Alain Anziani**, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du **projet de loi de finances pour 2014**.

Après avoir exposé les principales évolutions des crédits inscrits au titre du programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le projet de loi de finances pour 2014, le rapporteur a détaillé plusieurs points saillants de ce programme en 2013 et 2014.

Il a indiqué que les mesures de sobriété gouvernementale décidées en 2012 se prolongeaient en 2013. Il a notamment indiqué que les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement avaient été publiées en 2013, dans un souci de transparence, sans susciter de polémique particulière. En outre, les effectifs des cabinets ministériels, en dépit de dérogations, restent modérés et, dans un souci de transparence également, font l'objet d'une annexe détaillée au projet de loi de finances.

S'agissant des missions du secrétariat général du Gouvernement, il a exposé l'impact significatif de la question prioritaire de constitutionnalité sur la coordination du travail gouvernemental.

Enfin, le rapporteur a rendu compte de l'évolution des dépenses de communication du Gouvernement et, singulièrement, du service d'information du Gouvernement, depuis 2007, pour constater qu'à une progression très rapide jusqu'à 2012 avait succédé un reflux qu'il juge trop important, déplorant un appauvrissement de la communication gouvernementale.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

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

Mesdames, Messieurs,

Pour la troisième année consécutive, votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits inscrits au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Soucieuse du bon fonctionnement des institutions de la République, votre commission souhaite suivre de façon attentive l'emploi des crédits affectés aux services du Premier ministre, lesquels sont chargés notamment de veiller au bon accomplissement des procédures prévues par la Constitution, ainsi qu'aux autorités et organismes qui lui sont rattachés. Cet avis permet ainsi de suivre plus spécialement les activités de pilotage de l'activité normative et de coordination interministérielle du secrétariat général du Gouvernement.

Comme l'année précédente, votre rapporteur a souhaité étendre le champ de son avis au budget annexe « Publications officielles et information administrative », au titre de la problématique transversale de la diffusion et de l'accessibilité du droit. Ce budget annexe correspond aux activités de la direction de l'information légale et administrative, placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, votre rapporteur tient à signaler la **poursuite de l'effort de sobriété gouvernementale initié en 2012**, qui trouve sa traduction, s'agissant du programme « Coordination du travail gouvernemental », dans la **réduction notable des crédits affectés aux services du Premier ministre**, après une première inflexion dans la loi de finances pour 2013. Les services du Premier ministre participent ainsi pleinement à l'effort de réduction des dépenses, alors qu'ils semblaient jusque-là préservés de l'effort budgétaire commun.

Ainsi, par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, à périmètre à peu près constant, le programme « Coordination du travail gouvernemental » devrait connaître une **réduction de 3,70 % de ses autorisations d'engagement**, à 534 millions d'euros contre 554, **et de 3,10 % de ses crédits de paiement**, à 542 millions d'euros contre 559.

Toutefois, s'agissant des dépenses d'information et de communication du Gouvernement, la poursuite rapide de la diminution des crédits, affectés

notamment au service d'information du Gouvernement, constitue pour votre rapporteur une source d'inquiétude. Si des excès avaient pu être commis sous le précédent Gouvernement, que la Cour des comptes avait contribué à mettre au jour dès 2010, le Gouvernement actuel semble basculer dans l'excès inverse, au risque de porter atteinte à la compréhension, par l'opinion publique, de la politique qu'il conduit. **De bonnes réformes ont besoin d'une communication adaptée et suffisante pour être comprises.**

I. L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2014

Le programme « Coordination du travail gouvernemental », qui fait l'objet du présent avis, est l'un des programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

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

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe les crédits correspondant aux fonctions stratégiques de direction du Gouvernement et de coordination interministérielle exercées par le Premier ministre.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comportera quatre programmes en 2014, avec la création d'un nouveau programme :

- le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » ;
- le programme n° 308 « Protection des droits et libertés »¹ ;
- le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »² ;
- le nouveau programme n° 401 « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique ».

Relevant du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), dont les crédits sont inscrits au programme n° 129 qui fait

¹ Le programme « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits affectés à sept autorités administratives indépendantes, à la commission nationale consultative des droits de l'homme et au Défenseur des droits. Il doit accueillir en 2014 les crédits destinés à la future Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il fait l'objet d'un avis de la commission des lois. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-17/a13-162-17.html>

² Créé en 2011, le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles, les crédits immobiliers de la plupart des services déconcentrés et les emplois déconcentrés du Premier ministre. Il est abordé à l'occasion de l'avis de la commission des lois sur le programme « Administration territoriale ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-1/a13-162-1.html>

l'objet du présent avis¹, le nouveau programme n° 401 porte des crédits destinés à la Caisse des dépôts et consignations pour participer, avec les administrations concernées, au financement de projets de modernisation de l'action publique, dans le cadre d'un fonds spécifique géré par la Caisse et d'une procédure d'appels à projets thématiques².

B. LA BAISSÉ EN 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

Dans le projet de loi de finances pour 2014, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » connaissent une forte baisse, qui traduit l'effort de réduction des dépenses souhaité par le Premier ministre.

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

Le montant des crédits de la mission va augmenter en 2014 sous l'effet conjugué de la progression des crédits du programme « Protection des droits et libertés » et de la création du nouveau programme « Transition numérique et modernisation de l'action publique », doté de 150 millions d'euros. La part du programme « Coordination du travail gouvernemental », dont les crédits sont en baisse notable, va encore reculer au sein de la mission dans le budget 2014, pour représenter de l'ordre de 40 % seulement, contre plus de 50 % en 2012.

Alors que la loi de finances pour 2012 avait préservé le programme « Coordination du travail gouvernemental », en lui accordant une hausse notable de ses crédits dans un contexte budgétaire déjà contraint, maintenant une sanctuarisation des crédits des services du Premier ministre, la **loi de finances pour 2013**, sous réserve des modifications de périmètre, s'est caractérisée par une première **réduction des moyens de fonctionnement des services du Premier ministre**, partageant ainsi l'effort budgétaire commun.

Dans le projet de **loi de finances pour 2014**, la **contribution des services du Premier ministre à l'effort de réduction des dépenses apparaît accentuée**, ainsi que le montrent les tableaux ci-après.

¹ Les crédits du SGMAP font l'objet d'un avis spécifique de la commission des lois. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-15/a13-162-15.html>

² Projets de simplification, de rationalisation et de mutualisation des infrastructures informatiques et d'expérimentation de technologies et services innovants.

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2014
Coordination du travail gouvernemental	554 379	44,24%	533 889	38,67%	- 3,70%
Protection des droits et libertés	80 303	6,41%	98 919	7,17%	+ 23,18%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	618 384	49,35%	597 695	43,30%	- 3,35%
Transition numérique et modernisation de l'action publique	-	-	150 000	10,87%	-
Total de la mission	1 253 066	100,00%	1 380 504	100%	+ 10,17%

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Coordination du travail gouvernemental	559 565	46,26%	542 198	40,49%	- 3,10%
Protection des droits et libertés	91 711	7,58%	94 476	7,06%	+ 3,02%
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	558 315	46,16%	552 395	41,25%	- 1,06%
Transition numérique et modernisation de l'action publique	-	-	150 000	11,20%	-
Total de la mission	1 209 591	100,00%	1 339 069	100%	+ 10,70%

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, le programme « Coordination du travail gouvernemental » connaît une réduction de 3,70 % de ses autorisations d'engagement, à 534 millions d'euros contre 554, et de 3,10 % de ses crédits de paiement, à 542 millions d'euros contre 559. Au sein de la

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014.

mission « Direction de l'action du Gouvernement », c'est le programme dont les crédits vont le plus diminuer en 2014.

Parallèlement, le programme « Protection des droits et libertés » voit ses crédits augmenter très substantiellement, en particulier en autorisations d'engagement mais aussi en crédits de paiement, pour répondre notamment au développement des activités du Défenseur des droits, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du contrôleur général des lieux de privation de liberté, ainsi qu'à la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental », l'effort porte surtout sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et dans une moindre mesure sur les dépenses d'intervention, tandis que les dépenses de personnel devraient progresser significativement, pour passer de 170 millions d'euros à près de 180 millions d'euros, en raison de l'évolution du périmètre du programme.

Cette réduction des crédits du programme correspond à la **volonté du Premier ministre**, qui a demandé dans sa lettre de cadrage de juin 2013 un effort de réduction en 2014 des effectifs et des crédits de fonctionnement et d'intervention dans ses services, au nom du **partage de l'effort budgétaire**.

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

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits affectés aux programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2014. Le montant des crédits affectés au programme « Coordination du travail gouvernemental » est donc inchangé après le vote de l'Assemblée nationale, intervenu le 19 novembre 2013.

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

1. La stabilité de l'architecture du programme

Comme dans le projet de loi de finances pour 2013, le programme « Coordination du travail gouvernemental » comporte huit actions dans le projet de loi de finances pour 2014, sans modification de leur intitulé. Votre rapporteur exprime sa satisfaction à l'égard de la stabilité de l'architecture globale du programme, qui permet de mieux en apprécier l'évolution des crédits à moyen terme.

Les crédits du programme sont ainsi répartis en huit actions :

- crédits des cabinets du Premier ministre, du ministre chargé des relations avec le Parlement et du ministre chargé des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement, ainsi que du secrétariat général du Gouvernement

(SGG), du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)¹, du service d'information du Gouvernement (SIG), de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de diverses structures de toute nature relevant du Premier ministre² (action n° 1 : coordination du travail gouvernemental)³ ;

- crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), du groupement interministériel de contrôle, chargé des interceptions de sécurité, ainsi que les fonds spéciaux, destinés à financer des actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État, principalement pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) du ministère de la défense (action n° 2 : coordination de la sécurité et de la défense) ;

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

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

- crédits des organismes de conseil et de prospective placés auprès du Premier ministre : commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), qui prend la suite du centre d'analyse stratégique (CAS)⁴, conseil d'analyse économique (CAE), conseil d'orientation des retraites (COR), conseil d'orientation pour l'emploi (COE), centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et, à compter de 2014, haut conseil de la famille (HCF), haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), ainsi que crédits de subventions à plusieurs organismes de recherche (action n° 11 : stratégie et prospective) ;

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

¹ Depuis la loi de finances pour 2013.

² Par exemple la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), le commissaire général à l'investissement ou la commission supérieure de codification. Les crédits de la MIVILUDES sont examinés dans l'avis de la commission des lois sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-21/a13-162-21.html>

³ L'action n° 1 comporte aussi des crédits d'intervention permettant au Premier ministre d'attribuer des subventions à des fondations et des associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté, à hauteur de près de 8 millions d'euros, hors réserve parlementaire.

⁴ La création du CGSP a aussi conduit à la suppression du conseil d'analyse de la société, créé en 2004.

- crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) (action n° 15 : MILDT)¹.

2. L'évolution du périmètre du programme

Dans le cadre d'une répartition inchangée des actions regroupées au sein du programme, votre rapporteur signale quelques modifications très limitées de périmètre, qui n'en remettent pas en cause l'architecture globale.

Ainsi, l'année 2014 verra le rattachement aux services du Premier ministre (action n° 1) du délégué interministériel à l'intelligence économique (DIIE), créé en 2008 auprès du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)², puis rattaché au ministère de l'économie et des finances. Il s'agit donc d'un quasi retour à la situation d'origine.

L'année 2013 avait vu l'arrivée des crédits du nouveau secrétariat général pour la modernisation de l'État (SGMAP), créé par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, provenant de l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État, rattachée au ministère de l'économie et des finances. La création du SGMAP avait pu être prise en compte dès le projet de loi de finances pour 2013 (action n° 1). Elle n'a toutefois pas conduit à la création d'une nouvelle action dédiée au sein du programme.

La prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2014 (action n° 11) de la création du commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) par le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013, en substitution du centre d'analyse stratégique (CAS) et du conseil d'analyse de la société (CASOC), est également l'occasion d'accueillir au sein du programme trois organismes consultatifs qui relevaient jusque-là d'autres programmes et qui doivent lui être rattachés : 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. De plus le haut conseil à l'intégration (HCI) doit également rejoindre le programme « Coordination du travail gouvernemental », dans l'attente d'une éventuelle refonte en lien avec l'observatoire de la laïcité.

En application du plan d'action gouvernemental décidé en mai 2011 pour renforcer et sécuriser les systèmes d'information de l'État, l'année 2014 doit aussi voir la poursuite de la montée en puissance depuis sa création en 2009 de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de ses capacités opérationnelles, avec 65 emplois nouveaux pour un objectif de 422 emplois à la fin de l'année 2014 (action n° 2).

¹ Les crédits de la MILDT font l'objet d'un avis de la commission des affaires sociales. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-159-2/a13-159-2.html>

² Il s'agissait d'une recommandation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la création du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)¹, sans doute en 2014, devrait conduire à l'intégration de ce nouvel organisme au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Enfin, conformément à une recommandation formulée par la Cour des comptes en juillet 2013 dans son rapport sur les services de la Présidence de la République, le pavillon de la Lanterne, résidence du Premier ministre située dans le parc du château de Versailles et affectée de fait depuis plusieurs années au Président de la République, doit quitter le programme « Coordination du travail gouvernemental » pour la dotation de la Présidence de la République. Les personnels concernés seront mis à disposition par les services du Premier ministre contre remboursement.

3. La diminution des crédits des actions du programme

Alors qu'ils constituent le cœur de l'action du Premier ministre et de ses services, les crédits de l'action n° 1 doivent connaître en 2014 une baisse très significative, supérieure à 7 % tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, accentuant l'effort budgétaire de 2013. Cet effort porte sur les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, pour environ 12 millions d'euros, alors que les dépenses de personnel devraient connaître quant à elles une légère progression de 2 millions d'euros.

Les crédits de l'action n° 2, concernant la coordination en matière de sécurité et de défense, connaissent également un tassement, correspondant à une baisse nette des dépenses de fonctionnement et surtout d'investissement, mais à une hausse rapide des dépenses de personnel, qui s'explique notamment par la hausse continue des effectifs de l'ANSSI.

Les crédits de l'action n° 3 (SGAE) devraient poursuivre comme en 2013 leur lente progression. On constate toutefois un tassement des dépenses de personnel au profit des dépenses de fonctionnement.

Stratégiques, ces trois actions devraient représenter ensemble plus de 70 % des crédits du programme en 2014, comme en 2013.

¹ Le futur CGET devrait regrouper la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV).

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	136 650	24,65%	126 225	23,64%	- 7,63%
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	245 090	44,21%	243 109	45,54%	- 0,81%
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	15 786	2,85%	16 073	3,01%	+ 1,82%
Action n° 10 : Soutien	80 587	14,54%	75 358	14,11%	- 6,49%
Action n° 11 : Stratégie et prospective	27 101	4,89%	25 234	4,73%	- 6,89%
Action n° 13 : Ordre de la Légion d'honneur	25 885	4,67%	25 606	4,80%	- 1,08%
Action n° 14 : Ordre de la Libération	1 345	0,24%	1 355	0,25%	+ 0,71%
Action n° 15 : MILDT	21 934	3,96%	20 929	3,92%	- 4,58%
Total du programme	554 379	100,00%	533 889	100,00%	- 3,70%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014.

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Action n° 1 : Coordination du travail gouvernemental	138 890	24,82%	128 825	23,76%	- 7,25%
Action n° 2 : Coordination de la sécurité et de la défense	250 041	44,68%	245 157	45,22%	- 1,95%
Action n° 3 : Coordination de la politique européenne	15 786	2,82%	16 073	2,96%	+ 1,82%
Action n° 10 : Soutien	78 583	14,04%	79 018	14,57%	+ 0,55%
Action n° 11 : Stratégie et prospective	27 101	4,84%	25 234	4,65%	- 6,89%
Action n° 13 : Ordre de la Légion d'honneur	25 885	4,63%	25 606	4,72%	- 1,08%
Action n° 14 : Ordre de la Libération	1 345	0,24%	1 355	0,25%	+ 0,71%
Action n° 15 : MILDT	21 934	3,92%	20 929	3,86%	- 4,58%
Total du programme	559 565	100,00%	542 198	100,00%	- 3,10%

L'effort budgétaire souhaité par le Premier ministre en 2014 pour ses services se traduit également dans la baisse des crédits des organismes de conseil et de prospective (action n° 11) et, en autorisations d'engagement, de la direction des services administratifs et financiers (action n° 10).

Les crédits de l'ordre de la Légion d'honneur connaissent également un tassement (action n° 13), tandis que les crédits de l'ordre de la Libération, qui ne représentent qu'une part très modeste du programme, connaissent une légère progression (action n° 14).

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014.

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

Les crédits de la direction de l'information légale et administrative (DILA)¹ sont regroupés au sein du budget annexe² « Publications officielles et information administrative », qui ne bénéficie d'aucun abondement du budget de l'État mais est uniquement alimenté par des recettes tirées de l'exploitation commerciale des activités de la DILA, c'est-à-dire la vente de produits et la prestation de services.

Après une réorganisation de l'organigramme de la DILA en 2012, l'année 2013 a connu la conduite de plusieurs projets d'investissement, en particulier en matière de système d'information budgétaire et comptable. L'année 2014 devrait donner lieu à des actions communes avec le SGMAP en matière d'administration numérique, les marchés et la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets revenant à la DILA, tandis que leur maîtrise d'ouvrage stratégique serait assurée par le SGMAP, qui vise à se dégager des tâches de gestion pour se concentrer sur des tâches plus stratégiques de conception et de pilotage des chantiers de modernisation. L'année 2014 doit également voir le renouvellement du marché de prestations téléphoniques du dispositif « 3939 Allo Service public », service de renseignement administratif.

Les recettes de la DILA proviennent à 90 % environ du produit des annonces, essentiellement les publications au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)³. Alors que le produit des annonces était en hausse constante ces dernières années, avec une année 2011 exceptionnelle, il connaît toutefois une inflexion depuis 2012, qui devrait s'accroître encore en 2014 selon les prévisions de la DILA, du fait de la crise économique et de l'exonération à partir de 2013 de l'obligation de dépôt et de publication des comptes pour les très petites entreprises⁴ (baisse des recettes du BODACC). Ceci devrait être en partie compensé par un relèvement en 2014 des tarifs des annonces des marchés publics⁵ (hausse des recettes du BOAMP).

¹ La DILA a été créée en 2010 par la fusion de la direction des Journaux officiels et de la direction de la documentation française, relevant du Premier ministre.

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

³ Publications également au bulletin des annonces légales obligatoires (BALO), au Journal officiel et au Journal officiel édition associations.

⁴ Impact évalué de 18 millions d'euros de recettes en moins en 2014.

⁵ Impact attendu de 10,5 millions d'euros en 2014.

Les autres recettes de la DILA, en diminution régulière, proviennent pour l'essentiel des ventes et abonnements de publications, ainsi que du produit issu des travaux d'édition pour le compte d'autres administrations.

Jusqu'à présent, comme l'illustre le tableau ci-après, la progression des recettes de la DILA s'appuyait sur le dynamisme du produit issu des annonces légales et administratives, qui permettait de compenser la lente érosion de ses autres recettes. Ce schéma économique paraît aujourd'hui conjoncturellement fragilisé.

Toutefois, l'exercice 2013 semble suivre le même profil que 2012, avec 109 millions d'euros de recettes d'annonces au 31 juillet 2013. La DILA attend cependant une réduction notable des recettes d'annonces en 2014. En outre, elle cherche logiquement à diversifier ses autres recettes.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	LFI 2013	PLF 2014
Annonces	176,02	178,39	184,47	205,15	194,07	194,35	188,85
Publications et abonnements	13,14	13,48	10,07	8,53	10,59	12,30	12,30
Prestations d'édition	6,90	6,33	3,73	3,91	3,89	4,50	5,00
Autres recettes	18,31	9,86	7,98	6,42	2,21	8,40	8,50
Total	214,40	208,06	206,20	224,45	210,75	219,55	214,65

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

Le budget annexe se compose de deux programmes. D'une part, le programme « Édition et diffusion » regroupe les dépenses liées aux activités de diffusion légale et d'information administrative (*Journaux officiels*, bulletins, gestion du site « Legifrance »...). D'autre part, le programme « Pilotage et activités de développement des publications » regroupe tous les moyens de fonctionnement, y compris les dépenses de personnel, ainsi que les activités transversales. Les deux programmes sont d'une importance budgétaire à peu près équivalente, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

Les crédits pour 2014 devraient connaître une forte progression, pour des raisons d'extension de périmètre principalement, avec la reprise d'activités de services numériques relevant jusque-là du SGMAP.

Autorisations d'engagement du budget annexe « Publications officielles et information administrative » (section des opérations courantes)

(en milliers d'euros)¹

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Édition et diffusion	95 045	53,21%	107 438	53,70%	+ 13,04%
Pilotage et activité de développement des publications	83 588	46,79%	92 642	46,30%	+ 10,83%
Total de la mission	178 633	100%	200 080	100%	+ 12,01%

Crédits de paiement du budget annexe « Publications officielles et information administrative » (section des opérations courantes)

(en milliers d'euros)¹

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Édition et diffusion	95 834	53,28%	96 038	50,81%	+ 0,21%
Pilotage et activité de développement des publications	84 030	46,72%	92 982	49,19%	+ 10,65%
Total de la mission	179 864	100%	189 020	100%	+ 5,09%

Enfin, le compte de résultat prévisionnel pour l'année 2014, présenté dans l'annexe au projet de loi de finances consacré au budget annexe, fait apparaître un excédent d'exploitation courant de 25,6 millions d'euros, alors que la prévision avait été de 40 millions pour 2013. Cet excédent en baisse, déduction faite du financement d'acquisitions immobilières, devrait venir cependant abonder le fonds de roulement à hauteur de 9,1 millions d'euros, contre 7 millions prévus l'année précédente. Avec une forte diminution du montant des opérations en capital, réduites de moitié, et malgré une baisse attendue des recettes de fonctionnement, la DILA prévoit ainsi de dégager un excédent budgétaire d'un montant supérieur en 2014 par rapport à 2013.

Si la situation économique de la DILA peut sembler fragile à moyen terme du fait de la tendance prévisionnelle à la baisse des recettes tirées des annonces, elle reste positive pour 2014.

¹ Hors résultat d'exploitation et variation du fonds de roulement et hors opérations en capital.

II. LE MAINTIEN EN 2013 ET 2014 DE L'EXIGENCE DE SOBRIÉTÉ GOUVERNEMENTALE

Dans le cadre de son avis de 2012 sur le programme « Coordination du travail gouvernemental », votre rapporteur avait souligné la nouvelle exigence de **sobriété gouvernementale**, dans un souci d'exemplarité décidé par le Président de la République et mis en œuvre par le Premier ministre. Cette exigence s'est traduite de plusieurs manières : baisse de la rémunération des membres du Gouvernement, modération financière des cabinets ministériels et de leurs effectifs et renforcement de la déontologie gouvernementale (signature d'une charte de déontologie par les membres du Gouvernement, consolidation et codification des règles applicables aux membres du Gouvernement).

Cette exigence de sobriété et de déontologie gouvernementale s'est maintenue en 2013 et doit se poursuivre en 2014. Les nouveaux ministres ont signé la charte de déontologie et procéder aux déclarations requises, qui ont été publiées.

L'année 2013 a ainsi vu, en avril, la **publication des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement**¹, avant même la mise en place de l'obligation légale de publication par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Votre rapporteur relève que, selon les indications communiquées par le secrétariat général du Gouvernement, la mise en ligne de ces informations a suscité une affluence sur le site internet du Gouvernement – sans qu'il en résulte de controverse particulière – mais de façon très temporaire, ces pages étant très peu visitées aujourd'hui². Ces pages sont très peu visitées aujourd'hui. En écho au débat sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique, ce constat, selon votre rapporteur, laisse penser que la publication sur internet des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires n'aurait sans doute pas conduit à des polémiques ou des perturbations politiques.

S'agissant du train de vie des **cabinets ministériels**, selon l'annexe au projet de loi de finances consacrée aux personnels affectés dans les cabinets ministériels, « *les effectifs au 1^{er} août 2013 sont en hausse de 7,4 % par rapport à 2012, ce qui s'explique par la constitution progressive des cabinets au cours de l'année (le Gouvernement ayant été formé le 21 juin 2012), mais demeurent inférieurs de 5,5 % à la moyenne de la période précédente (2007-2011) et de 13 % par rapport à la deuxième année de la précédente législature (2008)* ». À cet égard, votre rapporteur se félicite à nouveau de l'effort de transparence qui résulte de la publication d'une annexe aussi précise et exhaustive.

¹ Ces déclarations sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.declarations-patrimoine.gouvernement.fr/>

² 1 236 523 visites en avril 2013, 39 762 en mai, 12 797 en juin, pour arriver à 5 031 en octobre.

Le Premier ministre a fixé un plafond de 15 membres de cabinet pour les ministres et de 10 pour les ministres délégués¹, outre les personnels affectés aux fonctions support. Il peut cependant accorder des dérogations ponctuelles pour dépasser cet effectif maximal. Ainsi, alors que l'effectif maximal théorique est de 470 au 1^{er} août 2013, l'effectif réel s'élève à 495.

Au 1^{er} août 2013, plusieurs membres du Gouvernement disposaient donc d'un effectif supérieur au plafond : ministre des affaires étrangères (16), ministre des affaires sociales et de la santé (16), ministre de la culture et de la communication (16), cabinet civil du ministre de la défense (16), ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (16), ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche (14), ministre de l'économie et des finances (21), ministre délégué chargé du budget (16), ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation (12), ministre de l'égalité des territoires et du logement (17), ministre délégué chargé de la ville (11), ministre de l'intérieur (16), ministre de la justice (17), ministre du redressement productif (18), ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique (12), ministre délégué chargé des relations avec le Parlement (11) et ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (20). Le cabinet civil du Premier ministre compte quant à lui 57 membres.

Si les dérogations à la règle fixée par le Premier ministre paraissent nombreuses, elles s'avèrent cependant limitées dans leur ampleur.

En outre, selon les informations communiquées à votre rapporteur, les règles en matière de déplacement des ministres sont suivies de façon rigoureuse, avec une préférence pour le train que s'impose aussi le Premier ministre, la modération dans les crédits de fonctionnement des cabinets reste de mise et l'effort de réduction des flottes de véhicules se poursuit.

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

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

L'instauration de la **question prioritaire de constitutionnalité** (QPC) a sa place dans cette évolution. Le SGG a créé un poste de chargé de mission pour coordonner l'élaboration de la position du Gouvernement sur les QPC que doit examiner le Conseil constitutionnel, en lien avec les ministères concernés. La QPC a également un impact sur le processus normatif, en cas de censure d'une

¹ Sous le précédent Gouvernement, une circulaire du 16 novembre 2010 avait fixé le plafond à 20 pour un ministre, 15 pour un ministre placé auprès d'un ministre et 6 pour un secrétaire d'État.

disposition, notamment avec effet différé supposant l'adoption d'une nouvelle disposition de remplacement. La QPC pèse ainsi sur le calendrier du conseil des ministres, par les projets de loi correctifs qu'elle requiert, dans des délais qui s'avèrent brefs au regard des délais habituels du Gouvernement. Le SGG veille ainsi à ce que ces textes soient préparés le plus rapidement. Ainsi, la QPC est devenue un sujet de préoccupation constant, qui irrigue en permanence le travail interministériel et la coordination du travail gouvernemental.

Le flux des QPC semble toutefois se ralentir ces derniers mois selon le SGG. Il ne semble pas cependant que l'on ait assisté, comme cela avait pu être envisagé, à une « purge » du droit existant de ses dispositions contraires à la Constitution avant un tarissement. Le Conseil constitutionnel reste saisi à un niveau soutenu de dispositions anciennes.

S'agissant du **processus d'élaboration des textes normatifs**, l'année 2012 a connu un certain tassement, du fait du changement de Gouvernement, tant en nombre de textes publiés au *Journal officiel* par le secrétariat général du Gouvernement que, au-delà du seul processus normatif, en nombre de réunions interministérielles dont le secrétariat a été assuré par le SGG. Ces indicateurs d'activité du SGG sont repris dans une perspective pluriannuelle dans les deux tableaux ci-après.

Textes suivis par le secrétariat général du Gouvernement

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

Source : secrétariat général du Gouvernement.

Nombre de réunions suivies par le secrétariat général du Gouvernement

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

Source : secrétariat général du Gouvernement.

Selon le SGG, sur environ 28 000 textes publiés chaque année au *Journal officiel*, seuls 4000 ne transitent pas par l'**application informatique « Solon II »**¹. La première version de « Solon », mise en œuvre en 2007, a été remplacée par « Solon II » en 2012. Cette application permet d'améliorer et de fiabiliser la qualité informatique des textes transmis à la DILA aux fins de publication et d'améliorer le processus de composition du *Journal officiel*. Elle constitue aussi pour le SGG un outil précieux de suivi interministériel des textes, en particulier de suivi des contreseings ministériels, qui lui permet de superviser plus efficacement le processus d'élaboration des textes avant leur publication. L'application permet aussi d'améliorer le suivi de l'application des lois et la préparation des décrets d'application. Le dépôt et la transmission des projets de loi dans les deux assemblées s'effectuent également par « Solon II ».

S'agissant des études d'impact, le SGG considère que, même si tous les ministères ne sont pas habitués à préparer des projets de loi et donc à élaborer des études d'impact, **la qualité des études d'impact progresse** même si des marges de progrès demeurent. Le SGG veille aux délais de réalisation des études d'impact, à la régularité formelle au regard des exigences fixées par le législateur organique ainsi qu'à la qualité du fond. Si les ministères semblent avoir bien pris en compte la dimension juridique des études d'impact, ce qui paraît assez naturel, il reste à progresser s'agissant de l'évaluation de l'impact financier, économique, social et environnemental. Afin de les aider dans cette démarche, le SGG a élaboré dès 2009 des guides méthodologiques. Une fois saisi, le Conseil d'État s'avère aussi très attentif à la qualité des études d'impact. Il a ainsi indiqué, dans son rapport public de 2013, que la qualité des études d'impact avait progressé, mais qu'elle pouvait encore s'améliorer.

Enfin, à la suite de travaux d'actualisation menés en 2012 et 2013 par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, une nouvelle édition du *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, autrement appelé guide de légistique, destiné aux agents de l'État rédacteurs de textes, devrait paraître à la fin de l'année 2013. L'édition précédente, qui était la deuxième, remonte à 2007. Une actualisation régulière a lieu parallèlement en ligne sur le site « Legifrance » édité par la DILA.

IV. LA DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

Depuis son premier avis, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012, sur le programme « Coordination du travail gouvernemental », votre rapporteur porte une attention particulière aux crédits qui sont affectés au service d'information du Gouvernement (SIG), chargé de la coordination interministérielle des actions d'information et de communication, et plus largement sur les dépenses de communication du Gouvernement.

¹ Textes émanant en particulier d'autorités administratives ou publiques indépendantes.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit à nouveau une forte baisse des crédits du SIG, qui devrait à ce stade se prolonger en 2015.

A. LES MISSIONS DU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

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

Placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché pour sa gestion au secrétaire général du Gouvernement, le SIG a été créé par le décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000, prenant la suite du service d'information et de diffusion.

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

(...)

Article 2

« Le service d'information du Gouvernement est chargé :

« - d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias ;

« - de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ;

« - d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, dans le cadre des services déconcentrés de l'État ;

« - d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion. »

Le SIG a fait l'objet de plusieurs contrôles de la Cour des comptes dans les années récentes : un premier en 2010, un deuxième en 2011 dans le cadre d'une enquête demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses de communication du Gouvernement, et un troisième en juin 2012 à la demande du Premier ministre. Dans ses précédents avis, votre rapporteur a pu constater que le SIG veillait à répondre aux critiques et aux recommandations de la Cour des comptes, avec la mise en place de procédures d'agrément préalable pour les études et sondages commandés par

les ministères¹, ainsi que pour les campagnes d'information. Votre rapporteur regrette qu'une telle procédure ne soit pas encore en place pour les prestations de conseil en communication, *a fortiori* lorsqu'elles sont destinées aux ministres personnellement.

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

Dans son rapport de septembre 2012, la Cour avait rappelé la nécessité de renforcer le rôle du SIG dans l'élaboration et la conduite d'une « *stratégie de communication interministérielle* ». Elle indiquait que le SIG ne saurait être remplacé, mais que son « *positionnement actuel (...) ne semble répondre qu'imparfaitement aux enjeux soulevés par la communication gouvernementale* » et qu'il doit être « *une structure légitimée* », car il n'est pas assez solide pour assumer cette tâche de coordination interministérielle et de pilotage de la politique de communication du Gouvernement. **Force est de reconnaître qu'avec l'évolution de ses crédits, il apparaît difficile à votre rapporteur que le SIG joue le rôle de coordination et de pilotage qui lui revient.**

B. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT : D'UN EXCÈS À L'AUTRE...

Alors qu'en 2008 et 2009, les dépenses de communication du SIG, et au-delà l'ensemble des dépenses de communication du Gouvernement, ont connu une forte augmentation, votre rapporteur s'inquiète de la diminution rapide des crédits de communication depuis 2012, dans un contexte difficile qui exige pourtant une information soutenue sur la politique conduite et les réformes engagées par le Gouvernement. **Les dépenses de communication gouvernementale sont légitimes dans un système démocratique médiatisé, elles ne doivent pas être sacrifiées.**

Si votre rapporteur approuve la sobriété gouvernementale ainsi que l'effort nouveau d'exemplarité et de transparence qui l'accompagne, il estime qu'elle ne doit pas avoir pour effet de porter atteinte à la compréhension de l'action du Gouvernement par l'opinion publique, en raison d'une réduction trop forte des dépenses légitimes de communication.

¹ La Cour des comptes avait relevé en 2011 de graves irrégularités au regard des règles de la commande publique, de la part de certains ministères, en matière de commande d'études et sondages et plus encore de prestations de conseil en communication.

1. Une forte augmentation des dépenses à partir de 2008

Hors dépenses de personnel, les crédits de fonctionnement du SIG se répartissent en quatre catégories de dépenses : analyse de l'opinion, des médias et veille ; actions et stratégie de communication ; stratégie digitale (gestion des sites Internet) ; frais généraux.

Le SIG a bénéficié en 2008 et surtout en 2009 d'une augmentation très substantielle de ses crédits, hors dépenses de personnel, lui permettant de développer les actions de communication gouvernementale, notamment par prélèvement d'une partie des crédits de communication des ministères, dans une logique de pilotage interministériel. En dépit d'un tassement en 2010, on observe entre 2007 et 2012 plus qu'un quadruplement des crédits du service.

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

2006	2007	2008	2009	2010	2011
4,9	4,6	9,1	21,0	21,0	19,7

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

Selon l'enquête de la Cour des comptes de 2011, dont votre rapporteur a rendu compte dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2012, les dépenses de communication des ministères étudiés ont fortement progressé entre 2006 et 2009, avec une augmentation de 50 %. À cet égard, elle souligne que « le net accroissement des moyens d'intervention du SIG en 2008 et 2009 ne s'est pas accompagné d'une diminution équivalente des dépenses de communication déclarées par les ministères », tout en ajoutant que, malgré ce rééquilibrage budgétaire, « les dépenses du SIG ne représentent toujours qu'une fraction très minoritaire de la dépense de communication totale du Gouvernement ».

À titre d'exemple, le directeur du SIG a indiqué à votre rapporteur que la campagne d'information sur la réforme des retraites en 2010, qui n'a pas été pris en charge par son service, a donné lieu à un budget d'achat d'espaces publicitaires conséquent de 10 millions d'euros.

Le SIG disposait en 2011 de 99 agents titulaires et contractuels.

2. Une diminution rapide des dépenses à partir de 2012

En raison de la période de réserve électorale, qui réduit la possibilité de communication du Gouvernement, les crédits de fonctionnement du SIG, hors personnel, ont été réduits en 2012. Initialement prévus à hauteur de 19 millions dans le projet de loi de finances pour 2012, ils se sont établis à 16 millions.

L'année 2013 a vu la poursuite de la réduction des crédits du SIG.

Selon le directeur du SIG, l'exercice 2014 devrait voir à nouveau la poursuite de la réduction rapide des crédits de fonctionnement et des emplois. Cette réduction se combine avec la diminution importante des crédits dédiés à la communication dans les ministères. Il s'agit en effet d'une dépense qu'il est facile de réduire voire de supprimer. Cette évolution a notamment pesé sur le budget d'achat d'espaces publicitaires, qui fait l'objet d'une gestion mutualisée par le SIG. Ainsi, en 2013, ce budget s'est élevé à 12 millions pour l'ensemble des ministères, chiffre à comparer au budget d'achat d'espaces publicitaires de la seule réforme des retraites en 2010, d'un montant de 10 millions d'euros.

L'année 2014 comportera plusieurs périodes de réserve électorale. Cependant, *in fine*, elle pourrait voir des crédits de fonctionnement à hauteur de seulement 13 millions d'euros, soit 40 % de moins que le sommet de 2009. En l'état, il est à craindre que l'évolution se poursuive en 2015.

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

PLF 2012	LFI 2012	2012 (après gel)	LFI 2013	2013 (après gel)	PLF 2014	2014 (après gel)
19,2	16,0	15,0	15,0	13,5	13,7	13,0 (est.)

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

En 2013, le budget alloué aux enquêtes d'opinion est de 1,7 million d'euro, alors qu'il était de 2,5 millions en 2010.

En termes d'emplois, alors que le SIG comptait une centaine d'agents en 2011, le plafond d'emplois mentionné dans le projet de loi de finances pour 2014 est annoncé à 84. Selon le directeur du SIG, le nombre d'emplois était déjà de 80 en 2012 et devrait être de 75 fin 2013, 71 fin 2014 et 67 fin 2015.

Ainsi, tant en terme de crédits de fonctionnement que d'emplois, le SIG subit une réduction drastique et durable de ses moyens de fonctionnement. Cette situation impose de réduire le nombre comme l'ampleur des campagnes d'information sur les réformes gouvernementales, au profit de la stratégie de présence sur internet, moins coûteuse. Votre rapporteur constate cependant que cette stratégie ne permet pas une information correcte de l'ensemble de la population : la communication classique (campagnes d'informations...) et la communication par internet sont nécessairement complémentaires.

Prolonger cette évolution budgétaire va rendre impossible l'exercice des missions du SIG. Ajoutée à la réduction des budgets de communication des ministères, cette évolution risque de nuire à l'efficacité même de la politique du Gouvernement, par manque de communication et d'explication de son action.

À cet égard, votre rapporteur observe qu'aucune des campagnes de communication du Gouvernement en 2013 n'a été lancée par un ministre, sous forme notamment d'une conférence de presse (réforme des retraites, contrat de génération, travaux pour économies d'énergie...). En outre, ces campagnes sont apparues relativement modestes par leur ampleur.

Alors que le Gouvernement précédent a fait preuve de certains excès en matière de communication, votre rapporteur déplore que, à la faveur de l'effort partagé de réduction des dépenses, le Gouvernement actuel semble connaître l'excès inverse de l'insuffisance de communication. Il est nécessaire de réhabiliter la communication gouvernementale.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du Gouvernement

- **Mme Isabelle Saura**, directrice des services administratifs et financiers du Premier ministre

- **Mme Florence Dubois-Stevant**, chef du service de la législation et de la qualité du droit

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

Service d'information du Gouvernement

- **M. Philippe Guibert**, directeur

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

- **Mme Nicole Civatte**, adjointe au directeur