

N° 743

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux **résultats de la gestion et portant approbation des comptes**  
de l'année 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 10  
Direction de l'action du Gouvernement

BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

*Rapporteur spécial : M. Christopher SZCZUREK*

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 1285, 1492 et T.A. 138

Sénat : 718 (2024-2025)



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                          | <u>Pages</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>                                                                                                           | <b>5</b>     |
| <b>I. LA MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT » .....</b>                                                                                                     | <b>7</b>     |
| A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS ENREGISTRANT UNE NOUVELLE HAUSSE<br>SIGNIFICATIVE, REFLÉTANT L’AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS<br>EN LOI DE FINANCES INITIALE.....        | 7            |
| B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....                                                                                                                          | 9            |
| 1. <i>Un niveau de sécurité informatique en tension, dans un contexte marqué par<br/>        l’augmentation des menaces, notamment autour des JOP de Paris 2024.....</i> | <i>9</i>     |
| 2. <i>Des dépenses immobilières de fonctionnement alourdies par des loyers en forte hausse.....</i>                                                                      | <i>12</i>    |
| <b>II. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION<br/>ADMINISTRATIVE » .....</b>                                                                         | <b>14</b>    |
| A. DES RECETTES EN PROGRESSION PAR RAPPORT À 2023.....                                                                                                                   | 14           |
| B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UNE<br>ÉVOLUTION IMPORTANTE DU STATUT DES PERSONNELS .....                                                        | 16           |
| C. UN NIVEAU DE TRÉSORERIE TRÈS ÉLEVÉ, QUI POURRAIT JUSTIFIER UN<br>PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DU BUDGET GÉNÉRAL .....                                                        | 18           |



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### La mission « Direction de l'action du Gouvernement »

**1. Le taux d'exécution des crédits** autorisés en loi de finances initiale pour la mission s'élève à **95,5 % en AE et 96,6 % en CP**. Le montant des crédits exécutés atteint ainsi **975,5 millions d'euros en AE et 1,017 milliard d'euros en CP, en hausse respectivement de + 13,0 % et de + 13,7 % par rapport à l'exécution 2023**. De même, **les effectifs présentent une nouvelle progression**, quoique nettement inférieure à la prévision en LFI 2024, **de + 73,2 ETP**, contre + 159 ETP en prévision. Le nombre d'ETP consommés en 2024 s'élève ainsi à **3 732,6 ETP, contre 3 547 ETP consommés en 2023**.

**2. L'année 2024 a fortement mobilisé les ressources de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », en particulier au titre de la contribution à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024. La dimension numérique de l'événement s'est notamment traduite par une sollicitation importante des services compétents en matière de cybersécurité et de protection contre les ingérences numériques étrangères, à savoir l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM).**

**3. Les dépenses immobilières de fonctionnement sont alourdies par des loyers en forte hausse. En particulier, la révision des loyers explique une part prépondérante de la hausse de 31 % des dépenses correspondantes sur le programme 129 « Coordination de l'action gouvernementale », à 37,5 millions d'euros contre 28,5 millions d'euros en 2023. Plus généralement, avec un taux de 56 % par rapport au total des dépenses immobilières de fonctionnement, en hausse constante, le poids des loyers représente un risque pour la mission, notamment lorsqu'elle ne peut en assurer la maîtrise. À ce titre, le rapporteur avait déjà relevé, dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2025, le caractère problématique du recours à des baux locatifs pour héberger des autorités ayant vocation à perdurer.**

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative »

1. L'exécution 2024 est marquée par un **niveau de recettes encaissées en croissance de + 5,4 %, à 194,6 millions d'euros** contre 184,7 millions d'euros en 2023. Ce montant est **sensiblement supérieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale**, de 167,3 millions d'euros (+ 16,3 %).

En particulier, **le montant total des recettes des annonces s'élève ainsi à 190,2 millions d'euros, en hausse de 5,6 % par rapport à l'exécution 2023** (180,1 millions d'euros). Cette évolution est essentiellement portée par les **revenus du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), de 113,4 millions d'euros** contre 100,5 millions d'euros en exécution 2023, après une baisse constatée en 2023 due aux difficultés de la mise en place du guichet unique des formalités des entreprises.

2. Le budget annexe se distingue à nouveau par la **maîtrise de ses dépenses**, qui connaissent une **légère diminution, à 141,4 millions d'euros en AE et 138,7 millions d'euros en CP (- 0,4 % en AE et - 2,7 % en CP par rapport à 2023)**. Il dégage ainsi un **nouvel excédent significatif, de 55,9 millions d'euros en CP, en croissance** par rapport au résultat excédentaire de 42,1 millions d'euros enregistré en 2023. Ce solde est largement supérieur à la prévision en loi de finances initiale, de 15,6 millions d'euros.

3. Cette situation très favorable résulte en particulier de la **modération des dépenses de personnel de la DILA**. Ainsi, **le schéma d'emplois de - 15 ETP a été sur-exécuté, avec - 20 ETP**, contribuant à la maîtrise des dépenses de titre 2. Cette sur-exécution s'explique par **l'accélération des départs en cessation anticipée d'activité**, en particulier pour les agents éligibles dont les départs étaient initialement prévus pour 2025, **à la suite de la requalification du statut des agents par la décision du Conseil d'État du 6 février 2024**.

4. Au 31 décembre 2024, **le montant de la trésorerie du budget annexe s'élève à 889,3 millions d'euros, en hausse de 55,7 millions d'euros par rapport à 2023 (791,7 millions d'euros)**. Ce niveau de trésorerie élevé résulte de **l'accumulation de résultats largement excédentaires sur la période récente**, du fait notamment des efforts d'économies de la DILA. Depuis 2019, **la trésorerie du budget annexe a ainsi connu une augmentation globale de 39,4 %**. Dans ce contexte, un **prélèvement de trésorerie au profit du budget général** pourrait être envisagé en loi de finances.

## I. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe **diverses entités rattachées au Premier ministre**. Depuis 2023 et la suppression du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 », créé à titre temporaire, la mission se compose ainsi de deux programmes :

- le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**, qui réunit les services du Premier ministre à proprement parler ;

- le **programme 308 « Protection des droits et libertés »**, qui comprend une dizaine d'autorités administratives indépendantes et d'organismes assimilés.

### A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS ENREGISTRANT UNE NOUVELLE HAUSSE SIGNIFICATIVE, REFLÉTANT L'AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE

La loi de finances initiale pour 2024 avait autorisé l'ouverture de **1,021 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **1,053 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**. À périmètre constant, la prévision de la LFI 2024 présentait une **hausse notable par rapport à la LFI 2023, de 3,7 % en AE et de 8,5 % en CP**.

#### Exécution des crédits de la mission par programme en 2024

(en % et en millions d'euros)

| Programme                                    |    | LFI 2023 | Exécution 2023 | LFI 2024 | Exécution 2024 | Exécution 2024 / exécution 2023 | Écart d'exécution 2024 |
|----------------------------------------------|----|----------|----------------|----------|----------------|---------------------------------|------------------------|
| [129] Coordination du travail gouvernemental | AE | 814,1    | 740,3          | 881,7    | 842,3          | + 13,8 %                        | - 4,5 %                |
|                                              | CP | 801,4    | 771,6          | 917,4    | 885,7          | + 14,8 %                        | - 3,5 %                |
| [308] Protection des droits et libertés      | AE | 127,3    | 122,6          | 139,5    | 133,2          | + 8,6 %                         | - 4,5 %                |
|                                              | CP | 127,7    | 122,9          | 135,4    | 131,0          | + 6,6 %                         | - 3,2 %                |
| TOTAL MISSION                                | AE | 941,4    | 862,9          | 1 021,1  | 975,5          | + 13,0 %                        | - 4,5 %                |
|                                              | CP | 929,1    | 894,5          | 1 052,8  | 1 016,7        | + 13,7 %                        | - 3,4 %                |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

**Le taux d'exécution des crédits autorisés en loi de finances initiale pour la mission s'élève à 95,5 % en AE et 96,6 % en CP**. Le montant des crédits exécutés atteint ainsi **975,5 millions d'euros en AE et 1,017 milliard d'euros**

en CP, en hausse respectivement de + 13,0 % et de + 13,7 % par rapport à l'exécution 2023.

Les taux d'exécution sont quasiment identiques entre les deux programmes de la mission : pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », ils s'élèvent à 95,5 % en AE et 96,5 % en CP ; pour le programme 308 « Protection des droits et libertés », ils sont de 95,5 % en AE et 96,8 % en CP.

À titre de comparaison, le taux d'exécution des crédits de la mission en 2023 s'élevait à 91,7 % en AE et 96,3 % en CP. Ainsi, en dépit de la croissance de ses moyens, avec la création et la montée en charge de nouveaux organismes, la mission continue de présenter une consommation des crédits conforme à l'autorisation parlementaire.

**Schéma d'emplois de la mission**  
**« Direction de l'action du Gouvernement » en 2024**

(en ETP)

|                                                 | Prévision<br>LFI 2024 | Sorties        | dont départs<br>en retraite | Entrées        | Exécution<br>2024 | Écart<br>exécution/LFI |
|-------------------------------------------------|-----------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-------------------|------------------------|
| [129] Coordination du travail<br>gouvernemental | + 126                 | 1 367,8        | 31,0                        | 1 403,6        | + 35,8            | - 71,6 %               |
| [308] Protection des droits et<br>libertés      | + 33                  | 203,0          | 6,0                         | 240,4          | + 37,4            | + 13,3 %               |
| <b>Total pour la mission</b>                    | <b>+ 159</b>          | <b>1 570,8</b> | <b>37,0</b>                 | <b>1 644,0</b> | <b>+ 73,2</b>     | <b>- 54,0 %</b>        |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

De même, les effectifs présentent une nouvelle progression, quoique nettement inférieure à la prévision en LFI 2024, de + 73,2 ETP, contre + 159 ETP en prévision. Le nombre d'ETP consommés en 2024 s'élève ainsi à 3 732,6 ETP, contre 3 547 ETP consommés en 2023.

De fait, les emplois consommés par la mission ont bénéficié d'une croissance continue dans la période récente : alors qu'ils s'élevaient à 3 185 ETP en 2020, ils ont connu en quatre ans une augmentation significative, pour atteindre désormais 3 732,6 ETP.

Cette croissance est principalement due à la hausse des effectifs du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui est passé de 2 613 ETP consommés en 2020 à 3 037 ETP consommés en 2024, soit un schéma d'emplois de + 424 ETP, représentant plus de 15 % des effectifs du programme.



Dans des proportions moindres en valeur absolue, le programme 308 « Protection des droits et libertés » enregistre une croissance de + 123,6 ETP consommés entre 2020 (572 ETP) et 2024 (695,6 ETP) : cette évolution représente cependant **plus de 20 % des effectifs du programme**.

## **B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **1. Un niveau de sécurité informatique en tension, dans un contexte marqué par l'augmentation des menaces, notamment autour des JOP de Paris 2024**

L'année 2024 a fortement mobilisé les ressources de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », en particulier au titre de la contribution à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024.

Si la **délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP)**<sup>1</sup>, créée en 2017, a représenté une consommation de crédits de 2,4 millions d'euros en 2024, avec des effectifs de 24 ETP au plus fort de l'activité, la dimension numérique de l'événement s'est traduite par une **sollicitation importante des services compétents en matière de cybersécurité et de protection contre les ingérences numériques étrangères**.

Placé auprès du chef du Gouvernement, le **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)** comprend plusieurs instances compétentes en matière de cybersécurité, en particulier :

- **l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)** : autorité nationale en matière de cybersécurité et de cyberdéfense, l'action de l'ANSSI se compose de quatre grandes missions, à savoir défendre, connaître, partager et accompagner les entités publiques et privées visées par les cyberattaques ;

- **l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)** : chargé d'assurer les communications protégées des plus hautes autorités de l'État en tout temps et en tous lieux, l'OSIIC assure également la fonction de direction des systèmes d'information pour l'ensemble des entités composant le SGDSN.

---

<sup>1</sup> La DIJOP était chargée de l'animation et de la coordination des activités des administrations et des établissements publics nationaux concourant à l'organisation de l'événement, notamment au travers de l'organisation du comité de coordination et du comité des partenaires. Elle était également chargée des relations de l'État avec le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO), en liaison avec les préfets et les collectivités territoriales concernées.

### **La mobilisation de l'ANSSI pour assurer la cybersécurité des JOP de Paris 2024**

La mobilisation des équipes de l'ANSSI, dont la mission est d'assurer la continuité essentielle au bon fonctionnement des services de l'État, s'est appuyée, pour les JOP de Paris 2025, sur un dispositif opérationnel refondu en 2023 dans le cadre du dispositif national de gestion de crise de la coupe du monde de rugby, qui a servi de préparation pour les JOP.

Grâce à une large sensibilisation aux risques et à la gestion de crise, l'ANSSI a préparé tous les acteurs des JOP à la tenue de la manifestation et a réalisé des audits visant à déterminer la capacité à faire face à d'éventuelles cyberattaques des nombreux systèmes d'information critiques pour la préparation et le déroulement des JOP.

Un budget de 11,3 millions d'euros (6,4 millions d'euros en 2023 et 4,9 millions d'euros en 2024) a été mobilisé pour participer au financement des mesures destinées à renforcer la protection des systèmes présentant des défaillances.

Aux côtés de la direction interministérielle du numérique (DINUM), l'ANSSI a également piloté un programme visant à renforcer la résilience de l'infrastructure stratégique que représente le réseau interministériel de l'État (RIE).

Enfin, 29 renforts occasionnels ont été recrutés spécifiquement, pour une durée moyenne de 190 jours, représentant une masse salariale estimée à 0,7 millions d'euros.

*Source : commission des finances, d'après la note d'exécution budgétaire 2024*

De surcroît, afin de lutter contre les campagnes de manipulation de l'information organisées par des pays étrangers, le **service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM)** a poursuivi sa montée en puissance en 2024. Doté de 3 millions d'euros et de 45 agents, ce service a élevé son niveau d'expertise technique en élargissant ses partenariats stratégiques<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024, mission « Direction de l'action du Gouvernement », avril 2025.

## Niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État

(en note de 0 à 5 ou en pourcentage)

|                                                                                                            | 2022<br>Réalisation | 2023<br>Réalisation | Cible<br>2024 | 2024<br>Réalisation | Cible<br>2025 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| Maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État                                          | 3,1                 | 3,3                 | 3,6           | 3,6                 | 3,8           |
| Niveau d'avancement des grands projets interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information | 95                  | 96                  | 96            | 96                  | 97            |
| Taux de réalisation du schéma directeur des systèmes d'information interministériels classifiés            | 100                 | 83                  | 100           | 76                  | 100           |

Note : le sous-indicateur relatif à la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État reflète l'écart entre un niveau de maturité effectif et un niveau de maturité considéré comme adéquat en fonction de l'activité du ministère. Ces niveaux sont déterminés à l'aide d'un guide méthodologique et d'un questionnaire établis par l'ANSSI en collaboration avec les départements ministériels. Les données fournies par les ministères peuvent éventuellement être corrigées à partir des constats faits par l'ANSSI lors de ses inspections.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Comme en 2023, les cibles sont atteintes aussi bien pour la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État que pour le niveau d'avancement des grands projets interministériels en la matière.

En particulier, après une baisse ponctuelle entre 2021 et 2022 (tout en demeurant au-dessus de la cible, fixée à 3,0 sur 5), la maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État poursuit sa progression, pour atteindre le niveau de 3,6 sur 5. D'après la documentation budgétaire, cette trajectoire encourageante serait liée au lancement des réunions interministérielles (RIM) Cyber dès août 2021, complétées par la mise en place de conseillers cybersécurité dans les cabinets ministériels.

En revanche, le taux de réalisation du schéma directeur des systèmes d'information interministériels classifiés se dégrade nettement, à 76 % contre 83 % en 2023 et 100 % en 2022, pour une cible fixée à 100 %. De même, le taux de sites sensibles ayant subi un incident dont la durée globale est supérieure à 4 heures connaît une hausse notable, de 0,7 point, à 3 % contre 2,3 % en 2023, pour une cible fixée à 2 %

**Taux de sites sensibles ayant subi un incident  
dont la durée globale est supérieure à 4 heures**

(en pourcentage)

|                                                                                    | 2022<br>Réalisation | 2023<br>Réalisation | Cible<br>2024 | 2024<br>Réalisation | Cible<br>2025 |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| <b>Taux de sites sensibles<br/>ayant subi un incident<br/>supérieur à 4 heures</b> | 3,5                 | 2,3                 | 2             | 3                   | 2             |

Note : les sites sensibles couverts par cet indicateur correspondent aux sites sensibles du réseau interministériel de l'État (RIE).

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

## **2. Des dépenses immobilières de fonctionnement alourdies par des loyers en forte hausse**

La **direction des services administratifs et financiers (DSAF)** du Premier ministre assume, à travers l'action 10 « Soutien » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », les **fonctions de propriétaire de biens immobiliers multi-occupants, tant pour l'îlot Ségur-Fontenoy que pour l'ensemble des emprises des sites historiques rattachées aux services du Premier ministre.**

Comme le notait la Cour des comptes en 2019 dans ses observations définitives relatives à l'opération Ségur-Fontenoy, *« d'un point de vue comptable, le montage juridique a permis à l'État de ne pas enregistrer l'investissement dans la dette de l'État, au sens des traités européens. Celui-ci est remboursé plus tard à la livraison des bâtiments et lissé dans des loyers ».*

Alors que les loyers sont indexés sur l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), indice positif depuis 2021, leur révision explique une part prépondérante de la **hausse de 31 % des dépenses correspondantes<sup>1</sup> sur le programme 129, à 37,5 millions d'euros contre 28,5 millions d'euros en 2023.**

De même, sur le programme 308 « Protection des droits et libertés », les occupations immobilières se traduisent par des coûts de fonctionnement croissants. Ainsi, **le coût d'occupation des locaux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)<sup>2</sup> a connu une augmentation de 9 %** entre 2023 et 2024, consécutive à la hausse du prix du mètre carré lors de la signature du nouveau bail, en juillet 2023.

<sup>1</sup> Lesquelles incluent également des charges et diverses taxes.

<sup>2</sup> Dans un immeuble pris à bail par le Conseil d'Etat et pour lequel une convention d'utilisation des locaux sert de base au remboursement.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, avec un **taux de 56 % par rapport au total des dépenses immobilières de fonctionnement**, en hausse constante, **le poids des loyers représente « un risque pour la mission, notamment lorsqu'elle ne peut en assurer la maîtrise »**, comme c'est le cas pour la HATVP<sup>1</sup>.

À ce titre, le rapporteur avait déjà relevé, dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2025<sup>2</sup>, le **caractère problématique du recours à des baux locatifs pour héberger des autorités ayant vocation à perdurer**.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024, mission « Direction de l'action du Gouvernement », avril 2025.

<sup>2</sup> Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 10, mission « Direction de l'action du Gouvernement », déposé le 21 novembre 2024.

## II. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est géré depuis 2010 par la **direction de l'information légale et administrative (DILA)**, dont les principales missions sont la **diffusion d'informations légales**, l'**édition publique** et l'**information administrative**.

Le budget annexe comporte **deux programmes** :

- le **programme 623 « Edition et diffusion »**, qui regroupe l'ensemble des activités dites « métiers » de la DILA ;

- le **programme 624 « Pilotage et ressources humaines »**, qui couvre les dépenses de personnel, les dépenses liées à la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO), le financement des caisses de retraite complémentaires, les campagnes de communication, la gestion des moyens logistiques et humains, l'innovation, le développement et la stratégie ainsi que les activités financières.

### A. DES RECETTES EN PROGRESSION PAR RAPPORT À 2023

L'exécution 2024 est marquée par un **niveau de recettes encaissées en croissance de + 5,4 %**, à **194,6 millions d'euros** contre 184,7 millions d'euros en 2023. Ce montant est **sensiblement supérieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale**, de 167,3 millions d'euros (+ 16,3 %).

Le montant total des **recettes des annonces** s'élève ainsi à **190,2 millions d'euros**, représentant un **taux d'exécution supérieur de 16 % à la prévision initiale (163,9 millions d'euros)** ainsi qu'une **hausse de 5,6 % par rapport à l'exécution 2023 (180,1 millions d'euros)**. Cette évolution est essentiellement portée par les **revenus du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)**, de **113,4 millions d'euros** contre 91,0 millions d'euros en LFI 2024 et 100,5 millions d'euros en exécution 2023, après une baisse constatée en 2023 due aux difficultés de la mise en place du guichet unique des formalités des entreprises.

Quant aux **recettes hors annonces**, avec **4,4 millions d'euros** en 2024, elles présentent un léger reflux de - 4 % par rapport à l'exécution 2023 (4,6 millions d'euros), tout en excédant de 29 % la prévision en LFI 2024 (3,4 millions d'euros). Ce montant est globalement **en ligne avec la moyenne enregistrée dans la période récente** (4,3 millions d'euros en 2022, 5,8 millions d'euros en 2021 et 4,6 millions d'euros en 2020).

### Exécution des recettes du budget annexe en 2024

(en % et en millions d'euros)

| Recettes                                                         | LFI 2023      | Exécution 2023 | LFI 2024      | Exécution 2024 | Exécution 2024 /<br>exécution 2023 | Écart<br>d'exécution 2024 |
|------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|---------------|----------------|------------------------------------|---------------------------|
| Bulletin officiel des annonces des<br>marchés publics            | 66,30         | 72,30          | 66,30         | 69,65          | - 3,7 %                            | + 5,1 %                   |
| Bulletin des annonces légales et<br>obligatoires                 | 6,00          | 7,30           | 6,60          | 7,13           | - 2,3 %                            | + 8,0 %                   |
| Bulletin officiel des annonces<br>civiles et commerciales        | 91,00         | 100,48         | 91,00         | 113,36         | + 12,8 %                           | + 24,6 %                  |
| Journal officiel de la République<br>française – Lois et Décrets | 0,60          | 0,03           | 0,00          | 0,00           | Non significatif                   | Non significatif          |
| <b>Total Annonces</b>                                            | <b>163,90</b> | <b>180,11</b>  | <b>163,90</b> | <b>190,19</b>  | <b>+ 5,6 %</b>                     | <b>+ 16,0 %</b>           |
| Vente de publications et<br>abonnements                          | 0,90          | 1,27           | 1,00          | 0,87           | - 31,5 %                           | - 13,0 %                  |
| Prestations et travaux d'édition                                 | 1,90          | 2,14           | 1,90          | 1,99           | - 7,0 %                            | + 4,7 %                   |
| Autres activités                                                 | 0,50          | 1,23           | 0,50          | 1,49           | + 21,1 %                           | + 198,0 %                 |
| <b>Total Recettes hors annonces</b>                              | <b>3,30</b>   | <b>4,64</b>    | <b>3,40</b>   | <b>4,37</b>    | <b>- 5,8 %</b>                     | <b>+ 28,5 %</b>           |
| <b>Total Recettes</b>                                            | <b>167,20</b> | <b>184,74</b>  | <b>167,30</b> | <b>194,56</b>  | <b>+ 5,3 %</b>                     | <b>+ 16,3 %</b>           |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et la note d'exécution budgétaire 2024 de la Cour des comptes

### **Le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)**

Le BODACC est édité par la DILA dans le cadre de sa mission de service public de la transparence économique et financière.

Ce bulletin officiel national assure la publicité des actes enregistrés au registre du commerce et des sociétés (RCS) :

- les ventes et cessions ;
- les immatriculations ;
- les créations d'établissements ;
- les cessions relatives aux entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL) ;
- les procédures collectives ;
- les procédures de conciliation ;
- les rétablissements professionnels ;
- les avis divers ;
- les modifications ;
- les radiations ;
- les annonces de dépôt des comptes des sociétés.

Le BODACC publie également certaines annonces civiles :

- les annonces de rétablissement personnel ;
- les déclarations d'acceptation de succession à concurrence de l'actif net ;
- les avis d'envoi en possession.

En 2024, le BODACC a publié plus de 3,5 millions d'annonces et le site bodacc.fr a enregistré plus de 9 millions de visites. Son service d'alerte compte 26 000 abonnés.

*Source : commission des finances, d'après le site internet de la DILA*

### ***B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR UNE ÉVOLUTION IMPORTANTE DU STATUT DES PERSONNELS***

Encore une fois, le budget annexe se distingue par la **maîtrise de ses dépenses**, qui connaissent une **légère diminution**, à **141,4 millions d'euros en AE** et **138,7 millions d'euros en CP** (- 0,4 % en AE et - 2,7 % en CP par rapport à l'exécution 2023).



## Exécution des crédits du budget annexe par programme en 2024

(en % et en millions d'euros)

| Programme                             |    | LFI 2023 | Exécution 2023 | LFI 2024 | Exécution 2024 | Exécution 2024 / exécution 2023 | Écart d'exécution 2024 |
|---------------------------------------|----|----------|----------------|----------|----------------|---------------------------------|------------------------|
| [623] Edition et diffusion            | AE | 45,8     | 42,3           | 47,9     | 39,4           | - 6,9 %                         | - 17,7 %               |
|                                       | CP | 46,9     | 43,1           | 44,2     | 41,0           | - 4,9 %                         | - 7,2 %                |
| [624] Pilotage et ressources humaines | AE | 106,8    | 99,7           | 111,3    | 102,1          | + 2,4 %                         | - 8,3 %                |
|                                       | CP | 105,7    | 99,5           | 107,5    | 97,7           | - 1,8 %                         | - 9,1 %                |
| TOTAL MISSION                         | AE | 152,6    | 142,0          | 159,2    | 141,4          | - 0,4 %                         | - 11,2 %               |
|                                       | CP | 152,6    | 142,6          | 151,7    | 138,7          | - 2,7 %                         | - 8,6 %                |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

En 2024, le budget annexe dégage ainsi un **nouvel excédent significatif, de 55,9 millions d'euros en CP, en croissance par rapport au résultat excédentaire de 42,1 millions d'euros en CP enregistré en 2023**. De fait, ce solde est **largement supérieur à la prévision en loi de finances initiale, de 15,6 millions d'euros**.

Cette situation très favorable résulte en particulier de la **modération des dépenses de personnel de la DILA**. Ainsi, le **schéma d'emplois de - 15 ETP a été sur-exécuté, avec - 20 ETP**, contribuant à la maîtrise des dépenses de titre 2 (avec CAS Pensions). Cette sur-exécution s'explique par **l'accélération des départs en cessation anticipée d'activité**, en particulier pour les agents éligibles dont les départs étaient initialement prévus pour 2025, **à la suite de la requalification du statut des agents par la décision du Conseil d'État du 6 février 2024** (voir *infra*).

**La consommation du plafond d'emplois s'élève ainsi à 456,3 ETPT**, soit - 22,4 ETPT par rapport à l'exercice 2023 (478,7 ETPT). Il convient cependant de noter que cette consommation n'inclut pas, de même que pour les années précédentes, 28 ETPT d'apprentis.

## Schéma d'emplois de la DILA entre 2018 et 2025

(en ETP)

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 (prévision) |
|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| - 66 | - 42 | - 17 | - 11 | - 7  | - 15 | - 20 | 0                |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

### La décision du Conseil d'État du 6 février 2024

Une décision du Conseil d'État du 6 février 2024, rendue dans le cadre d'un contentieux administratif, a remis en cause le statut de droit privé des agents issus de l'ex-direction des Journaux officiels. Cette décision faisait suite à un contentieux individuel engagé par un ancien salarié de droit privé de la DILA, également membre du comité social, contre une décision de licenciement pour faute grave.

Dans cette décision, le Conseil d'État a jugé que les missions exercées par la DILA en vertu de son décret institutif n° 2010-31 du 11 janvier 2010 étaient celles d'un service public administratif et que ses agents devaient par conséquent être considérés comme des agents de droit public.

Cette décision a amené à engager une importante réforme consistant à régulariser la situation des agents au regard du droit public en proposant un contrat en conformité avec les règles de droit public au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

De manière immédiate, elle a eu pour conséquence l'arrêt à la fin de l'année 2024 du plan de départ volontaire des agents de droit privé. En effet, tous les agents recrutés sur contrat de droit privé et éligibles au plan de départ volontaire anticipé devaient être partis avant le 31 décembre 2024 pour en bénéficier.

Pour l'ensemble des agents concernés, la décision du Conseil d'État a nécessité de réviser ou revenir sur de nombreuses dispositions.

Ces changements n'ont pas eu d'impacts financiers directs en 2024. Cependant, la décision a contraint la DILA à revoir son schéma d'emplois pluriannuel, puisqu'elle a accéléré les départs, prévus en 2025, pour en faire intervenir davantage en 2024.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et la Cour des comptes

### C. UN NIVEAU DE TRÉSORERIE TRÈS ÉLEVÉ, QUI POURRAIT JUSTIFIER UN PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DU BUDGET GÉNÉRAL

Au 31 décembre 2024, le montant de la trésorerie du budget annexe s'élève à **889,3 millions d'euros, en hausse de 55,7 millions d'euros** par rapport à 2023 (791,7 millions d'euros).

Ce niveau de trésorerie élevé résulte de **l'accumulation de résultats largement excédentaires sur la période récente**, du fait notamment des efforts d'économies de la DILA. **Depuis 2019, la trésorerie du budget annexe a ainsi connu une augmentation globale de 39,4 %** (de 637,8 millions d'euros à 889,3 millions d'euros).

Si la nature des opérations concernées justifie juridiquement le recours à un budget annexe au regard de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, la Cour des comptes relève que « ***le constat, récurrent, d'une trésorerie très excédentaire, résultant de recettes dépassant largement et régulièrement les dépenses, pourrait conduire à s'interroger sur***

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

*l'opportunité du maintien de cette procédure dérogatoire au principe de non affectation des recettes »<sup>1</sup>.*

À défaut d'une éventuelle intégration au budget général, le rapporteur recommande, suivant la préconisation de la Cour des comptes, de **prévoir un prélèvement de la trésorerie du budget annexe vers le budget général par une disposition de la loi de finances.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2024, budget annexe « Publications officielles et information administrative », avril 2025.