

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## 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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XI

**COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL,  
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT**

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS .....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>I. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2017 .....</b>	<b>8</b>
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » .....	8
1. <i>La stabilité de l'architecture du programme</i> .....	8
2. <i>L'évolution du périmètre du programme</i> .....	10
B. UNE NOUVELLE HAUSSE EN 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME AU PROFIT DES ENJEUX DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT .....	10
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i> .....	11
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i> .....	12
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i> .....	13
<b>II. L'ÉVOLUTION DES SERVICES STRATÉGIQUES ET TRANSVERSAUX DU PREMIER MINISTRE .....</b>	<b>17</b>
A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT CONFRONTÉ AUX EFFETS DE L'INFLATION LÉGISLATIVE EN FIN DE LÉGISLATURE .....	17
B. LA PRÉPARATION DU « BREXIT » PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES .....	21
C. LA POURSUITE DES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE SIMPLIFICATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	25
D. LE TASSEMENT DES CRÉDITS ALLOUÉS AU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT EN DÉPIT DE LA PRIORITÉ EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	26
E. L'EXIGENCE DE DIVERSIFICATION ET DE NUMÉRISATION POUR LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>33</b>



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 23 novembre 2016 sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné<sup>1</sup>, 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 les crédits du budget annexe « **Publications officielles et information administrative** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2017**.

En premier lieu, le rapporteur pour avis a précisé que le programme devrait connaître en 2017, comme en 2016, une **forte progression de ses crédits**, avec une **augmentation de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 8,46 % en crédits de paiement**, dépassant désormais le seuil des 700 millions d'euros. Cette progression traduit, comme en 2016, la priorité accordée aux dépenses liées à la sécurité et au renseignement, mais résulte également de la mise en œuvre du projet immobilier dit « Ségur-Fontenoy ». En dehors de ces deux éléments, la contribution des services du Premier ministre à l'effort budgétaire commun se poursuivra, avec un tassement voire une réduction des crédits des différentes autres actions du programme.

En second lieu, le rapporteur pour avis a insisté sur le **phénomène de l'accroissement du volume des lois**, très net en cette fin de législature, pesant sur l'activité normative du Gouvernement et singulièrement sur l'élaboration des textes d'application des lois, considérant que la responsabilité en était partagée entre le Gouvernement et le Parlement, dans le cadre de la nouvelle procédure législative issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Enfin, M. Alain Anziani a évoqué l'implication du secrétariat général des affaires européennes dans la préparation du « Brexit », la hausse du taux d'application des lois, avec un objectif de 85 à 90 % à la fin de la législature, la poursuite de la baisse des crédits du service d'information du Gouvernement, en dehors des actions de communication prioritaires liées à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, ainsi que la suppression de la version imprimée du *Journal officiel* au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative »** inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de la réunion de la commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « Coordination du travail gouvernemental », au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », et au budget annexe « Publications officielles et information administrative »<sup>1</sup>.

Soucieuse du bon fonctionnement des institutions de la République, votre commission souhaite ainsi **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. Il porte également, entre autres, sur les crédits du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), rattachés au Premier ministre.

Affecté par des changements de périmètre limités, le programme « Coordination du travail gouvernemental » devrait connaître **en 2017, comme en 2016, une forte progression de ses crédits**, avec une augmentation de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 8,46 % en crédits de paiement, **dépassant désormais le seuil des 700 millions d'euros**. Cette progression traduit, comme l'année dernière, la priorité accordée par le Gouvernement aux dépenses liées à la sécurité et au renseignement, mais résulte également de la mise en œuvre du projet immobilier dit « Ségur-Fontenoy ». En dehors de ces deux éléments, **la contribution des services du Premier ministre à l'effort budgétaire commun se poursuivra**, ce dont votre rapporteur se félicite, dans la continuité de l'effort de sobriété gouvernementale initié en 2012.

Dans le cadre du présent avis budgétaire, outre l'analyse des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », votre rapporteur s'est également attaché à examiner l'évolution de l'activité des services du Premier ministre dont les missions intéressent particulièrement votre commission des lois : le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le secrétariat général pour

---

<sup>1</sup> 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.

la modernisation de l'action publique (SGMAP), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le service d'information du Gouvernement (SIG), ainsi que la direction de l'information légale et administrative (DILA), dont les crédits sont retracés au sein du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

## **I. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » EN 2017**

Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » regroupe les crédits correspondant aux **fonctions stratégiques de direction du Gouvernement et de coordination interministérielle exercées par le Premier ministre et par les services qui lui sont rattachés**.

Le programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » est l'un des trois programmes constituant la mission « Direction de l'action du Gouvernement », avec le programme n° 308 « Protection des droits et libertés »<sup>1</sup>, qui fait l'objet d'un avis de votre commission par notre collègue Jean-Yves Leconte, et le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », dont les problématiques sont abordées à l'occasion de l'avis de votre commission présenté par notre collègue Pierre-Yves Collombat sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

### **A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »**

Si son architecture n'est pas modifiée par rapport à la loi de finances pour 2016, qui avait vu la création d'une action pour mieux identifier les crédits attribués au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, créé auprès du Premier ministre en 2012, le programme connaît toutefois de notables changements de périmètre, contrairement à l'an passé.

#### **1. La stabilité de l'architecture du programme**

Hormis la création d'une action « modernisation de l'action publique » dans la loi de finances pour 2016, votre rapporteur se félicite de la stabilité de l'architecture globale du programme dans la durée, qui assure une lisibilité plus importante, en dépit des changements de périmètre.

---

<sup>1</sup> Le programme « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits affectés à neuf autorités publiques ou administratives indépendantes, à la commission nationale consultative des droits de l'homme et au Défenseur des droits.



---

Les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » sont ainsi répartis en **neuf actions** :

- crédits des cabinets du Premier ministre et des secrétaires d'État qui lui sont rattachés, ainsi que du secrétariat général du Gouvernement (SGG), du service d'information du Gouvernement (SIG) et de diverses structures de toute nature relevant du Premier ministre<sup>1</sup> (action n° 1 : coordination du travail gouvernemental)<sup>2</sup> ;

- crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), incluant 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, incluant les cabinets (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), 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), haut conseil de la famille (HCF)<sup>3</sup>, 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 nos 13 et 14 : ordre de la Légion d'honneur et ordre de la Libération) ;

---

<sup>1</sup> En particulier le secrétariat général à la mer, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, l'académie du renseignement, la commission supérieure de codification, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires et diverses instances consultatives.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Le haut conseil de la famille doit être remplacé, avec d'autres instances, par le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), en application de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

- crédits de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) (action n° 15 : MILDECA) ;

- crédits du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) (action n° 16 : modernisation de l'action publique).

## 2. L'évolution du périmètre du programme

Alors que la loi de finances pour 2016 n'avait vu que des modifications ponctuelles, le projet de loi de finances pour 2017 comporte des **changements plus notables dans le périmètre du programme**, dans des proportions toutefois moindres qu'en 2015, par voie de **transfert de crédits et d'effectifs**, entrant dans le programme pour la presque totalité. Ces changements n'altèrent pas l'architecture globale du programme.

Ces diverses modifications représentent au total un solde net positif de près de 9 millions d'euros de crédits et de 89 emplois.

Les principales modifications du périmètre sont les suivantes :

- entrée de 69 emplois au titre de la poursuite du processus progressif de rattachement des effectifs du groupement interministériel de contrôle (GIC) aux services du Premier ministre, provenant du ministère de la défense<sup>1</sup> ;

- entrée de 7 emplois ainsi que de 2,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement au titre des opérations de mutualisation des fonctions support de certains services du Premier ministre et certaines autorités administratives indépendantes dans le cadre du site « Ségur-Fontenoy », provenant du programme « Protection des droits et libertés » au sein de la même mission.

### **B. UNE NOUVELLE HAUSSE EN 2017 DES CRÉDITS DU PROGRAMME AU PROFIT DES ENJEUX DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT**

Après une forte hausse dans la loi de finances pour 2016, dans le texte initial puis par voie d'amendement gouvernemental au Sénat<sup>2</sup>, pour soutenir les **priorités du Gouvernement en matière de sécurité et de renseignement**, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » connaissent une nouvelle hausse significative dans le projet de loi de finances pour 2017. Celle-ci résulte des mêmes priorités, ainsi que de la complète mise en œuvre du projet immobilier dit « Ségur-Fontenoy »<sup>3</sup>, qui devrait s'achever en 2017.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre correspond à des effectifs du GIC proprement dit ainsi qu'à des effectifs de gendarmes et de policiers chargés de la sécurisation des sites du GIC. Ce rattachement résulte de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>2</sup> Amendement de majoration des crédits de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 34 millions d'euros en crédits de paiement au bénéfice du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et du groupement interministériel de contrôle.

<sup>3</sup> Cette opération vise à regrouper dans un même ensemble immobilier des services actuellement dispersés du Premier ministre et un certain nombre d'autorités administratives indépendantes, dont le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

À périmètre constant, en dehors de ces priorités, **l'effort budgétaire souhaité par le Premier ministre pour ses propres services se poursuit**, ce dont votre rapporteur se félicite, car il illustre l'exemplarité dont doit faire preuve le Premier ministre vis-à-vis de l'ensemble des départements ministériels.

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

Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2016, les crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le projet de loi de finances pour 2017, tel qu'il a été déposé, **augmentent de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 8,46 % en crédits de paiement, dépassant désormais les 700 millions d'euros** : 703 en autorisations d'engagement et 707 en crédits de paiement.

#### Autorisations d'engagement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (en euros)<sup>1</sup>

	LFI 2016	Part au sein de la mission dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part au sein de la mission dans le PLF 2017	Évolution entre la LFI 2016 et le PLF 2017
Coordination du travail gouvernemental	660 923 977	44,40 %	703 138 130	43,48%	+ 6,39 %
Protection des droits et libertés	97 173 145	6,53 %	101 084 810	6,25%	+ 4,03 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	730 525 477	49,07 %	813 012 889	50,27%	+ 11,29 %
Total de la mission	1 488 622 599	100,00 %	1 617 235 829	100%	+ 8,64 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

**Crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**  
(en euros)<sup>1</sup>

	LFI 2016	Part au sein de la mission dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part au sein de la mission dans le PLF 2017	Évolution entre la LFI 2016 et le PLF 2017
Coordination du travail gouvernemental	652 093 373	48,44 %	707 289 533	48,13%	+ 8,46 %
Protection des droits et libertés	102 846 436	7,64 %	95 491 169	6,50%	- 7,15 %
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	591 208 156	43,92 %	666 695 568	45,37%	+ 12,77 %
Total de la mission	1 346 147 965	100,00 %	1 469 476 270	100%	+ 9,16 %

Comme l'année dernière, cette nette augmentation des crédits devrait largement résulter de la **progression du nombre des emplois** du programme. Ainsi, le plafond d'emplois devrait augmenter en 2017 de 209, dont 89 du fait des changements de périmètre évoqués *supra*, 58 du fait de l'application du schéma d'emplois du programme et 62 résultant pour l'essentiel de la création en 2016 de deux nouveaux secrétariats d'État auprès du Premier ministre. Le plafond d'emplois devrait ainsi atteindre 2 848.

Quant au schéma d'emplois pour 2017, il prévoit une progression nette de 73 emplois. Cette progression correspond à 88 emplois supplémentaires au profit de la poursuite de la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ainsi que du renforcement des capacités du groupement interministériel de contrôle, tandis que les autres services du Premier ministre devraient voir la suppression de 15 emplois, traduisant le partage de l'effort budgétaire en dehors des missions prioritaires.

Ainsi, **comme en 2016, la progression des emplois du programme est très directement liée aux enjeux de renseignement et de sécurité.**

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

Au cours de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, aucun amendement n'a modifié le montant des crédits alloués au programme.

Au terme de la rédaction du présent rapport pour avis, nos collègues députés n'avaient pas achevé l'examen du projet de loi de finances, de sorte que votre rapporteur ne peut tenir compte d'une éventuelle modification des crédits

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

---

du programme « Coordination du travail gouvernemental » dans le cadre d'une seconde délibération, comme c'est souvent le cas. Cette seconde délibération vise généralement à réduire les crédits de fonctionnement et d'intervention du programme pour tenir compte des votes déjà intervenus sur la deuxième partie tout en évitant de dégrader le solde budgétaire.

### **3. L'évolution des crédits des actions du programme**

La répartition par action des crédits du programme est celle figurant dans l'annexe au projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

La différenciation dans l'évolution des crédits affectés aux différentes actions du programme illustre bien, à la fois, la poursuite de l'effort budgétaire au profit de la sécurité et de la modération budgétaire à l'œuvre dans les services du Premier ministre depuis plusieurs années, hormis le coût important de la dernière phase de l'opération dite « Ségur-Fontenoy ».

D'une part, les crédits de l'action n° 2 « coordination de la sécurité et de la défense », qui représentent presque la moitié des crédits du programme, devraient progresser fortement en 2017 : 6,93 % en autorisations d'engagement et 9,55 % en crédits de paiement. Dans la continuité des années précédentes, cette évolution illustre les priorités déjà évoquées *supra* en matière de sécurité, de renseignement et de défense, dans le périmètre du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale : poursuite de la montée en puissance du groupement interministériel de contrôle et de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

D'autre part, les crédits de l'action n° 10 « soutien » devraient encore plus fortement augmenter : 27,08 % en autorisations d'engagement et 32,87 % en crédits de paiement. Cette évolution s'explique par l'opération immobilière dite « Ségur-Fontenoy », destinée à rationaliser les implantations immobilières et mutualiser les fonctions support d'un certain nombre de services du Premier ministre et d'autorités administratives indépendantes qui sont budgétairement rattachées à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». L'essentiel des dépenses consacrées à cette opération sont concentrées sur 2016 et surtout sur 2017.

Conformément au calendrier prévu, le premier bâtiment « Fontenoy » a bien été livré en juin 2016, puis équipé pour plus de 500 postes de travail, avant l'emménagement de ses premiers occupants (Défenseur des droits, Commission nationale de l'informatique et des libertés...) en octobre. Le second bâtiment « Ségur » doit être livré en août 2017, pour environ 1 800 postes de travail.

La mutualisation des fonctions support dans le cadre de l'opération dite « Ségur-Fontenoy » devrait faire gagner à terme une quarantaine d'emplois selon le secrétaire général du Gouvernement.

Toutes les autres actions du programme devraient connaître en 2017 un tassement ou une diminution plus ou moins marquée de leurs crédits.

Cœur de l'action du Premier ministre, regroupant en particulier les crédits correspondant au cabinet du Premier ministre et au secrétariat général du Gouvernement, l'action n° 1 « coordination du travail gouvernemental » devrait voir en 2017 un léger tassement de ses crédits en dépit de la création de deux nouveaux secrétariats d'État en 2016, dont l'un toutefois n'existe déjà plus, en complément des deux secrétariats d'État existants (secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes et, pour quelques mois, secrétariat d'État chargé de l'égalité réelle), majorant de ce fait les crédits affectés aux cabinets ministériels.

Les crédits de l'action n° 11 « stratégie et prospective » devraient quant à eux connaître une forte diminution de 10,14 %, pesant surtout sur les crédits d'intervention<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Subventions à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), lié aux organisations syndicales, à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

**Autorisations d'engagement du programme « Coordination du travail gouvernemental »**  
(en euros)<sup>1</sup>

	LFI 2016	Part du programme dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part du programme dans le PLF 2017	Évolution entre la LFI 2016 et le PLF 2017
<i>Action n° 1 :</i> Coordination du travail gouvernemental	88 852 570	13,44 %	88 789 410	12,63 %	- 0,07 %
<i>Action n° 2 :</i> Coordination de la sécurité et de la défense	327 315 118	49,52 %	350 000 399	49,78 %	+ 6,93 %
<i>Action n° 3 :</i> Coordination de la politique européenne	16 615 890	2,51 %	16 600 175	2,36 %	- 0,09 %
<i>Action n° 10 :</i> Soutien	90 917 875	13,76 %	115 542 468	16,43 %	+ 27,08 %
<i>Action n° 11 :</i> Stratégie et prospective	29 070 853	4,40 %	26 124 053	3,72 %	- 10,14 %
<i>Action n° 13 :</i> Ordre de la Légion d'honneur	27 173 843	4,11 %	27 170 043	3,86 %	- 0,01 %
<i>Action n° 14 :</i> Ordre de la Libération	1 356 713	0,21 %	1 332 499	0,19 %	- 1,78 %
<i>Action n° 15 :</i> MILDECA	18 906 611	2,86 %	17 838 430	2,54 %	- 5,65 %
<i>Action n° 16 :</i> Modernisation de l'action publique	60 714 504	9,19 %	59 740 653	8,50 %	- 1,60 %
Total du programme	660 923 977	100 %	703 138 130	100 %	+ 6,39 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

**Crédits de paiement du programme « Coordination du travail gouvernemental »**  
(en euros)<sup>1</sup>

	LFI 2016	Part du programme dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part du programme dans le PLF 2017	Évolution entre la LFI 2016 et le PLF 2017
<i>Action n° 1 :</i> Coordination du travail gouvernemental	88 917 073	13,64 %	88 853 913	12,56%	- 0,07 %
<i>Action n° 2 :</i> Coordination de la sécurité et de la défense	315 288 667	48,35 %	345 403 904	48,83%	+ 9,55 %
<i>Action n° 3 :</i> Coordination de la politique européenne	16 615 890	2,55 %	16 600 175	2,35%	- 0,09 %
<i>Action n° 10 :</i> Soutien	94 915 013	14,56 %	126 117 806	17,83%	+ 32,87 %
<i>Action n° 11 :</i> Stratégie et prospective	29 070 853	4,46 %	26 124 053	3,69%	- 10,14 %
<i>Action n° 13 :</i> Ordre de la Légion d'honneur	27 173 843	4,17 %	27 170 043	3,84%	- 0,01 %
<i>Action n° 14 :</i> Ordre de la Libération	1 356 713	0,21 %	1 332 499	0,19%	- 1,78 %
<i>Action n° 15 :</i> MILDECA	18 906 611	2,90 %	17 838 430	2,52%	- 5,65 %
<i>Action n° 16 :</i> Modernisation de l'action publique	59 848 710	9,18 %	57 848 710	8,18%	- 3,34 %
Total du programme	652 093 373	100 %	707 289 533	100%	+ 8,46 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.



## II. L'ÉVOLUTION DES SERVICES STRATÉGIQUES ET TRANSVERSAUX DU PREMIER MINISTRE

Comme les années précédentes, votre rapporteur s'est attaché à suivre l'évolution de l'activité des services du Premier ministre dont les missions intéressent particulièrement votre commission des lois : le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le service d'information du Gouvernement (SIG) et la direction de l'information légale et administrative (DILA).

### A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT CONFRONTÉ AUX EFFETS DE L'INFLATION LÉGISLATIVE EN FIN DE LÉGISLATURE

Outre l'exigence de **sobriété et d'exemplarité gouvernementales**, qui se poursuit en 2016 et dans le projet de loi de finances pour 2017 et que votre rapporteur avait saluée dès son avis sur le projet de loi de finances pour 2013, le souci d'**améliorer l'efficacité du travail gouvernemental et interministériel** caractérise également de façon permanente l'action du Gouvernement et de son secrétariat général.

S'agissant du **processus d'élaboration des textes normatifs**, l'année 2015 a connu une légère remontée du nombre global de textes, après plusieurs années de baisse continue, comme l'illustre le tableau ci-après, parallèlement à la remontée du nombre de textes présentés en conseil des ministres depuis 2014. Il conviendra de vérifier en 2017 s'il s'agit d'une inflexion de tendance.

Textes suivis par le secrétariat général du Gouvernement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Textes soumis au conseil des ministres (lois, ordonnances et décrets réglementaires)	237	211	181	192	151	210	238
Textes publiés au <i>Journal officiel</i>	34 563	34 498	34 810	32 631	31 831	31 425	32 196
<i>dont lois (hors conventions internationales)</i>							47
<i>dont ordonnances</i>							66

Source : secrétariat général du Gouvernement

Les années 2015 et 2016 ont vu la poursuite de l'effort de maîtrise du nombre de réunions interministérielles, dont une part importante s'est tenue de façon dématérialisée<sup>1</sup>, au profit d'un travail collaboratif entre ministères concernés par préférence à une demande d'arbitrage du Premier ministre.

<sup>1</sup> Visioconférence, audioconférence ou concertation dématérialisée.

## Nombre de réunions suivies par le secrétariat général du Gouvernement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>
Réunions interministérielles <i>dont dématérialisées</i>	1091	1454	1389	1461	1589	1154	1369	891 125 (14 %)	1031 320 (31 %)	634 124 (20 %)
Conseils des ministres	48	50	46	49	47	48	50	50	49	30

Source : secrétariat général du Gouvernement

Lors de son audition, le secrétaire général du Gouvernement s'est particulièrement inquiété devant votre rapporteur de l'**accroissement du volume des lois lors de l'examen parlementaire**, évoquant pour les textes récents un « coefficient multiplicateur » de 3 à 4 du nombre d'articles. À titre d'exemples, selon le secrétaire général, les textes les plus caractéristiques de ce phénomène sont la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (coefficient de 3,98), la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (coefficient de 3,60) et la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (coefficient de 4,22).

Toutefois, les statistiques globales transmises à votre rapporteur par le secrétariat général du Gouvernement font plutôt apparaître un coefficient moyen annuel variant entre 1,68 et 2,17 au cours de la présente législature, certes avec une augmentation de ce coefficient au long de la législature. Ce coefficient est légèrement plus marqué pour les projets de loi par rapport aux propositions de loi, variant entre 1,72 et 2,29 avec la même évolution au long de la législature.

Le secrétaire général du Gouvernement a fait état d'un effort pour limiter le volume initial des textes, mais a estimé que le Gouvernement, du fait de la **nouvelle procédure législative**, mise en œuvre en 2009, disposait d'une moindre maîtrise du processus des amendements, pouvant expliquer ce phénomène.

Cependant, par rapport aux législatures précédentes, la différence ne réside pas dans le coefficient moyen, globalement comparable (entre 1,55 et 2,23 selon les années depuis 2002), mais dans son niveau élevé pendant les deux années consécutives 2015 et 2016, ce qui pèse davantage sur l'activité normative du SGG comme sur celle du Conseil d'État.

<sup>1</sup> Chiffres au 31 juillet 2016.

---

À cet égard, votre rapporteur rappelle que le Premier ministre, dans sa circulaire du 12 septembre 2014 sur la méthode de travail du Gouvernement puis dans celle du 30 octobre 2015 sur l'organisation du travail interministériel, a insisté sur la nécessité de « *limiter le gonflement excessif des textes* ». Si votre rapporteur ne peut que souscrire à cet objectif, force est de reconnaître que **le Gouvernement est en partie responsable de cette situation**, tant par le volume et l'hétérogénéité du texte initial d'un certain nombre de projets de loi récents, qui peuvent dès lors susciter un grand nombre d'amendements parlementaires, que par le nombre des amendements que le Gouvernement suscite ou présente lui-même en cours de discussion. Il est évident qu'une telle situation nuit à la qualité de l'examen parlementaire comme à la qualité de la loi.

Les deux dernières années se caractérisent par l'examen de projets de loi particulièrement volumineux. Ainsi, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est passée de 106 à 308 articles, soit un coefficient de 2,90, et la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, en cours d'examen par le Conseil constitutionnel, de 57 à 169 articles, soit un coefficient de 2,96.

S'agissant des ordonnances, le secrétaire général du Gouvernement a constaté un accroissement du nombre des habilitations, parallèle à celui du volume des lois. Votre rapporteur rappelle que les habilitations ne peuvent être que d'origine gouvernementale : leur multiplication n'est donc pas de la responsabilité des parlementaires.

**Le nombre et le volume des lois, en fin de législature de l'Assemblée nationale, rendent plus difficile l'élaboration rapide des textes d'application**, en dépit d'un suivi régulier de l'application des lois et d'un pilotage renforcé par le Premier ministre sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement. Votre rapporteur rappelle qu'un bilan de l'application des lois est présenté chaque mois en conseil des ministres, depuis 2015, traduisant la mobilisation du Gouvernement sur cette question, et qu'un comité interministériel de l'application des lois se réunit régulièrement.

Après une chute en 2014, **le taux d'application des lois a progressé**, selon les évaluations du SGG, de 59 % au 31 décembre 2014 à 72 % au 30 juin 2015, 87 % au 31 décembre 2015 et 84 % au 1<sup>er</sup> octobre 2016. Toutefois, l'adoption en 2015 et 2016 de nombreuses lois d'un volume important rend cet effort plus difficile pour les années 2016 et 2017, quand bien même le travail de préparation des textes d'application est souvent engagé en amont de l'adoption définitive de la loi, sous l'impulsion du SGG, en particulier pour les textes les plus importants et volumineux. Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, il restait un stock d'environ 400 mesures réglementaires et 150 ordonnances à prendre sur des lois promulguées depuis le début de la législature.

Le taux d'application des lois visé en fin de la présente législature est de 85 à 90 % selon le secrétaire général du Gouvernement, étant précisé que les derniers textes seront vraisemblablement adoptés en février 2017 par le Parlement.

S'agissant des **effectifs des cabinets ministériels**, l'année 2016 aura vu leur **accroissement significatif**, en raison d'un nombre plus important de membres du Gouvernement, avec 39 cabinets au 1<sup>er</sup> août 2016 contre 34 au 1<sup>er</sup> août 2015, représentant une hausse des effectifs de 13,7 %. La moyenne du nombre de membres par cabinet reste cependant stable (14,4 contre 14,5). Comme en 2014 puis en 2015, l'évolution des effectifs des cabinets en 2016 correspond donc à la seule évolution de la composition du Gouvernement. Les effectifs des fonctions support connaissent quant à eux une hausse bien plus limitée, de 3,68 %.

Votre rapporteur rappelle que le Premier ministre a fixé un **plafond de 15 membres de cabinet pour les ministres et de 10 pour les ministres délégués ou secrétaires d'État**<sup>1</sup>, hors personnels affectés aux fonctions support. Il peut cependant accorder des dérogations ponctuelles.

Hors cabinet du Premier ministre, l'effectif maximal théorique est ainsi de 470 en 2016 pour un nombre effectif de 496, soit un dépassement de 5,5 %, comparable à celui des années précédentes<sup>2</sup>. **Les dérogations accordées par le Premier ministre sont donc fréquentes, comme les années précédentes.** Ainsi, au 1<sup>er</sup> août 2016, 10 ministres sur 18 et 5 secrétaires d'État sur 20 dépassaient le plafond fixé par le Premier ministre. Votre rapporteur relève spécialement le cas de la secrétaire d'État chargée des relations internationales sur le climat et de la biodiversité, dont le cabinet ne comptait pas moins de 14 membres au 1<sup>er</sup> août 2016, soit presque autant qu'un ministre de plein exercice et, en pratique, autant que la ministre de la fonction publique et plus que le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, alors que le cabinet de sa ministre de tutelle comportait déjà 18 membres.

En outre, alors que votre rapporteur avait salué la modération dans les effectifs du cabinet du Premier ministre en 2014 et 2015, il constate une forte augmentation cette année, revenant au niveau moyen des années 2007 à 2013, avec 67 membres en 2016, contre 59 en 2015, soit une augmentation de 13,5 %.

---

<sup>1</sup> Cette règle a été rappelée par la circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014. 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.

<sup>2</sup> Le dépassement de l'effectif théorique était de 6,3 % en 2015, 4,1 % en 2014 et de 5,3 % en 2013.

**Effectif des membres des cabinets ministériels<sup>1</sup> depuis 2007  
et effectif des membres du Gouvernement depuis 2013**

1 <sup>er</sup> sept. 2007	1 <sup>er</sup> juillet 2008	1 <sup>er</sup> août 2009	1 <sup>er</sup> juillet 2010	1 <sup>er</sup> août 2011	1 <sup>er</sup> août 2012	1 <sup>er</sup> août 2013	1 <sup>er</sup> août 2014	1 <sup>er</sup> août 2015	1 <sup>er</sup> août 2016
553	652	652	616	511	525	565	461	495	563
						38	32	34	39

**Effectif des fonctions support<sup>2</sup> des cabinets ministériels depuis 2007**

1 <sup>er</sup> sept. 2007	1 <sup>er</sup> juillet 2008	1 <sup>er</sup> août 2009	1 <sup>er</sup> juillet 2010	1 <sup>er</sup> août 2011	1 <sup>er</sup> août 2012	1 <sup>er</sup> août 2013	1 <sup>er</sup> août 2014	1 <sup>er</sup> août 2015	1 <sup>er</sup> août 2016
2 411	2 696	2 678	2 853	2 520	2 378	2 471	2 306	2 334	2420

**Effectif des membres du cabinet du Premier ministre<sup>3</sup> depuis 2007**

1 <sup>er</sup> sept. 2007	1 <sup>er</sup> juillet 2008	1 <sup>er</sup> août 2009	1 <sup>er</sup> juillet 2010	1 <sup>er</sup> août 2011	1 <sup>er</sup> août 2012	1 <sup>er</sup> août 2013	1 <sup>er</sup> août 2014	1 <sup>er</sup> août 2015	1 <sup>er</sup> août 2016
69	70	70	67	63	63	67	55	59	67

Votre rapporteur salue l'effort de transparence sur les effectifs et la rémunération des cabinets ministériels réalisé par le Gouvernement depuis le début de la législature, effort accru l'année dernière par la publication de chiffres sur la position statutaire des membres des cabinets.

Enfin, le secrétariat général du Gouvernement assurera la **continuité de l'administration de l'État, en 2017**, en permettant au Gouvernement qui sera nommé après l'élection présidentielle de se mettre en place rapidement et d'appliquer son programme, notamment législatif.

**B. LA PRÉPARATION DU « BREXIT » PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES  
AFFAIRES EUROPÉENNES**

Créé en 2005, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE)<sup>4</sup> a pour mission de coordonner les positions interministérielles, sous l'autorité du Premier ministre, pour préparer celles défendues par la France dans les

<sup>1</sup> Incluant le cabinet du Premier ministre.

<sup>2</sup> Ces fonctions support regroupent la protection du ministre, la sécurité des bâtiments, l'assistance et le secrétariat, l'intendance et la logistique.

<sup>3</sup> Incluant le cabinet militaire du Premier ministre. Les données statistiques antérieures à 2012 fournies par le Gouvernement ne distinguent pas le cabinet militaire de l'ensemble du cabinet.

<sup>4</sup> En remplacement du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), créé en 1948.

négociations européennes, sur l'ensemble des sujets à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique monétaire<sup>1</sup>.

Il veille à l'application du droit européen, notamment par le suivi de la transposition des directives ainsi que des contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>2</sup>. Il organise les relations entre la France et les institutions européennes en lien avec la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles (préparation du Conseil européen et du conseil des ministres de l'Union européenne, Parlement européen, Cour des comptes européenne...), effectuant un travail d'influence française auprès des institutions européennes, qui s'étend au suivi de la carrière européenne des fonctionnaires français. Enfin, il est une source d'expertise pour l'ensemble des ministères, mais aussi pour les autorités administratives indépendantes et les collectivités territoriales.

Votre rapporteur tient à rappeler que le modèle administratif du SGAE, placé auprès du Premier ministre – le secrétaire général étant de plus lui-même le conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes – est largement salué pour son efficacité dans la préparation et la cohérence des positions de la France vis-à-vis des institutions européennes.

En 2016, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a été mis à contribution par des dossiers qui le mobiliseront également fortement en 2017, en particulier la **sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne** – le « Brexit » – et la **crise des migrants**. Dans ce contexte de crise multiforme dans l'Union européenne, les réunions du Conseil européen et du sommet de la zone euro sont plus fréquentes et exigent un important travail préparatoire.

En audition, le secrétaire général a pu exposer à votre rapporteur les différents aspects de la crise des migrants (accueil et relocalisation, missions des « hotspots » pour identifier les demandeurs d'asile, renforcement du contrôle aux frontières de l'espace Schengen, partenariat avec les pays d'origine...) et ses répercussions sur les relations entre États membres. Il a notamment souligné la mise en place, en octobre 2016, du nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, amplifiant la mission de l'agence Frontex, dont l'idée initiale était française, en 2014 : 170 personnels français font partie de ce dispositif, sur un total de 1 500 pour toute l'Union européenne, et sont mobilisables en cas de menace pour intervenir sur une frontière extérieure de l'Union.

Concernant plus spécialement le « **Brexit** », le secrétaire général a insisté sur la rapidité et la réactivité des 27 autres États membres à la suite du référendum britannique du 23 juin 2016, dans le cadre d'une position commune. En effet, cette position avait fait l'objet de travaux préparatoires

---

<sup>1</sup> La PESC relève du ministère des affaires étrangères, tandis que la politique monétaire est suivie par la direction générale du Trésor.

<sup>2</sup> En lien avec la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères. Ce contentieux porte principalement sur des retards de transposition et des questions de conformité des règles nationales au droit européen.

---

en amont, auxquels le SGAE a pris une large part, en vue d'assurer une réaction rapide et unie en cas de référendum positif. La France défend une position selon laquelle la sortie de l'Union européenne ne peut procurer un avantage.

Selon les données communiquées à votre rapporteur, le « Brexit » coûterait de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'euros au budget de la France, pour compenser la fin de la contribution nette du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne, variant de 7 à 9 milliards selon les années. Diverses agences européennes ont également leur siège au Royaume-Uni.

L'année 2017 devrait donc voir l'engagement des négociations, très complexes techniquement et juridiquement, en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, une fois que le gouvernement britannique aura notifié aux institutions européennes sa demande de retrait. Cette négociation exigera une forte implication du SGAE, laquelle s'ajoutera au flux normal de ses nombreuses activités. Une coordination interministérielle spécifique a déjà été mise en place, pour évaluer l'impact de ce retrait.

S'agissant de la **transposition des directives**, le score de la France reste très positif, supérieur à 99 %, c'est-à-dire que la proportion des directives en attente de transposition est en permanence inférieure à 1 %<sup>1</sup>. Ces bons résultats sont à mettre au crédit du SGAE, selon votre rapporteur, grâce à une anticipation efficace, appuyée sur la réunion trimestrielle du groupe à haut niveau (GHN) sur les transpositions<sup>2</sup>, et à une méthode désormais éprouvée depuis 2012 en matière de transposition par voie législative, avec les projets de loi sectoriels portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (« DDADUE »), en principe uniquement dédiés à la transposition de directives, lorsque la transposition n'est pas possible dans le cadre d'un texte sectoriel plus large. Au 1<sup>er</sup> août 2016, 31 directives restaient à transposer.

Après 17 en 2014, la Commission européenne a ouvert 16 procédures pour défaut de transposition à l'encontre de la France en 2015, dont une pour transposition incorrecte et 15 pour absence de transposition. Sur ces 15 cas, 8 ont fait l'objet d'une décision de classement compte tenu des progrès accomplis. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, 23 procédures ont été ouvertes, 6 ont fait l'objet d'une décision de classement et les travaux de transposition ont été achevés pour 13 des 23 directives concernées.

L'année 2016 se caractérise donc par un nombre élevé de procédures précontentieuses pour défaut de transposition ouvertes contre la France, par rapport aux trois années précédentes. Votre rapporteur rappelle toutefois que **la Commission européenne n'a jamais saisi depuis 2011 la Cour de justice de**

---

<sup>1</sup> La part des directives en retard de transposition sur l'ensemble des directives en vigueur était de 7,1 % en 1997, 4,1 % en 2004 et entre 0,3 et 1 % ces dernières années.

<sup>2</sup> Ce groupe est co-présidé par le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général des affaires européennes et permet de faire le point régulièrement des transpositions à réaliser.

**l'Union européenne (CJUE) pour un manquement de la France à l'obligation de transposition.**

**Nombre de procédures ouvertes par la Commission européenne contre la France pour défaut de transposition**

2012	2013	2014	2015	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2016
41	15	17	16	23

Source : secrétariat général des affaires européennes

Si votre rapporteur se félicite donc de l'efficacité du travail du SGAE, il relève que **ses effectifs subissent une érosion continue**, qui se poursuit en 2016 et 2017, tant pour les emplois localisés dans son budget que pour les personnels mis à disposition par des administrations extérieures<sup>1</sup>, comme l'illustre le tableau ci-après. Le SGAE a ainsi perdu une quinzaine d'emplois depuis 2011. Les crédits qui lui sont alloués devraient être stables en 2017, étant précisé qu'ils incluent des frais de loyer et la prise en charge de frais d'interprétariat du Conseil européen, sur lesquels le SGAE n'a pas de maîtrise.

**Personnels affectés au secrétariat général des affaires européennes depuis 2011**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Plafond d'emplois budgétaires	149	147	145	143	140	139	137
Personnels mis à disposition <sup>2</sup>	35	34	36	32	33	30	-

Source : secrétariat général des affaires européennes

Toutefois, selon le secrétaire général, entendu par votre rapporteur, **le « Brexit » devrait conduire à créer plusieurs emplois**, ce qui n'a pas été pris en compte dans les documents du projet de loi de finances pour 2017.

S'agissant de la mise en œuvre du **principe de co-responsabilité de l'État et des collectivités territoriales en cas de condamnation de la France pour manquement au droit de l'Union européenne**, reposant sur un régime d'action récursoire et résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>3</sup>, le secrétaire général a indiqué à votre rapporteur qu'un décret était en cours d'élaboration, lequel

<sup>1</sup> En 2016, la Caisse des dépôts et consignations n'a pas renouvelé trois mises à disposition de personnels travaillant sur les relations avec les collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Au 31 décembre de chaque année. Chiffre non connu en 2017.

<sup>3</sup> Article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales.



---

devrait notamment prévoir une meilleure association en amont des collectivités territoriales à la négociation des textes européens.

Votre rapporteur rappelle que ce dispositif prévoit que l'État informe les collectivités territoriales concernées lorsque la Commission européenne lui notifie un manquement à une obligation tirée du droit européen dans un domaine de compétence de ces collectivités. Celles-ci doivent fournir à l'État toutes les informations utiles en vue de ses discussions avec la Commission. La répartition entre l'État et les collectivités concernées des éventuelles provisions pour litiges et des éventuelles amendes et astreintes est arrêtée par décret, après avis d'une commission composée de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales, en tenant compte de la situation financière des collectivités concernées.

### ***C. LA POURSUITE DES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE SIMPLIFICATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE***

Créé en 2012, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétariat général du Gouvernement. Il a pour mission de coordonner les travaux des différentes administrations « *en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics* ». En outre, il assure le secrétariat du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), présidé par le Premier ministre.

Le rattachement du SGMAP au Premier ministre donne une **autorité interministérielle** plus importante et une plus grande légitimité, de nature à conforter l'efficacité de son action, tandis que l'existence d'un secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification auprès du Premier ministre donne une **assise politique plus forte** à la modernisation de l'action publique. La centralisation politique et administrative sous la responsabilité du Premier ministre des missions de modernisation et de simplification, avec la création d'un secrétariat d'État dédié et l'appui du SGMAP, démontre le **caractère prioritaire de la politique de modernisation de l'action publique** et contribue à son efficacité comme à sa permanence dans tous les domaines.

Entendue par votre rapporteur, la secrétaire générale a rappelé la réorganisation du SGMAP en 2015, évoquée par votre rapporteur dans son précédent avis budgétaire, en deux pôles chargés du numérique (DINSIC : direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État) et de la performance et de la simplification administratives (DIAT : direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques).

Le SGMAP poursuit sa mission de pilotage de projets propres et d'accompagnement des projets d'autres administrations ou institutions, ainsi que d'évaluation des politiques publiques. De nouvelles initiatives sont en cours pour conduire une **politique de simplification en partenariat avec les collectivités territoriales**, à destination de leurs usagers.

D'un point de vue méthodologique, le SGMAP a prévu de mieux **évaluer a posteriori l'impact des mesures de simplification**. Ainsi, à titre d'exemple, la nouvelle règle selon laquelle le silence de l'administration vaut accord, assortie de ses très nombreuses dérogations, s'avère déstabilisante pour nombre d'usagers, car ils ne disposent plus d'une réponse écrite de l'administration, sans pour autant savoir s'ils sont dans un cas dérogatoire ou non et sans même compter le risque d'accord tacite obtenu par manque de moyens pour instruire les demandes.

S'agissant des évaluations de politiques publiques, près de 80 ont été engagées dans tous les secteurs de l'action publique<sup>1</sup>, en plusieurs vagues successives, sous l'égide du SGMAP, quelques-unes étant encore en cours à ce jour. Aucune nouvelle évaluation ne devrait être lancée d'ici au premier semestre de l'année 2017 : la secrétaire générale a indiqué que ce temps serait mis à profit pour examiner la méthodologie et les résultats des évaluations réalisées.

Pour mieux accompagner les projets de transformation numérique des autres administrations, le SGMAP a mis en place au sein de la DINSIC un **incubateur de services numériques**. En outre, pour mieux coordonner les initiatives ministérielles en matière de systèmes d'information, le suivi des grands projets de plus de 9 millions d'euros a été confié au SGMAP, en vue d'un meilleur pilotage interministériel et compte tenu de l'inégalité des ministères dans le pilotage des projets informatiques.

#### ***D. LE TASSEMENT DES CRÉDITS ALLOUÉS AU SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT EN DÉPIT DE LA PRIORITÉ EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME***

Créé en 2000, le service d'information du Gouvernement (SIG), placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché pour sa gestion au secrétaire général du Gouvernement, a pour mission 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. Il réalise ainsi les campagnes d'information d'intérêt général interministérielles et contribue à réaliser certaines campagnes ministérielles importantes. Il apporte aussi une assistance technique aux administrations

---

<sup>1</sup> Depuis décembre 2012, 82 évaluations ont été décidées, mais seules 79 ont été effectivement menées.

---

en matière de communication et assure la coordination interministérielle de la politique de communication du Gouvernement.

Entendu par votre rapporteur, le directeur du SIG a considéré que les engagements de **rationalisation des dépenses de communication du Gouvernement** ont été tenus. La coordination interministérielle fonctionne bien en matière de communication, grâce aux mécanismes, renforcés au cours des dernières années, d'agrément préalable<sup>1</sup>, de mutualisation de marchés de prestations de communication, de plus en plus nombreux, et de centralisation de certaines actions<sup>2</sup> auprès du SIG.

Derniers en date, les marchés mutualisés pour les prestations d'études et sondages ainsi que pour la veille sur les réseaux sociaux fonctionnent bien. Ces mécanismes sont bien intégrés par les différents ministères, d'autant que le rôle de conseil et d'expertise du SIG est important pour l'accompagnement des politiques de communication des ministères. Il demeure toutefois difficile d'imposer aux différents ministères, et notamment à ceux qui conservent des budgets de communication importants, de recourir à un marché mutualisé, avec un prestataire qu'ils n'ont pas choisi. Ainsi, le recours au marché mutualisé en matière d'achats d'espaces publicitaires, mis en place en 2003, est obligatoire, comme pour le marché mutualisé en matière d'études et sondages, mis en place en 2015. Ce type de marché permet de réaliser de réelles économies.

Ainsi, votre rapporteur approuve la **progression, année après année, de la part des dépenses gouvernementales de communication dans le cadre de marchés mutualisés ou devant faire l'objet d'un agrément préalable**, même s'il n'a pas été possible de lui communiquer de chiffres en la matière.

Si **des crédits supplémentaires ont été dégagés en 2015 et 2016** pour conduire des **actions en réponse aux attentats terroristes** (campagne et site internet « stop djihadisme », campagne de sensibilisation contre le racisme et l'antisémitisme, contre-discours sur internet en matière de radicalisation, études et sondages sur ces thèmes...), la situation budgétaire du SIG est plus tendue pour accomplir ses missions plus classiques. La campagne diffusée en novembre 2016 contre la radicalisation, comportant un volet télévisé à des heures de grande écoute, représente un budget de 2,5 millions d'euros, dont une large part pour l'achat d'espaces publicitaires.

En 2017 également, **la priorité du SIG devrait rester sur des actions en lien avec les attentats et la radicalisation**. Une campagne destinée à la jeunesse est prévue sur la laïcité au début de l'année 2017, à partir d'un dessin animé présentant les enjeux concrets de la laïcité. Selon le directeur du SIG, le tiers du budget des campagnes d'information du Gouvernement est consacré à la priorité de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

---

<sup>1</sup> Campagnes de communication faisant l'objet d'un achat d'espace supérieur à 90 000 euros, sondages et études d'opinion ainsi que sites internet gouvernementaux (gouv.fr).

<sup>2</sup> Analyse quantitative média et web sur l'actualité gouvernementale.

De plus, les études qualitatives commandées par le SIG montreraient une grande sensibilité de la société française aux enjeux liés au terrorisme.

Dans ces conditions, votre rapporteur déplore le **tassement prévu en 2017 pour les crédits alloués au SIG en loi de finances**. Si le montant est certes supérieur aux crédits effectivement ouverts en 2016, il n'est pas assuré que ce montant soit intégralement mis à disposition du SIG. 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 et présence sur les réseaux sociaux) et frais généraux.

En effet, le SIG doit pouvoir mener des actions qui ne concernent pas uniquement le contexte terroriste, afin de correctement faire connaître l'action du Gouvernement.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
LFI	16,40	15,15	13,52	13,33	14,22	13,50
Crédits ouverts	12,75	13,90	11,14	16,16	13,07	-
Crédits consommés	12,08	13,72	11,14	13,72	13,07 <sup>1</sup>	-

*Sources : service d'information du Gouvernement*

Comme les années précédentes, votre rapporteur reste donc inquiet, en dehors des actions prioritaires liées aux attentats, des effets de l'insuffisance des crédits du SIG sur l'impact de la communication du Gouvernement vis-à-vis de l'opinion publique, combinée avec la baisse généralisée des budgets de communication des ministères. À terme, une telle évolution ne pourrait que nuire à l'efficacité même de la politique du Gouvernement, par manque de communication et d'explication sur les principales réformes, du fait notamment de la très forte diminution en quelques années du nombre des campagnes d'information sur la politique gouvernementale.

En dehors de cette priorité de la communication gouvernementale, le SIG sera contraint de poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses. Le nombre d'emplois devrait encore diminuer à 72 en 2017.

---

<sup>1</sup> Prévission.

---

## **E. L'EXIGENCE DE DIVERSIFICATION ET DE NUMÉRISATION POUR LA DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE**

Créée en 2010<sup>1</sup>, la direction de l'information légale et administrative (DILA) est placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au secrétaire général du Gouvernement. Elle a pour mission de permettre l'accès au droit, en particulier par la diffusion des publications officielles et la mise à disposition d'informations administratives.

Si la DILA entre dans le périmètre des services du Premier ministre, son budget ne figure pas pour autant au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental ». En effet, dans la mesure où elle ne bénéficie d'aucun abondement du budget de l'État, **ses ressources provenant uniquement des recettes tirées de l'exploitation commerciale**, c'est-à-dire la vente de produits et la prestation de services, la DILA voit ses crédits retracés dans le budget annexe « Publications officielles et information administrative »<sup>2</sup>.

L'année 2016 a été marquée, pour la DILA, par la **fin de publication du *Journal officiel* en version papier** à compter du 1<sup>er</sup> janvier, au profit de la seule publication numérique. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'exposer plus en détail cette évolution, lors de son précédent avis budgétaire et dans son rapport sur les lois organique n° 2015-1712 et ordinaire n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du *Journal officiel* de la République française.

Selon la DILA, aucune difficulté n'a été constatée à la suite de cette évolution, même si des améliorations ponctuelles de la version électronique restent à effectuer, notamment pour la publication des décrets de naturalisation et des annonces relatives aux associations. Au 31 juillet 2016, étaient recensés plus de 83 000 abonnés à la version électronique du *Journal officiel*.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, le budget annexe<sup>3</sup> comporte 187 millions d'euros en autorisations d'engagement et 177 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **recettes de la DILA proviennent à plus de 90 % 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). Les autres recettes proviennent des ventes de publications et des

---

<sup>1</sup> La DILA est le résultat du regroupement de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

<sup>2</sup> Un budget annexe constitue une mission au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. 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 ».

<sup>3</sup> Le budget annexe comporte deux programmes : « Édition et diffusion » regroupant les dépenses liées aux activités de diffusion légale et d'information administrative et « Pilotage et ressources humaines » regroupant les moyens de fonctionnement, dont les dépenses de personnel, et les activités transversales.

abonnements, en baisse régulière, et du produit issu des travaux d'édition pour le compte d'autres administrations.

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2017, le montant des recettes de fonctionnement attendues en 2017 serait de 192 millions d'euros, à comparer aux 197 millions initialement prévus pour 2016 et aux 205 millions initialement prévus pour 2015. Après un sommet atteint en 2011, **les recettes de la DILA connaissent toujours une érosion lente mais continue**, année après année, rendant sa situation économique fragile à moyen terme.

Des **réductions des dépenses de fonctionnement** ont été réalisées en 2016. Outre l'arrêt de l'édition papier du *Journal officiel*, le plan de réduction des effectifs de la société anonyme de composition et d'impression du *Journal officiel* (SACI-JO), conclu en mars 2015, s'accompagne d'un plan de cessation anticipée d'activité pour les personnels de la DILA relevant des conventions collectives de la presse parisienne, négocié en 2016. Ces deux dispositifs de réduction d'effectifs doivent courir jusqu'en 2019 et pourraient concerner potentiellement environ 60 personnes pour le premier et 130 pour le second : la DILA est ainsi engagée dans un processus durable de réduction de sa masse salariale directe et indirecte. Les prestations de formation en ligne ont aussi été arrêtées en 2016. Enfin, l'internalisation du dispositif de collecte, recouvrement et facturation des annonces au BODACC, confié au même prestataire depuis 1910, a été réalisée, permettant d'en réduire significativement le coût.

De **nouvelles mesures d'économie sont prévues en 2017**, avec la fermeture de la librairie historique du quai Voltaire et la suppression du marché correspondant au premier niveau de renseignement téléphonique administratif (dispositif « 3939 »), réalisé par un prestataire<sup>1</sup>, au profit d'un dispositif de renseignement uniquement *via* le site internet service-public.fr. En effet, il est apparu que les trois quarts des appels concernaient les seules cartes grises, les renseignements correspondants étant accessibles en ligne, un simulateur en ligne ayant été mis en place pour calculer le coût de la carte grise. Le second niveau de renseignement demeure, avec le centre d'appels de Metz, composé de fonctionnaires plus experts et spécialisés, afin de répondre à des demandes plus pointues. En outre, une partie des services de la DILA rejoindra le site « Ségur-Fontenoy », dans un souci de rationalisation des implantations immobilières, outre le site parisien historique de la rue Desaix.

Le plafond d'emplois du budget annexe devrait passer de 785 en 2016 à 763 à 2017.

---

<sup>1</sup> Environ un million d'appels par an, réponses sur la base de fiches standardisées et transfert, en cas de question plus spécifique, au second niveau de renseignement.

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

	2010 <sup>1</sup>	2011	2012	2013	2014	2015	Prévision 2016	Prévision 2017
Annonces	184,47	205,15	194,07	188,43	183,24	185,31	173,90	183,20
Publications et abonnements	10,07	8,53	10,59	7,87	7,41	6,29	6,00	5,00
Prestations d'édition	3,73	3,91	3,89	2,94	4,11	2,55	3,10	3,30
Autres recettes	7,98	6,42	2,21	1,81	2,50	1,63	2,00	0,80
Total	206,20	224,45	210,75	201,05	197,26	195,78	185,00	192,30

Source : DILA

Ces dernières années, **les recettes effectivement perçues ont souvent été inférieures aux prévisions**. Ainsi, en 2013, le produit des annonces était attendu à hauteur de 194 millions d'euros, mais n'a atteint que 188 millions. De même, en 2014, il était attendu à hauteur de 188 millions d'euros, mais n'a atteint que 183 millions. En 2015, il était attendu à hauteur de 191 millions, mais n'a atteint que 185 millions. Concernant 2016, la prévision initiale était de 184 millions, mais cette prévision a été révisée à 174 millions.

La baisse du produit des annonces se poursuit depuis le sommet atteint en 2011, de même que celle des autres recettes et, pour la première fois en 2014, les recettes totales sont passées en dessous des 200 millions d'euros.

L'essentiel du produit des annonces résulte des annonces au BODACC, qui font preuve d'un certain dynamisme année après année, et des annonces au BOAMP, en recul régulier dans un contexte de réduction du volume de la commande publique et d'évolution de la réglementation des marchés publics.

Au vu de ce constat récurrent, votre rapporteur rappelle la nécessité de **diversifier les activités et donc les ressources de la DILA**, notamment en tant que prestataire d'autres administrations, et **renforcer son modèle économique dans le domaine du numérique**. Entendant le directeur de la DILA chaque année, votre rapporteur constate que cette évolution est à l'œuvre, même si les particularités de la DILA et de son personnel semblent ralentir cette évolution indispensable. La réduction des effectifs, année après année, ne doit toutefois pas empêcher la DILA de recruter les compétences qui lui sont nécessaires pour accompagner cette réorientation. Ainsi, si 2017 devrait voir une cinquantaine de départs, une dizaine de recrutements de spécialistes du traitement des données

<sup>1</sup> Année de création de la DILA, issue du regroupement

numériques est prévue. En 2017 est également prévue la montée en charge des travaux d'impression pour le compte d'autres administrations.

Ainsi, la DILA participe à l'élaboration d'outils permettant de réaliser des démarches administratives en ligne, en lien avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), pour le compte de l'État et des collectivités territoriales.

S'agissant des communes, la DILA met à disposition quatre outils de démarches en ligne : demande d'actes d'état civil, demande d'inscription sur les listes électorales, recensement citoyen obligatoire et déclaration de changement de coordonnées. Ces outils rencontrent un succès croissant, de sorte qu'environ 32 millions d'habitants résident aujourd'hui dans une commune ayant adhéré à tout ou partie de ces outils.

Par ailleurs, à la suite de la dématérialisation complète du *Journal officiel*, la DILA envisage une refonte du site Legifrance.fr, dont le nombre de visites continue de progresser, de même que le nombre d'abonnés à la version électronique du *Journal officiel* (83 229 au 1<sup>er</sup> août 2016).

\*

\*      \*

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 » ainsi que des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

**M. Marc Guillaume**, secrétaire général

**M. Serge Duval**, directeur des services administratifs et financiers

### Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

**M. Philippe Léglise-Costa**, secrétaire général

**Mme Nathalie Lhayani**, chef du secteur « Parlement européen, Parlement national »

**M. Julien Solnais**, adjoint au chef du secteur « Parlement européen, Parlement national »

**M. Grégory Villar**, chef du pôle « Ressources humaines, budget et logistique »

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

**Mme Laure de la Bretèche**, secrétaire générale

**Mme Mélanie Goffin**, directrice de cabinet

### Direction de l'information légale et administrative (DILA)

**M. Bertrand Munch**, directeur

**Mme Véronique Lehideux**, directrice adjointe

**M. Jean-Marc Frohard**, sous-directeur, secrétaire général

### Service d'information du Gouvernement (SIG)

**M. Christian Gravel**, directeur

**Mme Vanina Nicoli**, secrétaire générale