

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	5
------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE NOUVELLE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES EN 2024.....	11
--------------------------------------------------------------------------------	----

A. UNE ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE AVEC NOTAMMENT L'INTÉGRATION DE L'INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC.....	11
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2024.....	11
---------------------------------------------------------------------------------------	----

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	17
-------------------------------------------------------------	----

A. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION.....	17
--------------------------------------------------------------------------	----

1. Un nouveau renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données personnelles.....	17
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2. La consolidation des moyens alloués à la régulation de la communication audiovisuelle et numérique.....	19
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

B. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DES ORGANES DE PLANIFICATION ET DE RÉFLEXION PROSPECTIVE.....	21
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1. L'entrée dans une phase de mise en œuvre pour le Secrétariat général à la planification écologique qui ne doit pas faire doublon avec les services ministériels.....	21
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2. Une stabilisation bienvenue des moyens alloués au Haut-Commissariat au Plan et au Conseil national de la refondation.....	22
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE.....	25
-----------------------------------------------------	----

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES.....	25
----------------------------------------------	----

B. DES DÉPENSES MODÉRÉES, QUI PERMETTRAIENT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2024.....	26
----------------------------------------------------------------------------------------	----

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	28
-------------------------------------------------------------	----

A. MALGRÉ UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS MARQUÉS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	28
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION.....	28
------------------------------------------------------------------------	----

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

L'ESSENTIEL

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE NOUVELLE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES EN 2024

A. UNE ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE AVEC L'INTÉGRATION DE L'INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » fait l'objet de **plusieurs transferts en « base »** du projet de loi de finances, qui concernent uniquement le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**.

Ainsi, le **programme 129 intègre à partir de 2024 la subvention pour charges de service public de 40 millions d'euros en AE et en CP et les 454 emplois de l'Institut national du service public (INSP)**. Opérateur de l'État chargé du recrutement, de la formation initiale et de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État, l'INSP était **précédemment rattaché au ministère de la transformation et de la fonction publiques**.

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2024

À périmètre constant, les crédits de la mission connaissent une **hausse notable de 3,7 % en AE et de 8,5 % en CP**.

Environ **90 % de cette hausse** concernent les **dépenses du programme 129**, qui regroupe les crédits des **administrations placées auprès de la Première ministre**, dont les **dépenses de fonctionnement** augmentent de **5,6 % en AE (+ 18 millions d'euros)** et **10,6 % en CP (+ 36 millions d'euros)**. De même, le schéma d'emplois du programme 129 progresse de **127 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2024**, pour une croissance des dépenses de personnel de **4 % à périmètre constant**.

II. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION

A. UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA CYBER-SÉCURITÉ ET À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Depuis une dizaine d'années, un **nombre croissant de cyber-attaques** touche directement les intérêts de l'État, mais également ceux des collectivités territoriales, des entreprises et de divers établissements

publics ou privés, dont certains opérateurs d'intérêt vital (hôpitaux, centrales nucléaires...). Dans ce contexte, le présent projet de loi prévoit un **nouveau renforcement des moyens alloués à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui bénéficiera d'un schéma d'emplois de **40 ETP supplémentaires en 2024 (après 40 ETP en 2023)**. L'ANSSI bénéficie désormais de nouveaux locaux, situés à Rennes, à proximité du pôle de cyber-défense du ministère des armées. Plus généralement, **les services rattachés au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) disposeront de moyens financiers et d'effectifs nettement accrus, avec un total de 56 ETP supplémentaires.**

Nombre d'incidents traités par l'ANSSI entre 2019 et 2021

Catégorie d'incident traité	2019	2020	2021	Évolution 2019-2021
Intrusion	370	759	1 057	+ 285 %
Attaque par rançongiciel	69	192	203	+ 294 %
Incident majeur	9	7	8	-

Source : commission des finances du Sénat, à partir des rapports annuels d'activité de l'ANSSI

En outre, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui travaille en étroite coopération avec l'ANSSI sur les sujets relatifs à la protection des données, **verra ses effectifs renforcés à hauteur de 10 ETP supplémentaires en 2024 (après 18 ETP en 2023), afin de lui permettre d'exercer sa mission croissante de protection numérique des données (63 % des violations de données reçues par la CNIL en 2022 sont dues à des attaques externes malveillantes).**

Enfin, la **direction interministérielle du numérique (DINUM)** disposera également de moyens supplémentaires significatifs, avec **30 ETP supplémentaires en 2024**, notamment pour **sécuriser les communications des administrations par internet.**

B. LA CONSOLIDATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE

Le présent projet de loi conforte aussi les moyens consacrés à la régulation des plateformes numériques. Ainsi, l'**Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**, issue de la fusion au 1^{er} janvier 2022 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), se voit accorder des **moyens accrus**, avec une dotation budgétaire en progression de **+ 2,1 millions d'euros** et **10 ETP supplémentaires**, portant son plafond d'emplois à 380 ETP pour 2024.

Ce renforcement doit permettre à la fois de consolider les équipes permanentes de l'ARCOM afin de **répondre au cadre législatif et réglementaire déjà existant** et de **mettre en œuvre les nouvelles missions** confiées à l'ARCOM, notamment l'application du **règlement sur les services numériques (RSN, ou en anglais, *Digital Services Act - DSA*)** dès 2023 pour les très grandes plateformes et son extension à l'ensemble des plateformes courant 2024. Dans le cadre du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, actuellement en discussion au Parlement, l'ARCOM devrait être désignée **coordinatrice pour les services numériques (CSN, ou en anglais, *Digital Services Coordinator - DSC*) pour la France** et, ainsi, être chargée de coordonner le contrôle du respect du RSN et de recevoir les plaintes à l'encontre des intermédiaires en ligne.

III. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DES ORGANES DE PLANIFICATION ET DE RÉFLEXION PROSPECTIVE

A. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE, QUI ENTRE DANS UNE NOUVELLE PHASE DE MISE EN ŒUVRE, NE DOIT PAS CONDUIRE À DOUBLONNER LES SERVICES MINISTÉRIELS

Le présent projet de loi prévoit un **renforcement des moyens alloués à la planification**, en particulier dans le domaine de la **transition écologique et énergétique**. Si le rattachement de la planification écologique aux services de la Première ministre peut favoriser l'impulsion, la coordination et les arbitrages sur cette question, le rapporteur spécial attire l'attention sur la **nécessité de ne pas créer de doublons avec les services des ministères concernés**.

Créé en juillet 2022 à l'initiative du président de la République et de la Première ministre et après une première année consacrée à la définition d'une stratégie de transition couvrant les différents secteurs d'activité, le **Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)** bénéficiera en 2024 d'un **quasi doublement de ses effectifs**, avec **10 ETP supplémentaires**, pour former une **équipe de 25 ETP**, ce qui devrait représenter environ **2 millions d'euros de dépenses de personnel (en AE et en CP)**. Le SGPE suivra plus particulièrement le **déploiement des mesures annoncées par le Président de la République** en septembre 2023.

B. UNE STABILISATION BIENVENUE DES MOYENS ALLOUÉS AU HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN ET AU CONSEIL NATIONAL DE LA REFONDATION

Institué en septembre 2020, le **Haut-Commissariat au Plan (HCP)** s'est vu confier une **mission très étendue**, consistant à « *animer et coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels* ». Doté d'effectifs propres, passés de 10 ETP à sa création à **20 ETP aujourd'hui**, pour une **masse salariale de 1,3 million d'euros** (incluant la contribution au CAS « Pensions »), il dispose également du **concours de France Stratégie et des administrations et services de l'État** susceptibles de contribuer à l'accomplissement de sa mission.

La contribution des travaux du HCP aux politiques publiques n'apparaît pas évidente. Se basant sur une **methodologie analogue à celle utilisée par d'autres administrations et institutions**, le HCP procède par des **revues de littérature**, des **parangonnages**, des **auditions d'experts** et des **échanges soutenus avec des spécialistes des questions traitées** composant un **cercle de référents**.

L'organisation particulière du HCP peut aussi interroger. En effet, le HCP dispose d'une **antenne à Paris**, qui concentre la majorité des collaborateurs, et d'une **antenne à Pau**. Si le **recours à la visioconférence** limite fortement le coût des frais de déplacement entre les deux antennes, d'un montant négligeable, le **choix de cette implantation locale** demeure cependant lié à la personne du Haut-Commissaire, qui continue en parallèle d'exercer ses fonctions de maire de la ville de Pau. Depuis septembre 2022, le HCP assure également le **secrétariat général du Conseil national de la refondation (CNR)**, dont les dépenses de fonctionnement sont communes à celles du HCP et ont été financées par une **dotations supplémentaire de 250 000 euros**.

BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

I. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURERAIT EXCÉDENTAIRE

En 2024, le présent projet de loi prévoit un montant total de **167,3 millions d'euros de recettes totales**, une **hypothèse jugée prudente par le rapporteur spécial, mais justifiée par l'incertitude de la situation économique**, laquelle conditionne la majeure partie des recettes du budget annexe, issues d'annonces de marchés publics et d'annonces civiles et commerciales.

Pour 2024, les crédits s'élèvent ainsi à **159,2 millions d'euros en AE** et **151,6 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 6,5 millions d'euros en AE** et une **diminution de 1 million d'euros en CP** par rapport à 2023 (+ 4,3 % en AE et - 0,6 % en CP). Cette évolution s'explique essentiellement par l'augmentation significative du **niveau des dépenses d'investissement, soit + 9 millions d'euros en AE (+ 61,2 %)**, pour atteindre **24 millions d'euros (stabilité en CP à 15,5 millions d'euros)**, en raison, d'une part, d'une affectation supplémentaire de 5 millions d'euros sur la tranche fonctionnelle **Nouveaux Outils de Production Normative (NOPN) portant les actions de transformation numérique au-delà de la dématérialisation**, et, d'autre part, d'**importants travaux immobiliers** prévus pour 2024 dans un objectif global de transition énergétique (3,5 millions d'euros en CP).

Comme les années précédentes, et malgré des prévisions de recettes prudentes, les dépenses modérées de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) devraient ainsi permettre au budget annexe de dégager en 2024 un **nouvel excédent, évalué à 15,7 millions d'euros**.

II. EN DÉPIT D'UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS MARQUÉS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Le nouvel excédent prévisionnel de la DILA résulte une **nouvelle fois des importants efforts consentis ces dernières années par la direction pour réduire le niveau de ses dépenses de personnel et de fonctionnement**.

De fait, la DILA continue de suivre un schéma d'emplois **volontariste**, avec une **nouvelle diminution de 15 ETP en 2024**, soit un **effort cumulé de 173 ETP depuis 2018**. En 2024, les effectifs de la DILA atteindraient ainsi **484 ETP**.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2018 et 2024

(en ETP)

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

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

La DILA poursuivra par ailleurs **l'amélioration de son site Legifrance**, dont une nouvelle version a été mise en service fin 2020. Le site Legifrance devrait faire l'objet de près de **155 millions de visites en 2023** et **160 millions en 2024** (après 150 millions en 2022).

Parallèlement à cet effort de modernisation numérique, **l'imprimerie poursuit sa mutation** et s'adapte à un environnement soumis à de fortes contraintes.

Réunie le mardi 31 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et du budget annexe.

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses s'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 100 % des réponses s'agissant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

**PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION
DU GOUVERNEMENT »**

**I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE NOUVELLE HAUSSE NOTABLE
DES DÉPENSES EN 2024**

**A. UNE ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE AVEC NOTAMMENT
L'INTÉGRATION DE L'INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe diverses entités rattachées à la Première ministre :

- les **services de la Première ministre** à proprement parler (programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ») ;

- une **dizaine d'autorités administratives indépendantes** et d'organismes assimilés (programme 308 « Protection des droits et libertés »).

Le présent projet de loi prévoit pour 2024 une augmentation de **+ 76 millions d'euros en AE** et de **+ 120 millions d'euros en CP** par rapport à la LFI 2023. Une partie importante de cette évolution s'explique par des transferts en base, principalement le **rattachement au programme 129** de la subvention pour charges de service public versée à l'**Institut national du service public (INSP - anciennement École nationale d'administration)**, soit **40 millions d'euros en AE et en CP (pour 454 ETP)**. Opérateur de l'État chargé du recrutement, de la formation initiale et de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État, l'INSP était **précédemment rattaché au ministère de la transformation et de la fonction publiques** (programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques).

**B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES
DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2024**

Trois quarts (74,9 %) des crédits de paiement alloués à la mission correspondent à des **dépenses de fonctionnement (405 millions d'euros)** et à des **dépenses de personnel (357 millions d'euros)**, soit une répartition similaire aux précédents exercices.

À périmètre constant, les crédits de la mission connaissent une **hausse notable de 3,7 % en AE et de 8,5 % en CP**.

Environ **90 % de cette hausse** concernent les **dépenses du programme 129**, qui regroupe les crédits des **administrations placées auprès de la Première ministre**, dont les **dépenses de fonctionnement** augmentent de **5,6 % en AE (+ 18 millions d'euros)** et **10,6 % en CP (+ 36 millions d'euros)**. De même, le schéma d'emplois du programme 129 progresse de **127 ETP supplémentaires en 2024**, pour une croissance des dépenses de personnel de **4 % à périmètre constant**.

Le présent projet de loi prévoit ainsi des **dépenses de personnel en hausse de 6 % (+ 18,4 millions d'euros)** par rapport à la LFI 2023, à **317 millions d'euros** (hors crédits CAS Pensions). Cette augmentation s'explique principalement par l'impact sur 2024 de **l'effet en année pleine du schéma d'emplois de 2023 (+ 166 ETP)** et de **l'effet en année courante du schéma d'emplois 2024 (+ 156 ETP)**, représentant une hausse de **+ 11,7 millions d'euros**. D'autres facteurs contribuent à cette progression des dépenses de personnel : l'effet du « **glissement-vieillesse-technicité** » (**+ 3,5 millions d'euros**) ; les conséquences du **rendez-vous salarial 2023 (+ 3 millions d'euros)**, dont 1,3 million d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice de **+ 1,5 % au 1^{er} juillet 2023** ; enfin **diverses variations de dépenses de personnel (+ 0,2 million d'euros)**.

Cette évolution des dépenses affectées aux ressources humaines du programme 129 reflète les **cinq priorités** poursuivies par les services de la Première ministre pour 2024 : la **défense** et la **sécurité nationale**, avec le renforcement de la **sécurité des systèmes d'information (cybersécurité)** ; la **planification écologique**, la **transformation numérique de l'État** ; la **réforme de l'encadrement supérieur** ; la **lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT**.

**Évolution 2023-2024 des crédits
de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**

(en millions d'euros)

Programmes et actions	LFI 2023		PLF 2024 (Structure courante)		PLF 2024 (Structure constante)		Évolution LFI 2023 - PLF 2024 (Structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental								
Action 01 : Coordination du travail gouvernemental	117,49	117,49	118,70	118,70	118,45	118,45	1 %	1 %
Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense	422,82	400,55	439,46	438,89	438,15	437,57	4 %	9 %
Action 03 : Coordination de la politique européenne	17,17	17,17	17,54	17,54	17,54	17,54	2 %	2 %
Action 10 : Soutien	127,91	143,08	120,41	151,26	120,41	151,26	- 6 %	6 %
Action 11 : Stratégie et prospective	23,83	23,83	23,10	23,10	23,10	23,10	- 3 %	- 3 %
Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur	29,64	29,64	31,04	31,04	31,04	31,04	5 %	5 %
Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	16,89	16,89	16,64	16,64	16,89	16,89	0 %	0 %
Action 16 : Direction interministérielle du numérique (DINUM)	58,33	52,79	61,30	66,76	61,38	66,84	5 %	27 %
Action 17 : Coordination de la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur	0,00	0,00	50,36	50,36	10,22	10,22	0 %	0 %
Total programme 129	814,07	801,44	878,54	914,28	837,17	872,91	3 %	9 %
Programme 308 - Protection des droits et libertés								
Action 02 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	26,44	26,44	28,65	28,65	28,65	28,65	8 %	8 %
Action 03 : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	48,83	48,83	50,94	50,94	50,94	50,94	4 %	4 %
Action 05 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	5,55	5,97	10,31	6,26	10,31	6,26	86 %	5 %
Action 06 : Autres autorités indépendantes	5,44	5,44	5,03	5,03	5,03	5,03	- 7 %	- 7 %
Action 09 : Défenseur des droits	27,36	27,36	30,11	30,11	30,11	30,11	10 %	10 %
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	9,66	9,66	9,64	9,64	9,64	9,64	0 %	0 %
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	3,23	3,23	3,52	3,52	3,52	3,52	9 %	9 %
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale (CSDN)	0,77	0,77	0,65	0,65	0,65	0,65	- 15 %	- 15 %
Total programme 308	127,29	127,71	138,85	134,80	138,85	134,80	9 %	6 %
Total mission	941,36	929,15	1 017,39	1 049,08	976,02	1 007,71	4 %	8 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial)

Sur trois ans, les effectifs des programmes de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » connaissent ainsi **une progression notable**.

Effectifs des programmes 129 et 308 de la mission « Direction de l’action du Gouvernement » en 2022, 2023 et 2024, par catégories d’agents

Évolution des effectifs présents en ETP entre 2022 et 2024									
Statut	Effectifs présents au 31 décembre 2022			Prévisionnel au 31 décembre 2023			Prévisionnel au 31 décembre 2024		
	P 129	P 308	Mission	P 129	P 308	Mission	P 129	P 308	Mission
A+	147	41	188	167	46	213	178	47	225
A	397	62	459	418	65	483	461	72	533
B	204	32	236	205	32	236	211	33	243
C	353	9	362	367	7	374	369	7	376
Non titulaires	1 810	508	2 318	1 928	536	2 464	2 009	556	2 565
Total	2 911	652	3 563	3 085	685	3 770	3 228	714	3 942

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

En incluant les **autorités administratives indépendantes (AAI)** rattachées à la mission, les effectifs s’élèvent à **environ 4 300 ETP**.

Les effectifs des programmes de la mission se distinguent par **deux spécificités liées aux profils de compétences recherchés**, les postes étant ouverts en fonction des besoins. En l’absence de concours ou de corps dédié, 25 % des recrutements sont effectués en interne et 75 % en externe, en provenance des ministères ou par le recours à des agents contractuels.

D’une part, le personnel des services de la Première ministre comporte une **très forte proportion d’agents de catégories A et A+**, lesquels exercent des **fonctions d’état-major, de stratégie, de prospective, de coordination et de soutien au travail gouvernemental**. De même, l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) et l’Opérateur des systèmes d’information interministériels classifiés (OSIIC), qui représentent près d’un tiers du périmètre, sont principalement composés d’informaticiens très qualifiés.

D’autre part, les effectifs comptent une **part importante d’agents contractuels**. Ils représentent **60 % de la masse salariale globale** et connaissent une **augmentation continue**. Cette proportion diffère selon les **métiers** : les **informaticiens** sont ainsi **quasi exclusivement recrutés par la voie contractuelle**, alors que les **services de la Première ministre** qui exercent des fonctions d’état-major sont **constitués en grande majorité de titulaires**.

La **croissance de la proportion des agents contractuels** dans les effectifs de la mission reflètent, dans la période récente, la **priorité donnée aux services informatiques**, notamment **l'augmentation des ressources humaines alloués à la Direction interministérielle du numérique (DINUM) et à l'ANSSI**.

Si des **procédures d'habilitation** sont prévues pour les **postes les plus sensibles**, à l'image des informaticiens dépendant des services du **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, avec des procédures de plus d'un an pour le **Groupement interministériel de contrôle (GIC)**, le **rapporteur spécial souligne la nécessité de cartographier et d'anticiper les besoins des administrations concernées**, afin d'éviter une **trop forte volatilité des agents contractuels sur certaines fonctions**, comme cela a pu lui être indiquée en audition par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) de la Première ministre.

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

Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	
Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont :	+ 56
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	+ 40
<i>Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)</i>	+ 10
<i>Groupement interministériel de contrôle (GIC)</i>	+ 6
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	+ 30
Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	+ 10
Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	+ 10
Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)	+ 8
Service d'information du gouvernement (SIG)	+ 8
Mission d'organisation des services de la Première ministre (MOSPM) ¹	+ 3
Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)	+ 1
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	+ 1
Sous-total pour le programme 129	+ 127
Programme 308 « Protection des droits et libertés »	
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+ 10
Défenseur des droits	+ 10
Commission nationale d'accès aux documents administratifs (CADA)	+ 3
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR)	+ 2
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	+ 2
Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)	+ 1
Comité national consultatif d'éthique (CNCE)	+ 1
Sous-total pour le programme 308	+ 29
Total mission	+ 156

Source : annexes budgétaires

¹ Au titre de la mise en œuvre du centre de réponse aux incidents de cybersécurité (CISIRT).

En outre, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) bénéficie de 10 emplois supplémentaires, qui n'apparaissent pas dans le schéma d'emplois du programme 308 du fait du statut de cette institution (autorité publique indépendante).

Par ailleurs, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) de la Première ministre ont indiqué en audition qu'un amendement pourrait être déposé par le Gouvernement afin d'accorder à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) 4 postes supplémentaires, destinés à faire face à la croissance de l'activité au titre du registre des représentants d'intérêts et qui seraient ainsi redéployés du programme 129 vers le programme 308.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dans la continuité de ces dernières années, le renforcement des moyens de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » reflète la place croissante accordée aux enjeux relatifs au numérique et à l'écologie. Malgré les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique, le rapporteur spécial considère l'ensemble de ces moyens supplémentaires comme globalement justifiés au regard de l'importance croissante des enjeux liés à la régulation du numérique.

A. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION

1. Un nouveau renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données personnelles

Depuis une dizaine d'années, un nombre croissant de cyber-attaques touche directement les intérêts de l'État, mais également ceux des collectivités territoriales, des entreprises, de divers établissements publics ou de certains opérateurs d'intérêt vital (hôpitaux, centrales nucléaires...). À titre d'exemple, pas moins de 203 attaques par logiciel de rançon (ou « rançongiciel ») avaient été traitées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en 2021, soit une hausse de 5 % par rapport à l'année 2020 et un triplement par rapport à l'année 2019. En 2022, l'ANSSI a reçu pas moins de 2 173 signalements et traité 831 incidents.

Nombre d'incidents traités par l'ANSSI entre 2019 et 2021

Catégorie d'incident traité	2019	2020	2021	Évolution 2019-2021
Intrusion	370	759	1 057	+ 285 %
Attaque par rançongiciel	69	192	203	+ 294 %
Incident majeur	9	7	8	-

Source : commission des finances du Sénat, à partir des rapports annuels d'activité de l'ANSSI

Dans ce contexte, le présent projet de loi prévoit un **nouveau renforcement des moyens alloués** à l'ANSSI, qui bénéficiera d'un schéma d'emplois de **40 ETP supplémentaires en 2024** (après 40 ETP en 2023). L'ANSSI bénéficie désormais de **nouveaux locaux, situés à Rennes**, à proximité du pôle de cyber-défense du ministère des armées. Cette antenne territoriale aura vocation à accueillir **200 agents**, principalement issus de la direction des opérations de l'agence, à l'horizon 2025.

Autre service rattaché au **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, l'**Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)** voit également ses effectifs renforcés avec **10 ETP supplémentaires**. De même, le **Groupement interministériel de contrôle (GIC)**, chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement émises par les services, disposera de moyens financiers et d'effectifs nettement accrus, avec **6 ETP supplémentaires**, et devrait occuper un nouveau bâtiment à Montrouge, pleinement adapté à son activité au cours du premier semestre 2024.

En outre, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui travaille en étroite coopération avec l'ANSSI sur les sujets relatifs à la protection des données, **verra ses effectifs renforcés à hauteur de 10 ETP supplémentaires** en 2024 (après 18 ETP en 2023) **afin de lui permettre d'exercer sa mission croissante de protection numérique des données** (63 % des violations de données reçues par la CNIL en 2022 sont dues à des **attaques externes malveillantes**).

Enfin, la **direction interministérielle du numérique (DINUM)** disposera également de moyens supplémentaires significatifs avec **+ 11,9 millions d'euros en CP** pour un **budget porté à 45,4 millions d'euros en 2024**, ainsi que **30 ETP supplémentaires**, en lien avec la mise en œuvre de sa feuille de route et dont 15 ETP seront réalisés par anticipation en gestion 2023 (après 10 ETP en 2023), notamment pour **sécuriser les communications des administrations par internet**. En 2024, la DINUM achèvera les investissements nécessaires au **déploiement de la nouvelle plateforme interministérielle d'accès à internet** et réalisera la **refonte du système d'information du réseau interministériel de l'État (RIE)**, laquelle

s'accompagnera d'une assistance auprès des ministères utilisateurs. Un **datalab dédié à l'intelligence artificielle** au bénéfice des politiques et services publics sera également créé. De même, la DINUM bénéficiera d'une dotation complémentaire de + 2 millions d'euros en AE et en CP par an destinée au **développement de nouvelles solutions et outils numériques**.

2. La consolidation des moyens alloués à la régulation de la communication audiovisuelle et numérique

Parallèlement au renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données, le présent projet de loi de finances conforte les moyens consacrés à la régulation des plateformes numériques. Ainsi, **l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**, issue de la **fusion au 1^{er} janvier 2022 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)**, se voit accorder des **moyens accrus**, avec une dotation budgétaire en progression de **+ 2,1 millions d'euros en AE et en CP (pour un budget de 50,9 millions d'euros)** et **10 ETP supplémentaires**, portant son plafond d'emplois à **380 ETP pour 2024**.

Ce renforcement doit permettre à la fois de consolider les équipes permanentes de l'ARCOM, afin de **répondre au cadre législatif et réglementaire déjà existant**, et de **mettre en œuvre les nouvelles missions** confiées à l'ARCOM, notamment l'application du **règlement sur les services numériques (RSN, ou en anglais, Digital Services Act - DSA)** dès 2023 pour les très grandes plateformes et son extension à l'ensemble des plateformes courant 2024.

Dans le cadre du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, actuellement en discussion au Parlement, l'ARCOM devrait être désignée **coordinateur pour les services numériques (CSN, ou en anglais, Digital Services Coordinator - DSC) pour la France** et, ainsi, être chargée de coordonner le contrôle du respect du RSN et de recevoir les plaintes à l'encontre des intermédiaires en ligne.

Le règlement européen sur les services numériques (RSN)

Le 27 octobre 2022, le règlement européen sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA) a été publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Cette législation définit une **nouvelle norme à l'échelle européenne en matière de responsabilité des plateformes en ligne**, en protégeant mieux les utilisateurs d'internet et leurs droits fondamentaux, suivant un modèle de régulation systémique de ces acteurs similaire à celui mis en place par le cadre français. Entrée en vigueur dès la mi-novembre, cette législation est applicable dans toute l'Union européenne, dès 2023, aux très grandes plateformes et aux très grands moteurs de recherche avant d'être étendue à l'ensemble des opérateurs numériques concernés.

Dans le cadre du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, actuellement en discussion au Parlement, l'ARCOM devrait être désignée **coordinateur pour les services numériques (CSN, ou en anglais, Digital Services Coordinator – DSC) pour la France** et, ainsi, être chargée de coordonner le contrôle du respect du RSN et de recevoir les plaintes à l'encontre des intermédiaires en ligne.

Source : annexes budgétaires et réponses au questionnaire du rapporteur spécial

L'ARCOM est ainsi appelée à exercer de **nouvelles compétences**, en lien avec les régulateurs de chaque État-membre, la Commission européenne et l'ensemble des autorités françaises compétentes, dont notamment :

- le contrôle des demandes de blocage, de retrait et de déréférencement des **sites et contenus à caractère terroriste ou pédopornographique**¹ ;
- la **protection des mineurs** à l'égard des **communications commerciales relatives aux jeux d'argent**² ;
- la **protection des mineurs** à l'égard de leur **utilisation des réseaux sociaux**³ ;
- enfin, le **contrôle de l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap**, compétence qui devrait prochainement être étendue aux sites internet des acteurs publics⁴.

¹ Loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant transposition du règlement européen du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

² Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

³ Loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

⁴ Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

B. LA NÉCESSAIRE RATIONALISATION DES ORGANES DE PLANIFICATION ET DE RÉFLEXION PROSPECTIVE

1. L'entrée dans une phase de mise en œuvre pour le Secrétariat général à la planification écologique qui ne doit pas faire doublon avec les services ministériels

Le présent projet de loi prévoit un **renforcement des moyens alloués à la planification**, en particulier dans le domaine de la **transition écologique et énergétique**. Si le rattachement de la planification écologique aux services de la Première ministre peut favoriser l'impulsion, la coordination et les arbitrages sur cette question, le rapporteur spécial attire l'attention sur la **nécessité de ne pas créer de doublons avec les services des ministères concernés**, en premier lieu le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de la transition énergétique.

Créé en juillet 2022 à l'initiative du président de la République et de la Première ministre¹ et après une première année consacrée à la définition d'une stratégie de transition couvrant les différents secteurs d'activité, le **Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)** bénéficiera en 2024 d'un **quasi doublement de ses effectifs**, avec **10 ETP supplémentaires**, pour former une **équipe de 25 ETP**, ce qui devrait représenter environ **2 millions d'euros de dépenses de personnel (en AE et en CP)**. Disposant de compétences transverses, le SGPE a en effet vocation à :

- **coordonner l'élaboration des stratégies nationales** en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, en s'assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France ;

- **veiller à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères concernés** et à leur déclinaison en plans d'actions ;

- **s'assurer de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques** et de leur évaluation régulière.

Le **cadre de travail interministériel pour la planification écologique**, mis en œuvre pour la première année en 2023, repose sur les principes suivants :

- le Président de la République réunira régulièrement des **Conseils de planification écologique**, nouveau nom des Conseils de défense écologique, avec des **ordres du jour transversaux**, pour **rendre compte de l'avancement de manière globale** ;

- des **réunions de ministres**, autour de la Première ministre et dont le SGPE assure également le secrétariat, seront régulièrement organisées pour mettre autour de la table l'ensemble des ministres concernés et prendre des **décisions sur les grands sujets sectoriels** ;

¹ Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

- chacun des ministres conserve le portage politique sur les sujets qui relèvent de son champ de compétences, en étant redevable des travaux qu'il doit mener sur son secteur.

En 2024, le SGPE suivra plus particulièrement le **déploiement des mesures annoncées par le Président de la République** le 25 septembre 2023, à l'issue du **Conseil de planification écologique** : sortie du charbon d'ici au 1^{er} janvier 2027 ; déploiement des énergies renouvelables (notamment de l'éolien en mer) ; relance du nucléaire ; décarbonation des sites industriels les plus émetteurs ; inventaire des ressources minières nécessaires à la transition écologique ; développement des technologies de rupture, en particulier l'hydrogène et la capture-séquestration de carbone ; transition des différentes filières (industrie, transports, logement, agriculture).

Le **budget de fonctionnement** mis à disposition du SGPE¹, de **0,5 million d'euros** (en AE et en CP) pour 2023, sera **revu en 2024 afin de tenir compte de l'évolution de ses effectifs**. Cette dotation permet notamment au SGPE d'effectuer des **commandes à des prestataires extérieurs**. Sur la période de septembre 2022 à septembre 2023, le recours à des prestataires extérieurs pour l'accomplissement des missions du SGPE s'élève à un total de **112 000 euros**, correspondant à des **prestations en matière de communication** (en particulier la conception du site internet, pour 31 000 euros).

À cet égard, et dans la continuité des travaux menés par le Sénat sur les cabinets de conseil privés², **le rapporteur spécial rappelle la nécessité pour le SGPE**, dans la nouvelle phase de suivi de la mise en œuvre des stratégies élaborées qui s'ouvre, **de faire preuve d'un solide discernement dans le recours à des prestataires extérieurs, a fortiori sur une question aussi sensible que la transition écologique**, sur laquelle l'impartialité de certains cabinets a parfois pu être remise en cause.

2. Une stabilisation bienvenue des moyens alloués au Haut-Commissariat au Plan et au Conseil national de la refondation

Institué en septembre 2020 sur la base du constat que la prise en compte du long terme aurait été pendant trop longtemps absente des mécanismes de décision publique, le **Haut-Commissariat au Plan (HCP)** s'est vu confier une **mission très étendue**, consistant à « *animer et coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires,*

¹ Par le budget opérationnel de programme (BOP) Soutien.

² Cf rapport n° 578 (2021-2022) de Mme Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, déposé le 16 mars 2022.

technologiques et culturels »¹. Doté d'effectifs propres, passés de 10 ETP à sa création à **20 ETP aujourd'hui**, il dispose également du **concours de France Stratégie et des administrations et services de l'État** susceptibles de contribuer à l'accomplissement de sa mission. Depuis 2020, le mandat de Haut-Commissaire est confié à M. François Bayrou, qui a choisi d'exercer ses fonctions à titre bénévole et souhaité que cela soit mentionné dans son décret de nomination.

La contribution des travaux du HCP aux politiques publiques n'apparaît pas évidente. Sa production consiste principalement en la **publication de notes stratégiques**, qui ont vocation à **poser les termes de grands débats de long terme**. Se basant sur une **méthodologie analogue à celle utilisée par d'autres administrations et institutions**, telles que les corps d'inspection ou les administrations parlementaires, le HCP procède par des **revues de littérature**, des **parangonnages**, des **auditions d'experts** et des **échanges soutenus avec des spécialistes des questions traitées** composant un **cercle de référents**.

D'après les réponses transmises au rapporteur spécial par les services de la Première ministre, certaines notes stratégiques auraient influencé directement les politiques publiques, par exemple le changement d'orientation concernant l'énergie nucléaire, la politique de relance adoptée en réponse à la crise liée à l'épidémie de Covid-19, la politique de ré-industrialisation, le soutien à la géothermie ou encore le financement du système de retraite.

Cependant, **même l'administration admet qu'il n'est pas possible de chiffrer les retombées concrètes des travaux du Plan**. La capacité d'impulsion du HCP apparaît ainsi limitée, comme l'illustre les **sujets de la dépendance et de l'adaptation du logement**, pour lesquels le HCP attend la présentation de la loi grand âge pour voir si les recommandations réalisées dans les notes sur le vieillissement et le logement des baby-boomers, publiées en février 2023, ont orienté le Gouvernement.

L'organisation particulière du HCP peut interroger. En effet, le HCP dispose d'une **antenne à Paris**, qui concentre la majorité des collaborateurs, et d'une **antenne à Pau**. Présentée comme « *un laboratoire d'innovation et d'expertise* », permettant d'effectuer des diagnostics locaux et de tester des idées de stratégie, cette antenne apporterait un **complément aux travaux menés à Paris**. Si le **recours à la visioconférence** limite fortement le coût des frais de déplacement entre les deux antennes, d'un montant négligeable, le **choix de cette implantation locale** demeure cependant lié à la personne du Haut-Commissaire, qui continue d'exercer en parallèle ses fonctions de maire de la ville de Pau.

¹ Décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan.

L'antenne de Pau du HCP

Antenne locale du HCP, le site de Pau bénéficie de 40 mètres carrés, dans les locaux de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques. Cette implantation fait l'objet d'un conventionnement entre la préfecture et le HCP, qui rembourse à celle-ci les frais courants, pour un forfait de 300 euros par trimestre. 4 postes sont rattachés à cette antenne (un rapporteur à temps partiel, un chargé de mission et deux collaborateurs extérieurs).

Le recours à la visioconférence permet de limiter les coûts qui pourraient résulter des déplacements entre les deux antennes du HCP. Ainsi, les frais de transport correspondants représentent un peu moins de 4 000 euros pour les agents du HCP depuis la création de l'antenne de Pau. Le Haut-Commissaire ayant choisi d'exercer ses fonctions à titre bénévole, ses frais de voyages entre Paris et Pau ne sont pas pris en charge par le budget du HCP.

Selon l'administration, le choix de cette implantation locale, original dans le paysage institutionnel français et qui aurait parfaitement pu être différent, s'expliquerait par deux motifs : d'une part, cette antenne répondrait à une facilité pratique pour le Haut-Commissaire, qui continue en parallèle d'exercer ses fonctions de maire de la ville de Pau ; d'autre part, l'agglomération de Pau, en ce qu'elle constitue une ville moyenne, serait représentative de la réalité des territoires.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Depuis septembre 2022, le HCP assure également le **secrétariat général du Conseil national de la refondation (CNR)**, dont les dépenses de fonctionnement sont communes à celles du HCP. En conséquence, l'enveloppe Séminaire a été augmentée de 10 000 à **120 000 euros**, pour une **dotation globale supplémentaire de 250 000 euros**. Cependant, **la majeure partie des dépenses liées aux CNR sont prises en charge directement par les services ou ministères concernés**, sans faire appel à l'enveloppe budgétaire mise en place au niveau du CNR par le HCP. De même, les CNR thématiques et territoriaux sont pris en charge par les collectivités territoriales.

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » perçoit notamment les **recettes d'annonces légales (98 % des recettes prévues en 2024)** et, dans une moindre mesure, des **recettes issues de la vente des publications** de la **direction de l'information légale et administrative (DILA)**, de travaux d'édition et de diverses prestations.

Outre son activité d'imprimeur, la DILA est responsable des sites internet **Legifrance**, **service-public.fr** et **vie-public.fr**, ainsi que des publications de **La documentation française**.

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES

En **2021**, la sortie progressive de la crise sanitaire, ainsi que la conjoncture économique favorable à la création d'entreprises, avaient eu un effet positif important sur les recettes d'annonces, qui s'étaient élevées à **198,3 millions d'euros**, soit près de 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'exercice 2020.

En **2022**, les recettes du budget annexe devraient s'élever à environ **174 millions d'euros**, soit 10 millions d'euros supplémentaires par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2022. Cette prévision, prudente malgré la forte reprise de l'activité économique, tenait compte de l'abandon de la facturation complémentaire pour les annonces publiées au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), qui devait générer une perte de chiffre d'affaires estimée à 11 millions d'euros pour le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

En **2023**, les recettes du budget annexe devraient atteindre **167,2 millions d'euros**. Aussi, **pour 2024**, le présent projet de loi prévoit un montant de **167,3 millions d'euros**, avec une **légère hausse anticipée sur les ventes de publications et abonnements**, une **hypothèse jugée prudente par le rapporteur spécial, mais justifiée par l'incertitude de la situation économique**, laquelle conditionne la majeure partie des recettes du budget annexe, issues d'annonces de marchés publics et d'annonces civiles et commerciales.

La trajectoire évolue peu les années suivantes, elle atteindrait 167,4 millions d'euros en 2026 avec un pic en 2025 à 169,2 millions d'euros.

La DILA anticipe en effet une **hausse modérée sur 2025 des recettes publiées au BOAMP** (+ 1,8 million d'euros) en raison des effets régulièrement constatés du cycle électoral sur les investissements des collectivités locales. **Les recettes du BODACC sont maintenues à 91 millions d'euros par an sur les trois années.**

Après la **baisse attendue des recettes d'édition** liée à la fin de la délégation de service public signée avec le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne (CIGPC), une **reprise progressive** des recettes est attendue (+ 0,1 million d'euros par an). **Les recettes issues des travaux d'impression restent stables** (1,9 million d'euros par an).

B. DES DÉPENSES MODÉRÉES, QUI PERMETTRAIENT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2024

Dans la lignée des précédents exercices, les moyens financiers et humains mis en œuvre au sein du budget annexe s'inscrivent dans un **objectif de maîtrise des dépenses publiques** auquel la DILA contribue depuis de nombreuses années.

Pour 2024, les crédits s'élèvent ainsi à **159,2 millions d'euros en AE** et **151,6 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 6,5 millions d'euros en AE** et une **diminution de 1 million d'euros en CP** par rapport à 2023 (+ 4,3 % en AE et - 0,6 % en CP). A périmètres constant et courant, les AE augmentent de 4,3 % et les CP diminuent de 0,7 %.

Les **dépenses de personnel** augmentent de près de **1 million d'euros** (+ 1,5 %), principalement sous l'effet de la **hausse structurelle du financement des caisses complémentaires de retraite** et des **mesures gouvernementales de revalorisation** des rémunérations des agents publics. Les effets de cette évolution à la hausse sont cependant atténués par un **schéma d'emplois volontariste**, avec une **diminution de 15 ETP**.

Si les **dépenses de fonctionnement diminuent de 3,6 millions d'euros en AE** et **1,9 million d'euros en CP**, le niveau des dépenses d'investissement augmente **significativement de 9 millions d'euros en AE** (+ 61,2 %), pour atteindre 24 millions d'euros.

Cette évolution doit notamment permettre une affectation supplémentaire de 5 millions d'euros sur la tranche fonctionnelle **Nouveaux Outils de Production Normative (NOPN) portant les actions de transformation numérique au-delà de la dématérialisation¹**, ainsi que d'importants travaux immobiliers prévus pour 2024 dans un objectif global de transition énergétique (3,5 millions d'euros en CP). Le niveau des dépenses d'investissement reste en revanche **stable en CP à 15,5 millions d'euros**.

Évolution 2023-2024 des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative »

(en euros)

Numéro et initiale du programme et de l'action	LF 2023		PLF 2024 courant		Ecart PLF 2024/LF 2023			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
623 Edition et diffusion	45 873 717	46 891 320	47 882 590	44 171 044	4,4%	-5,8%	2 008 873	-2 720 276
Action 1 : Accès au droit et diffusion légale	29 879 441	30 612 835	32 771 367	29 727 516	9,7%	-2,9%	2 891 926	-885 319
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	23 709 441	23 125 952	22 103 036	22 907 516	-6,8%	-0,9%	-1 606 405	-218 436
Titre 5 : Dépenses d'investissement	6 170 000	7 486 883	10 668 331	6 820 000	72,9%	-8,9%	4 498 331	-666 883
Action 2 : Information administrative et vie publique	15 994 276	16 278 485	15 111 223	14 443 528	-5,5%	-11,3%	-883 053	-1 834 957
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	10 561 945	10 515 404	9 076 223	9 289 528	-14,1%	-11,7%	-1 485 722	-1 225 876
Titre 5 : Dépenses d'investissement	5 432 331	5 763 081	6 035 000	5 154 000	11,1%	-10,6%	602 669	-609 081
624 Pilotage et ressources humaines	106 795 031	105 705 031	111 284 846	107 458 446	4,2%	1,7%	4 489 815	1 753 415
Action 1 : Pilotage, modernisation et activités numériques	10 679 556	9 589 556	15 012 909	11 186 509	40,6%	16,7%	4 333 353	1 596 953
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	7 392 556	7 392 556	7 716 509	7 706 509	4,4%	4,2%	323 953	313 953
Titre 5 : Dépenses d'investissement	3 287 000	2 197 000	7 296 400	3 480 000	122,0%	58,4%	4 009 400	1 283 000
Action 3 : Dépenses de personnel	65 315 475	65 315 475	66 271 937	66 271 937	1,5%	1,5%	956 462	956 462
Titre 2 : Dépenses de personnel hors CAS	61 315 134	61 315 134	62 214 797	62 214 797	1,5%	1,5%	899 663	899 663
Titre 2 : CAS pensions	4 000 341	4 000 341	4 057 140	4 057 140	1,4%	1,4%	56 799	56 799
Action 4 : Convention Etat-SACJO	30 800 000	30 800 000	30 000 000	30 000 000	-2,6%	-2,6%	-800 000	-800 000
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	30 800 000	30 800 000	30 000 000	30 000 000	-2,6%	-2,6%	-800 000	-800 000
Total du Budget Annexe hors CAS	148 668 407	148 596 010	155 110 296	147 572 350	4,3%	-0,7%	6 441 889	-1 023 660
Total du Budget Annexe	152 668 748	152 596 351	159 167 436	151 629 490	4,3%	-0,6%	6 498 688	-966 861
Titre 2 : Dépenses de personnel	65 315 475	65 315 475	66 271 937	66 271 937	1,5%	1,5%	956 462	956 462
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	72 463 942	71 833 912	68 895 768	69 903 553	-4,9%	-2,7%	-3 568 174	-1 930 359
Titre 5 : Dépenses d'investissement	14 889 331	15 446 964	23 999 731	15 454 000	61,2%	0,0%	9 110 400	7 036

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Comme les années précédentes, et malgré des prévisions de recettes prudentes, les dépenses modérées de la DILA devraient permettre au budget annexe de dégager en 2023 un **nouvel excédent, évalué à 15,7 millions d'euros**.

¹ Nouvelle démarche de transformation numérique de la production des normes allant au-delà de la dématérialisation et des bénéfices technologiques pour atteindre de réels gains métiers, organisationnels et même juridiques. Initié par la DILA en février 2022, ce programme a notamment pour objectifs d'améliorer le service rendu au public (données juridiques plus nombreuses et plus rapidement mises à disposition) et de renforcer l'efficacité, la qualité et la célérité de la chaîne applicative (en facilitant la rédaction, le suivi et la correction des textes et en réduisant les tâches formelles, chronophages et redondantes).

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. MALGRÉ UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS MARQUÉS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Le nouvel excédent prévisionnel de la DILA résulte une nouvelle fois des importants efforts consentis ces dernières années par la direction pour réduire le niveau de ses dépenses de personnel et de fonctionnement.

De fait, la DILA continue de suivre un **schéma d'emplois volontariste**, avec une **nouvelle diminution de 15 ETP en 2024**, soit un **effort cumulé de 173 ETP depuis 2018**. En 2024, les effectifs de la DILA atteindraient ainsi **484 ETP**.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2018 et 2024

(en ETP)

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

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION

Dans la continuité des précédents exercices, les principaux investissements informatiques de la DILA en 2024 devraient notamment permettre, d'une part, d'**améliorer les fonctionnalités du nouveau site unique d'information à destination des entreprises** (entreprendre.service-public.fr), lancé en février 2022, et, d'autre part, de **poursuivre l'automatisation de la production des textes juridiques**, projet majeur de la DILA initié en 2021 visant à dématérialiser totalement la chaîne de rédaction et de publication de l'ensemble des textes normatifs à l'horizon 2026.

Ainsi, les **évolutions du site service-public.fr - une nouvelle version ayant été déployée en 2022 - et du site entreprendre.service-public.fr - créé en 2022 - sont programmées**. Dans un souci de développer des services en ligne pour les usagers, de nouvelles démarches seront proposées. **L'activité de renseignement par messagerie sur le site Internet service-public.fr sera refondue afin d'améliorer la relation usagers**. Le **niveau 1 (traitement des messages appelant des réponses simples)**,

externalisé, sera étendu afin de permettre aux agents de la DILA qui interviennent en niveau 2, de se consacrer aux questions les plus complexes.

La DILA poursuivra par ailleurs l'**amélioration de son site Legifrance**, dont une nouvelle version a été mise en service fin 2020. Le site Legifrance devrait faire l'objet de près de **155 millions de visites en 2023** et **160 millions en 2024** (après 150 millions en 2022).

La modernisation du site Legifrance

Le site *legifrance.gouv.fr* a trois grandes missions :

- donner accès au droit (tel qu'il est publié au *Journal officiel* ainsi que sous sa forme consolidée) ;
- donner accès aux jurisprudences administrative, judiciaire et constitutionnelle ;
- donner accès à des contenus éditoriaux touchant à la légistique.

La première version du site *legifrance.gouv.fr* a été mise en service le 15 septembre 2002.

Après une première rénovation en janvier 2008 et différents travaux d'optimisation, une version modernisée du site a été mise en service en septembre 2020, avec une ergonomie repensée afin de proposer un parcours usager facilité et l'ajout de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux contenus éditoriaux (enrichissement éditorial par la mise à disposition des versions numérisées des Journaux officiels depuis 1869).

Source : *commission des finances du Sénat d'après les annexes budgétaires et les rapports d'activité de la DILA*

Les évolutions en cours prévoient la **création de liens depuis Légifrance vers service-public.fr** d'ici la fin de l'année 2023, l'**expérimentation en 2024 d'un compte utilisateur** permettant notamment l'**enregistrement de recherches ou la programmation d'alertes**, la **refonte de la page d'accueil** pour rendre les aides à l'utilisation du site plus visibles et, enfin, l'**introduction en 2025 du système de design de l'État**. Les travaux d'optimisation de Légifrance et la veille du bon maintien du référencement du site dans les moteurs de recherche devraient permettre de confirmer une **croissance de l'audience**, attendue à **170 millions de visiteurs en 2026**.

Parallèlement à cet effort de modernisation numérique, l'**imprimerie poursuit sa mutation** et s'adapte à un environnement soumis à de fortes contraintes. **L'augmentation des prix des matières premières, et plus particulièrement du papier, a incité à optimiser certaines productions**. Enfin, conformément au plan stratégique, **la rotative a été arrêtée fin 2022, avant d'être vendue en 2023**.

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » sont considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale avec modification, le Gouvernement retenant cinq amendements dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

L'amendement déposé par Sacha Houlié majore d'environ 350 000 euros les crédits de l'action 10 « Haute autorité pour la transparence de la vie publique » du programme 308 « Protection des droits et libertés », afin de **permettre à la HATVP de recruter 4 ETPT supplémentaires dans le cadre de ses missions en matière de contrôle déontologique, d'une part, et de conseils, d'information et d'accompagnement des personnes soumises aux obligations de déclaration, d'autre part.** L'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » est minorée à due concurrence.

Trois amendements identiques, déposés respectivement par Jérémie Patrier-Leitus, Constance Le Grip et Maud Gatel, co-signés par plusieurs de leurs collègues députés, augmentent de 500 000 euros le **soutien de l'État, à travers la subvention versée par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), aux activités du Mémorial de la Shoah, notamment pédagogiques,** en majorant les crédits de l'action 10 « Soutien » du programme 129.

Enfin, un amendement déposé par Marc Ferracci et plusieurs de ses collègues députés augmente de 3 millions d'euros les crédits de l'action 10 « Soutien » du programme 129, afin de **donner à la DILCRAH les moyens de lancer une campagne annuelle de « testings »,** selon des modalités qui devraient être définies dans le cadre du dispositif porté par la proposition de loi n°1494 déposée à l'Assemblée nationale et visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 31 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Christophe Szczurek, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à l'examen du rapport spécial sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » telle qu'elle nous est présentée cette année connaît une augmentation de ses moyens de 76 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 120 millions d'euros en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 (LFI 2023). Une partie importante de cette évolution s'explique par des transferts en base, principalement le rattachement au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national du service public (INSP, anciennement École nationale d'administration), soit 40 millions d'euros en AE et en CP. Jusqu'alors, cet opérateur de l'État était rattaché au programme 148 « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonction publiques ».

À périmètre constant, les crédits de la mission connaissent une hausse notable de 3,7 % en AE et de 8,5 % en CP. Environ 90 % de cette hausse concernent les dépenses du programme 129, qui regroupe les crédits des administrations placées auprès de la Première ministre, dont les dépenses de fonctionnement augmentent de 5,6 % en AE, soit 18 millions d'euros, et de 10,6 % en CP, soit 36 millions d'euros. De même, le schéma d'emplois du programme 129 progresse de 127 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2024, pour une croissance des dépenses de personnel de 4 % à périmètre constant.

Cette évolution des dépenses affectées aux ressources humaines du programme 129 reflète les priorités poursuivies par les services de la Première ministre pour 2024, et plus particulièrement la défense et la sécurité nationale, avec le renforcement de la sécurité des systèmes d'information, c'est-à-dire de la cybersécurité, et la planification écologique. Je reviendrai ultérieurement sur ces deux sujets. Cependant, je souhaiterais, à titre d'observation générale, attirer votre attention sur un élément important relatif à la gestion des ressources humaines des services relevant

du périmètre de la mission, à savoir la part significative et croissante des agents contractuels au sein des effectifs.

Les agents contractuels représentent aujourd'hui 60 % de la masse salariale globale de la mission. Leur augmentation continue dans la période récente s'explique notamment par la priorité donnée aux services informatiques, dont les recrutements s'effectuent essentiellement par la voie contractuelle. Certes, des procédures d'habilitation sont prévues pour les postes les plus sensibles, à l'image des informaticiens dépendant des services du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), au sein de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) ou de l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (Osiic). Je voudrais souligner la nécessité de cartographier et d'anticiper les besoins en ressources humaines des administrations concernées. En effet, il existe un risque avéré de forte volatilité des agents contractuels sur certaines fonctions.

J'en viens aux deux points de ce budget qui présentent à mes yeux les enjeux les plus forts.

Le premier point porte sur la priorité accordée au numérique et à sa régulation. Nous le savons tous, un nombre croissant de cyberattaques touche directement les intérêts de l'État, mais également ceux des collectivités territoriales, des entreprises, de divers établissements publics ou de certains opérateurs d'intérêt vital. En 2022, l'Anssi a ainsi reçu pas moins de 2 173 signalements et traité 831 incidents. Dans ce contexte, le présent projet de loi de finances prévoit un nouveau renforcement des moyens alloués à l'Anssi et à l'Osiic, qui bénéficieront respectivement d'un schéma d'emplois de 40 ETP supplémentaires et 10 ETP supplémentaires en 2024. De même, le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui centralise les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement, disposera de moyens financiers et d'effectifs nettement accrus, avec 6 ETP supplémentaires, et devrait occuper un nouveau bâtiment à Montrouge au cours du premier semestre 2024. Quant à la direction interministérielle du numérique (Dinum), elle bénéficiera également de moyens significatifs avec 11,9 millions d'euros supplémentaires en CP pour un budget porté à 45,4 millions d'euros en 2024, ainsi que 30 ETP supplémentaires, notamment pour sécuriser les communications des administrations par internet.

Concernant la régulation du numérique, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) se voit accorder des moyens accrus, avec une dotation budgétaire en progression de 2,1 millions d'euros et 10 ETP supplémentaires, portant son plafond d'emplois à 380 ETP pour 2024. Ce renforcement doit notamment permettre à l'Arcom de mettre en œuvre les nouvelles missions qui lui ont été confiées, en particulier l'application du règlement sur les services numériques dès 2023 pour les très

grandes plateformes et son extension à l'ensemble des plateformes courant 2024.

Le second point que je voudrais souligner concerne la nécessaire rationalisation des organes de planification et de réflexion prospective. Le présent projet de loi prévoit en effet un renforcement des moyens alloués à la planification, en particulier dans le domaine de la transition écologique et énergétique. Créé en juillet 2022 et après une première année consacrée à la définition d'une stratégie de transition couvrant les différents secteurs d'activité, le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) devrait suivre en 2024 le déploiement des mesures annoncées par le Président de la République en septembre 2023. Pour ce faire, le SGPE bénéficierait en 2024 d'un quasi-doublement de ses effectifs, avec 10 ETP supplémentaires, pour former une équipe de 25 ETP, ce qui devrait représenter environ 2 millions d'euros de dépenses de personnel. Certes, le rattachement de la planification écologique aux services de la Première ministre peut favoriser l'impulsion, la coordination et les arbitrages sur cette question. Néanmoins, il importe de ne pas créer de doublons avec les services des ministères concernés, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires d'une part, et le ministère de la transition énergétique, d'autre part. En conséquence, et sans remettre en cause l'importance de la question de la transition écologique, je vous propose d'amender le budget du programme 129 afin de rationaliser les moyens alloués au SGPE, en diminuant sa dotation de 1 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Dans le même esprit de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, la dotation d'un second organisme devrait également être amendée. Il s'agit du Haut-Commissariat au Plan (HCP), institué en septembre 2020. Celui-ci s'est vu confier une mission très étendue, consistant, selon son décret de création, à « animer et coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels ».

Doté d'effectifs passés de 10 ETP en 2020 à 20 ETP aujourd'hui, pour une masse salariale de 1,3 million d'euros, avec une double antenne à Paris et à Pau, le HCP assure, depuis septembre 2022, le secrétariat général du Conseil national de la refondation (CNR), dont les dépenses de fonctionnement sont communes à celles du HCP. À ce titre, le HCP bénéficie d'une dotation globale supplémentaire de 250 000 euros destinée à financer l'organisation des CNR en format plénier. Or, la majeure partie des dépenses liées à ces sessions du CNR est en réalité prise en charge directement par les services ou ministères concernés. Quant aux sessions thématiques et territoriales, celles-ci sont assumées par les collectivités. Je rappelle qu'à ce jour, seules trois sessions plénières du CNR ont été organisées. Alors que la contribution des travaux du CNR aux politiques publiques n'apparaît pas

évidente, je vous propose donc de tirer les conséquences de cette situation, en amendant le budget du programme 129 afin de supprimer la dotation de fonctionnement du HCP au titre du secrétariat général du CNR.

Je conclurai mon propos par quelques mots sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », géré par la direction de l'information légale et administrative (Dila), et dont 98 % des ressources proviennent des recettes d'annonces légales. En 2024, le présent projet de loi prévoit, étant donné les incertitudes de la conjoncture économique actuelle, une hypothèse de recettes prudente, à hauteur de 167,3 millions d'euros. Dans ce contexte, le budget annexe devrait malgré tout dégager en 2024 un nouvel excédent de 15,7 millions d'euros. Ce résultat est la conséquence des importants efforts consentis ces dernières années par la Dila pour réduire le niveau de ses dépenses de personnel et de fonctionnement. Pour 2024, la direction prévoit une nouvelle diminution de 15 ETP, soit un effort cumulé de 173 ETP depuis 2018.

Alors que des évolutions des sites *service-public.fr* et *entreprendre.service-public.fr* sont programmées, la Dila poursuivra l'amélioration du site Légifrance, avec notamment la création de liens depuis Légifrance vers *service-public.fr*, l'expérimentation d'un compte utilisateur ou encore la refonte de la page d'accueil. Le site Légifrance devrait faire l'objet de près de 155 millions de visites en 2023, et 160 millions en 2024.

À la lumière de ces différentes observations, je vous propose donc d'adopter les crédits ainsi modifiés de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ainsi que les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie Christopher Szczurek de la qualité de son rapport, qui démontre que si les missions ne paraissent pas toutes d'égale importance en termes strictement budgétaires, il y a toujours des choses intéressantes à mettre en lumière dans la manière dont les crédits sont dépensés.

Je dirai deux choses concernant les amendements déposés. Concernant le secrétariat général à la planification écologique, l'augmentation des moyens pose le problème du contrôle *a posteriori* d'outils qui montent en puissance. Je le redis, il aurait été préférable que l'impulsion fût venue du politique, avec des moyens mis dans les ministères. Pour autant, faut-il aujourd'hui remettre en cause ces créations nouvelles, alors que nous avons l'occasion de faire sortir les ministères et les administrations de leur raisonnement en silo ? Je ne le crois pas. Est-ce que le secrétariat général à la planification écologique a trouvé sa place dans le fonctionnement général, notamment avec les assemblées ? Je ne le crois pas non plus.

Concernant le HCP, je m'étonne comme le rapporteur de l'existence d'une antenne locale, qui peut certes correspondre à une volonté de décentralisation, mais il n'a échappé à personne que son lieu correspond au lieu d'exercice des fonctions et mandats du Haut-Commissaire au Plan, et qu'il y a ainsi de quoi s'interroger.

Je partage ces préoccupations, mais je ne souscris pas aux amendements. Au lieu d'arriver « après coup », nous devons effectuer un contrôle bien plus rigoureux pour nous assurer de la parfaite traçabilité de ces crédits et nous positionner lors du prochain projet de loi de finances : c'est indispensable. L'un des sujets qui a percé lors de la dernière campagne sénatoriale est cette « surréglementation », cette « suradministration », dont nous devons tirer les conséquences.

Je reconnais que ces amendements mettent en lumière certaines questions. Je préconise, plutôt que leur adoption, un véritable travail de contrôle et d'évaluation, qui devra être engagé dès l'adoption du budget. C'est indispensable afin de traquer les mauvaises dépenses et les doublons, et faire en sorte que chaque euro investi par l'exécutif au service des politiques soit utile.

Mme Isabelle Briquet. – Nous accueillons favorablement le renforcement considérable des moyens de la mission, pour une large part dû aux 40 ETP supplémentaires et aux crédits supplémentaires dont bénéficiera l'Anssi. Compte tenu de l'importance de la menace cyber pendant les Jeux Olympiques, ce renfort est souhaitable. L'Anssi devrait pouvoir également renforcer son action auprès des collectivités, souvent cibles d'attaques cyber. Dispose-t-on d'éléments concrets pour la protection des collectivités ?

Nous saluons également le renforcement des autorités indépendantes en matière de protection des droits et des libertés. Il en va ainsi de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), dont la hausse d'activité, particulièrement importante, passant de 700 plaintes reçues en janvier 2022 à 2 500 plaintes en janvier 2023, a de quoi interroger.

De même, la Défenseure des droits, qui connaît une progression importante de ses activités, verra ses moyens augmenter de 10 ETP. Nous nous satisfaisons parfois de l'augmentation des moyens alloués en raison de l'augmentation de l'activité, mais parfois nous regrettons cette dernière : un plus petit nombre de plaintes traduirait une société en meilleure santé.

Comme l'an passé, nous remarquons l'absence totale d'information concernant le Haut-commissariat au Plan piloté par François Bayrou. Cette opacité pose problème. Je rejoins la position du rapporteur général : il faut un contrôle plus rigoureux de ces crédits.

Si le renforcement des moyens de la Dinum est à saluer, sa difficulté à recruter constituait les années précédentes une importante source de préoccupations. Lors des auditions, ce souci a-t-il été évoqué ?

Mme Christine Lavarde. – Ma première question concerne l'utilisation croissante de contractuels à la Dinum : comment le Gouvernement a-t-il réduit son recours aux cabinets de conseil, qui devait être contrebalancé par une professionnalisation de la Dinum et une internalisation des procédures ? Si l'internalisation consiste en réalité à recruter des contractuels mis à disposition par des entreprises comme Alten, je ne sais pas si nous avons obtenu ce que nous souhaitions lors de la commission d'enquête sur l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques...

Ma seconde remarque concerne l'augmentation considérable des effectifs du secrétariat général à la planification écologique. Un récent recrutement interroge puisqu'il a probablement été choisi pour offrir une nouvelle opportunité à quelqu'un qui n'exerçait plus de fonction au sein de l'exécutif, d'autant que cette personne sera chargée de la planification écologique à l'international : au lieu d'aller voir comment faire chez les autres, mieux vaudrait commencer par chez nous et coordonner les politiques publiques ! Quelle sera la procédure de recrutement des vingt postes ouverts ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Les deux missions que nous examinons ce matin sont liées dans la mesure où la réglementation européenne relative aux services numériques entraîne un renforcement des moyens de l'Arcom en France. Je souhaiterais obtenir des précisions à cet égard.

M. Stéphane Sautarel. – Je partage l'interrogation de Mme Lavarde concernant la rationalisation des organes de planification et de réflexion prospective. Nous nous interrogeons en effet quant à l'utilisation et à la mobilisation des fonds par le SGPE comme par le HCP, en particulier pour le premier, qui connaît une hausse des recrutements. Les orientations du Gouvernement, discutables, manquent de lisibilité quant au rôle et à la place de chacun alors que les enjeux sont considérables.

S'ils sont bienvenus, les amendements proposés par le rapporteur me semblent insuffisants. C'est ce qui m'amène à appuyer la proposition du rapporteur général visant à s'orienter vers une mission de contrôle rapide et renforcée de l'utilisation de ces crédits. Cette méthode nous permettrait d'affiner notre vision et d'adopter une position plus ferme et sévère à l'avenir.

M. Christian Bilhac. – Pourquoi l'INSP a-t-il été intégré au périmètre de la mission ? La formation et le recrutement des fonctionnaires devraient relever, en toute logique, du ministère de la fonction publique.

Par ailleurs, quel est le montant global des crédits de la mission ?

M. Michel Canévet. – Une série de hausses d’effectifs est prévue dans les services de la Première ministre, dont certaines sont justifiées si l’on entend mener à bien la transformation et la sécurisation numériques de notre pays.

Pour autant, des efforts de rationalisation sont-ils engagés dans lesdits services ? La multiplication des effectifs et des actions doit, selon moi, s’accompagner de réajustements : tel est le cas de la trajectoire de la Dila, qui connaît une véritable mutation numérique assortie d’un ajustement des effectifs permettant de dégager un excédent. Une dynamique similaire est-elle enclenchée ailleurs ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Je partage la perplexité du rapporteur général au sujet des amendements, car les solutions proposées me semblent inadaptées. Le premier laisse ainsi à penser que l’existence d’un secrétariat général chargé de la planification écologique n’est pas justifiée. Or elle l’est par la nécessité de rendre des arbitrages interministériels et de porter une vision à moyen et à long terme en matière d’écologie, une mission que les membres du cabinet du Premier ministre, débordé par leurs tâches quotidiennes, ne peuvent assumer.

En revanche, la dérive soulignée par Mme Lavarde doit être dénoncée et conduire à contrôler l’organigramme et l’efficacité de cette structure interministérielle, afin d’éviter que l’existence même du SGPE ne devienne l’objet d’arbitrages supplémentaires.

Le deuxième amendement manque lui d’efficacité dans la mesure où le HCP n’existe guère sans budget qui couvre l’ensemble de ses activités. Si le Président de la République entendait nommer une personnalité politique à la tête d’instances de prévision interministérielles, il aurait pu – cela a déjà été fait par le passé – se contenter de la nommer à la tête de France Stratégie et de modifier le nom de cette structure en y intégrant le terme « plan », ce qui aurait permis d’éviter la coexistence de ces deux organismes.

En outre, l’amendement porte sur les frais de coordination du HCP au titre du secrétariat général du CNR, ce qui me permet de rappeler que le Plan intégrait, à l’origine, la concertation avec les partenaires sociaux. Si un contrôle doit bien être mené, nous pouvons nous passer de ces amendements à ce stade.

M. Vincent Delahaye. – Au lieu de montrer l’exemple, les services de la Première ministre présentent un florilège des pratiques budgétaires à éviter. Je suis ainsi effaré par la hausse des crédits de paiement à hauteur de 10 % sans que l’on s’interroge sur l’existence d’éventuels doublons : soit les missions du SGPE sont confiées au ministère de la transition écologique, soit elles le sont à Matignon, mais il faut alors supprimer des postes d’un des deux côtés.

Il est sans arrêt question de muscler les nouvelles politiques, mais encore faut-il réduire les dépenses ailleurs, cet effort n'étant aujourd'hui que peu ou pas fourni. Déjà opposé au CNR lors de sa création, je continue à considérer que cet organisme est inutile et suis donc favorable à l'amendement du rapporteur. De la même manière, l'augmentation des effectifs du SGPE n'est pas justifiée. Des efforts ont certes été fournis au niveau de la Dila, mais cette direction compte encore environ 500 ETP.

Je voterai donc les amendements, mais pas les crédits de la mission.

M. Claude Raynal, président. – Je partage l'avis du rapporteur général concernant le premier amendement. Le caractère transversal de la planification écologique justifie la présence auprès de la Première ministre d'un secrétariat général apte à rendre des arbitrages sur les moyens considérables mobilisés dans ce domaine, même si cela n'enlève rien à la pertinence d'engager une réflexion sur les doublons qui peuvent exister dans les ministères.

J'estime que nous devrions, avant de prendre une décision de nature financière, développer le contrôle et affiner notre vision de l'organisation mise en place, sans *a priori*.

En revanche, je suis personnellement plus favorable au second amendement, même s'il ne vise qu'à économiser 250 000 euros. Le CNR est, à mes yeux, inconsistant : dépourvu de sens, il est au mieux le fruit d'un coup politique. Les productions du HCP sont quant à elles rares : j'ai reçu récemment un document de la part de cet organisme, mais cela n'était pas arrivé depuis longtemps.

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial. – J'ai sans doute abordé l'examen de cette mission en étant guidé par des réflexes liés à mon expérience au sein des collectivités territoriales, dans lesquelles la répartition thématique par délégation est de mise, ce qui limite en général les chevauchements de compétences.

J'ai évoqué dans ma présentation la nécessité d'une cartographie, car je reconnais sincèrement avoir eu un mal fou à comprendre la répartition des compétences entre les différents acteurs. Par exemple, pourquoi les services de la Première ministre interviennent-ils sur des sujets déjà pris en charge par les ministères ? L'argument officiel avancé pour justifier cet empiètement est celui de la coordination, mais l'argument officieux me semble être celui de la cosmétique et de l'affichage.

Madame Briquet, je tiens à souligner, venant d'Hénin-Beaumont, que j'ai été très choqué par la cyberattaque qui a visé la mairie de Lille en début d'année, démontrant ainsi qu'une mairie de cette importance n'était pas à l'abri de tels actes, d'où la nécessité de se protéger contre ceux-ci. Pour répondre à votre question, 715 collectivités territoriales ont pu bénéficier de l'aide de l'Anssi en 2022.

En ce qui concerne le Défenseur des droits, il semble, à la lumière de certains retours du terrain, que le médiateur de la République accomplissait en comparaison un travail plus qualitatif, alors que des bénévoles sont sollicités pour assumer des missions du Défenseur des droits. Ces éléments peuvent contribuer à expliquer la hausse des moyens prévue.

J'en viens, Madame Lavarde, aux difficultés de recrutement et à la hausse de la proportion de contractuels. Je ne suis pas persuadé que ce mode de recrutement prémunisse contre les recrutements politiques et me suis interrogé sur les risques liés à ces embauches de contractuels, qui pourraient encourager le mercenariat. Il m'a été répondu que le fonctionnariat n'empêchait pas non plus ce phénomène, ce que je peux tout à fait entendre.

Pour autant, la question de la déontologie est posée dès lors que la personne employée travaille dans des domaines tels que la cybercriminalité ou la sécurité des systèmes d'information. Il me paraîtrait plus rassurant d'embaucher des fonctionnaires de carrière, mais des difficultés de recrutement existent dans ces secteurs.

Concernant l'Arcom, les règlements européens ont effectivement élargi son champ de compétences à la surveillance de la pédocriminalité et de l'apologie du terrorisme, ainsi qu'à la régulation des sites et des réseaux sociaux, ce qui crée logiquement un alourdissement de sa charge de travail.

S'agissant de l'INSP, les évolutions intervenues par rapport à l'ENA ne m'ont pas particulièrement convaincu et s'apparentent davantage à un « ripolinage » de cette école qu'à de véritables changements de fond.

Le montant global des crédits de la mission s'élève à 1,05 milliard d'euros. Or, force est de constater que les efforts de rationalisation n'apparaissent pas clairement. Dans le cadre de l'examen de cette mission, je n'avais guère de visibilité sur le fonctionnement d'ensemble et n'ai pas été en mesure de vérifier si un renforcement des moyens dans l'un des services s'accompagnait d'un effort d'économies dans un autre.

J'insiste sur ce problème de lisibilité et l'importance de réaliser une cartographie : un organigramme politique du Gouvernement ne suffit pas et devrait être complété par un organigramme administratif clair des services de la Première ministre. En l'état, l'accumulation de services entraîne une opacité problématique et un enchevêtrement des compétences qui empêche une utilisation rationalisée des deniers publics.

Je partage vos interrogations sur le fait que les ministères pourraient reprendre certaines missions en propre : l'argument de la coordination, utilisé pour justifier des besoins et des augmentations d'effectifs, ne saurait être invoqué à l'infini.

Enfin, je précise que le premier amendement n'a pas vocation à remettre en cause l'existence du SGPE et je concède qu'ils ont tous deux un caractère symbolique compte tenu des montants en jeu. Néanmoins, les élus

de terrain et nos concitoyens ont besoin de symboles. Je maintiens donc mes amendements, mais me rangerai à l'avis de la commission.

M. Vincent Capo-Canellas. – Si je suis parfois critique sur la méthode du SGPE, je rappelle que la transition écologique a un coût, tout comme la coordination de cette politique.

J'ai été amené, au travers de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », à examiner en détail ces enjeux. Je me suis aperçu que les feuilles de route des différents secteurs prévoient l'utilisation des mêmes ressources, telles que la biomasse, ce qui n'est pas tenable.

Le SGPE a le mérite de tenter de planifier l'ensemble des démarches et d'explicitier les choix à effectuer en tenant compte des limites matérielles. Il me paraît utile de consacrer des moyens à cet effort de prospective, même s'il faudra ensuite l'évaluer. Je suis donc défavorable à l'amendement proposé.

Article 35

L'amendement FINC.1 n'est pas adopté.

L'amendement FINC.2 n'est pas adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et du budget annexe.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des services administratifs et financiers de la Première ministre

- M. Serge DUVAL, directeur ;
- Mme Marie-France CURY, sous-directrice de la programmation et des affaires financières ;
- Mme Sonia BRKIC, chef du bureau du budget.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>