

...le projet de loi de finances pour 2025

## MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Christopher SZCZUREK, Rapporteur spécial, Sénateur du Pas-de-Calais

### 1. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE BAISSÉ DES CRÉDITS QUI S'INSCRIT DANS L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

#### A. LA CENTRALISATION DES CRÉDITS DE COORDINATION DE LA POLITIQUE NUMÉRIQUE AU SEIN DU PROGRAMME 129

Pour 2025, la mission connaîtrait une évolution notable, avec la **centralisation, auprès du Premier ministre, de l'ensemble des crédits destinés à la coordination de la politique numérique**. Ainsi, le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » fait l'objet d'un **transfert en « base » de 22 millions d'euros en AE et en CP**, résultant de sa fusion avec le programme 352 « Innovation et transformation numériques », anciennement rattaché à la mission « Transformation et fonction publiques ».

Cette évolution était soutenue par les rapporteurs spéciaux de la mission « Transformation et fonction publiques » de la commission des finances du Sénat ainsi que par la Cour des comptes. En effet, **la création du programme 352** en loi de finances initiale pour 2019 **répondait davantage à une volonté d'affichage qu'à un réel besoin de gestion**.

#### B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE BAISSÉ NOTABLE DES DÉPENSES, AVEC UN EFFORT CONCENTRÉ SUR LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Pour 2025, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'élèvent, à périmètre courant, à **1,063 milliard d'euros en AE** (+ 4,10 % par rapport à la LFI 2024) et **1,066 milliard d'euros en CP** (+ 1,23 %).

**À périmètre inchangé (hors transferts en « base »)**, la mission présente une **baisse en CP de 14,8 millions d'euros**, représentant **- 1,4 % en euros courants et - 3,1 % en euros constants** (avec correction de l'inflation<sup>1</sup>).

Cette **baisse de 3,1 % en volume** répond à **l'effort de redressement des finances publiques** mis en avant par le Gouvernement dans le cadre du PLF 2025. Cependant, cette diminution est **inégalement répartie entre les deux programmes de la mission** :

- le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » concentre **l'essentiel de la baisse des dotations en CP**, avec **- 2,3 % en euros courants et - 4,0 % en euros constants** ;
- à l'inverse, le programme 308 « Protection des droits et libertés » connaît une hausse en CP de **+ 4,5 % en euros courants et + 2,6 % en euros constants**.

<sup>1</sup> Estimée par l'Insee à 1,8 % pour 2025.

**Évolution 2024-2025 des crédits  
de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**

*(en millions d'euros, en euros courants)*

Programmes et actions	LFI 2024		PLF 2025 (Structure constante)		Évolution LFI 2024 – PLF 2025 (Structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 129 – Coordination du travail gouvernemental</b>						
Action 01 : Coordination du travail gouvernemental	118,35	118,35	114,22	114,22	- 3,5 %	- 3,5 %
Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense	439,46	438,89	425,01	425,57	- 3,3 %	- 3,0 %
Action 03 : Coordination de la politique européenne	17,54	17,54	17,35	17,35	- 1,1 %	- 1,1 %
Action 10 : Soutien	123,91	154,76	143,82	157,79	+ 16,1 %	+ 2,0 %
Action 11 : Stratégie et prospective	23,10	23,10	23,45	23,45	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur	31,04	31,04	31,50	31,50	+ 1,5 %	+ 1,5 %
Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	16,64	16,64	16,60	16,60	- 0,3 %	- 0,3 %
Action 16 : Coordination de la politique numérique	61,30	66,76	59,69	60,24	- 2,6 %	- 9,8 %
Action 17 : Coordination de la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État	50,36	50,36	49,91	49,91	- 0,9 %	- 0,9 %
<b>Total programme 129</b>	<b>881,69</b>	<b>917,43</b>	<b>881,54</b>	<b>896,62</b>	<b>0,0 %</b>	<b>- 2,3 %</b>
<b>Programme 308 – Protection des droits et libertés</b>						
Action 02 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	28,65	28,65	30,59	30,59	+ 6,8 %	+ 6,8 %
Action 03 : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	50,94	50,94	51,24	51,24	+ 0,6 %	+ 0,6 %
Action 05 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	10,31	6,26	5,81	6,29	- 43,6 %	+ 0,5 %
Action 06 : Autres autorités indépendantes	5,03	5,03	5,06	5,06	+ 0,4 %	+ 0,4 %
Action 09 : Défenseur des droits	30,11	30,11	31,46	31,46	+ 4,5 %	+ 4,5 %
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	10,24	10,24	25,30	12,55	+ 147 %	+ 22,5 %
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	3,52	3,52	3,53	3,53	+ 0,3 %	+ 0,3 %
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale (CSDN)	0,65	0,65	0,75	0,75	+ 14,2 %	+ 14,2 %
<b>Total programme 308</b>	<b>139,45</b>	<b>135,40</b>	<b>153,73</b>	<b>141,46</b>	<b>+ 10,2 %</b>	<b>+ 4,5 %</b>
<b>Total mission</b>	<b>1 021,15</b>	<b>1 052,84</b>	<b>1 035,27</b>	<b>1 038,08</b>	<b>+ 1,4 %</b>	<b>- 1,4 %</b>

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

**Les efforts de maîtrise des crédits sur le programme 129 se traduisent par un schéma d'emplois négatif de - 20 ETP en 2025, qui contraste très fortement avec celui de + 127 de la LFI 2024. Inversement, le schéma d'emplois du programme 308 demeure positif, avec + 18 ETP en 2025, même s'il est en retrait par rapport à celui pour 2024, qui s'élevait à + 29 ETP.**

**Au total, le schéma d'emplois de la mission est légèrement négatif en 2025, de - 2 ETP, alors qu'il était fortement positif en 2024, avec + 156 ETP.**

**Schéma d'emplois de la mission**  
**« Direction de l'action du Gouvernement » prévu par le PLF 2025**  
(en ETP)

<b>Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »</b>	
Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris (DIJOP)	- 10
Service d'information du Gouvernement (SIG)	- 2
Secrétariat général du Gouvernement (SGG)	- 1
Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)	- 1
Secrétariat général de la mer (SGM)	- 1
Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	- 1
Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)	- 1
Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	- 1
Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)	- 1
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	- 1
<b>Sous-total pour le programme 129</b>	<b>- 20</b>
<b>Programme 308 « Protection des droits et libertés »</b>	
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+ 8
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+ 6
Défenseur des droits	+ 4
<b>Sous-total pour le programme 308</b>	<b>+ 18</b>
<b>Total mission</b>	<b>- 2</b>

Source : annexes budgétaires

## 2. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. UNE RÉORGANISATION DES INSTANCES DE CONSEIL ET D'ÉVALUATION DONT LES EFFETS DEMEURENT TRÈS INCERTAINS

Dans sa déclaration de politique générale, le nouveau Premier ministre a annoncé, comme exemple de rationalisation de structures administratives, la **prochaine fusion du Haut-Commissariat au Plan (HCP) et du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé France Stratégie**.

Mis en place sous sa forme actuelle en 2013, France Stratégie assume des fonctions de prospective, de stratégie et d'évaluation des politiques publiques. Cette instance comptait **135 ETP à fin 2023** et bénéficie d'une **dotations budgétaires de 23,1 millions d'euros en 2024**. Depuis septembre 2020, le HCP est chargé de l'animation et de la coordination des travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État. Avec **14 ETPT en 2023** et un **budget de 1,9 million d'euros en 2024**, le HCP dispose de ressources dix fois inférieures à celles de France Stratégie.

Dans le cadre de son rapport de contrôle budgétaire sur le HCP, publié en septembre 2024, le rapporteur spécial avait recommandé de **rationaliser et clarifier la répartition des compétences**. **La fusion du HCP et de France Stratégie va donc plus loin que cette recommandation**.

Si le rapporteur reconnaît la **valeur d'exemple de cette mesure de regroupement de structures**, **les économies budgétaires associées devraient demeurer très limitées**, compte tenu des dimensions modestes du HCP. Par ailleurs, alors que la **possible nomination de l'actuel Haut-Commissaire au Plan à la direction de l'organisme fusionné** est évoquée dans la presse, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de **structurer davantage la programmation des**

**travaux** en soumettant les décisions du Haut-Commissaire à l'**avis consultatif préalable d'un collège restreint composé de personnalités qualifiées**.

De même, le PLF 2025 marque une **inflexion pour les effectifs du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), avec une baisse de - 1 ETP**, alors que ceux-ci avaient connu une **montée en puissance continue entre 2022 et 2024**, pour former une équipe de 25 ETP.

Le rôle du SGPE a fait l'objet d'une **évolution importante avec la nomination du nouveau Gouvernement en septembre dernier**. Alors que le Secrétaire général assumait également la responsabilité de chef du pôle écologie du cabinet du Premier ministre, la nouvelle organisation gouvernementale s'est traduite par le **retrait de cette dernière fonction**. Pour le rapporteur spécial, il s'agit d'une **évolution opportune** permettant de **distinguer plus clairement les responsabilités administratives et les responsabilités politiques en matière environnementale**.

## **B. ALORS QUE LES AAI DU PROGRAMME 308 BÉNÉFICIENT DE MOYENS BUDGÉTAIRES ÉLEVÉS, LEURS MISSIONS CROISSANTES APPELLENT UNE RATIONALISATION DE LEUR GESTION**

La mise en œuvre du **règlement européen sur les services numériques (RSN, ou DSA en anglais)** implique de **nouvelles missions pour l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) comme pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**. Publié le 19 octobre 2022, le RSN est entré pleinement en application le 17 février 2024 pour l'ensemble des fournisseurs de services intermédiaires, dont les plateformes en ligne.

Désignée **coordinateur pour les services numériques (CSN) français** au titre du RSN par la **loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN)**, l'ARCOM a été chargée des missions suivantes : la participation à la régulation des très grandes plateformes en ligne et très grands moteurs de recherche en ligne et la coordination européenne ; la coordination et la coopération à l'échelle nationale ; la régulation des fournisseurs de services intermédiaires établis en France. Pour autant, **le schéma d'emplois de l'ARCOM est nul**, ce qui représente un **effort notable**.

De même, **la CNIL devra assumer des missions additionnelles** avec l'entrée en application des nouvelles législations européennes sur le numérique et de la loi SREN. En particulier, elle a été désignée **autorité compétente pour assurer le respect et le contrôle de certaines obligations applicables aux plateformes en ligne**. Par ailleurs, sa compétence a été étendue avec la création d'un **filtre national de cybersécurité « anti-arnaque »** destiné à renforcer la protection des internautes lors de l'accès à des pages ou à des sites internet malveillants. Le nombre potentiel de sites à surveiller étant estimé à **300 000 par an**, leur contrôle constituera un véritable défi, justifiant **le recrutement de 8 ETP supplémentaires**.

Alors que le **financement du déménagement de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** se traduit par une **dotations supplémentaires de + 14,5 millions d'euros en AE et + 1,75 million d'euros en CP** en vue de la signature d'un nouveau bail de 9 ans, cet exemple illustre la **pertinence d'une optimisation de la stratégie immobilière** des AAI rattachées au programme 308 « Protection des droits et libertés ». Deux points apparaissent en effet particulièrement problématiques :

- **le recours à des baux locatifs pour héberger des autorités ayant vocation à perdurer ;**
- **le non-respect des cibles de mètres carrés par poste de travail**, fixées, par la direction de l'immobilier de l'État, pour les bâtiments de bureaux à 12 mètres carrés en zone non tendue et à 10 mètres carrés en zone tendue.

Dans ce contexte, et afin d'assurer la **participation des AAI du programme 308 au redressement des finances publiques**, l'**amendement présenté par le rapporteur spécial propose de geler en valeur, à périmètre constant, la dotation budgétaire globale du programme**, en cohérence avec l'effort supporté par le programme 129 et avec la mesure de gel similaire annoncée pour la mission « Pouvoirs publics ».

# BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

## 1. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

### A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES EN CROISSANCE

La prévision des recettes du budget annexe affiche un **pic ponctuel en 2025**, à **181 millions d'euros**, contre 167,3 millions d'euros en LFI 2024 (+ 8,19 %). En effet, **l'année 2025 précédant les élections municipales**, celle-ci devrait connaître une **hausse des investissements des communes** et, par conséquent, un **rebond des recettes issues des annonces publiées au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)**, estimé à + 7,24 % par rapport à la LFI 2024, pour atteindre **71,1 millions d'euros**.

De même, le dynamisme des recettes du budget annexe bénéficie d'une **révision à la hausse de la trajectoire 2025-2027 concernant les recettes d'annonces publiées au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)** compte tenu de l'exécution plus élevée constatée chaque année. Cette révision à la hausse se traduit par un **supplément de 9 millions d'euros par rapport à 2024**, aboutissant à un **montant de 100 millions d'euros en 2025 (+ 9,89 %)**.

### B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES QUI PERMETTRAIT DE DÉGAGER UN EXCÉDENT DEUX FOIS SUPÉRIEUR À CELUI DE L'EXERCICE 2024

Pour 2025, **les dépenses du budget annexe atteignent 150,6 millions d'euros en CP, en légère baisse de 1 million d'euros par rapport à 2024 (- 0,69 %)**. Cette modération résulte d'une **diminution des dépenses de fonctionnement** (68,6 millions d'euros en 2025, contre 69,9 millions d'euros en 2024) et de la **stabilité en valeur des dépenses de personnel et d'investissement**. Ainsi, compte tenu de l'augmentation prévisionnelle de ses recettes et de la maîtrise de ses dépenses, le budget annexe devrait dégager en 2025 un **excédent élevé, à 30,4 millions d'euros, soit le double du niveau de 2024** (15,7 millions d'euros).

## 2. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. LA POURSUITE DE LA MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN DÉPIT D'UN CONTEXTE JURIDIQUE CONTRAINT

Alors que la DILA a consenti des **efforts significatifs de réduction de ses emplois depuis de nombreuses années**, avec un schéma d'emplois négatif de - 158 ETP entre 2018 et 2023, sa gestion a été restreinte par une **évolution de la jurisprudence administrative**. En effet, dans une décision du 6 février 2024, **le Conseil d'État a remis en cause le statut de droit privé des agents** issus de l'ancienne direction des Journaux officiels, **qualifiant l'ensemble du personnel d'agents de droit public**. Cette décision a ainsi conduit à **l'arrêt à la fin de l'année 2024 du plan de départs volontaires**. En revanche, **les suppressions d'emplois prévues en LFI 2024, de - 15 ETP, sont portées à - 20 ETP** (en anticipant des départs initialement prévus pour 2025).

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

(en ETP)

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

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

## B. LE DÉPLOIEMENT DES ACTIONS DE MODERNISATION NUMÉRIQUE

En 2025, la **modernisation de la « chaîne régaliennne » (chaîne de production des textes normatifs)** se poursuit à travers le **programme relatif aux Nouveaux outils de production normative (NOPN)**. L'objectif de ce programme est d'aboutir à une **dématérialisation de bout en bout de cette chaîne**. Ainsi, l'éditeur légistique (EDILE), qui facilite la rédaction des textes juridiques, sera déployé progressivement dans les ministères et sera interfacé avec l'application de gestion de la validation des textes, Solon.

De même, **le site de renseignement administratif service-public.fr, qui célèbrera ses 25 années d'existence, devrait connaître de nouvelles évolutions**. Avec plus de **600 millions de visites en 2023** (cible de 660 millions en 2025), service-public.fr devrait bénéficier du passage du site en « .gouv » pour accroître encore la confiance des usagers, de l'amélioration de l'information sur des moments de vie essentiels pour les usagers et du développement de l'accès aux démarches et aux dispositifs d'aide financière.

Quant au **site « entreprendre.service-public.fr »**, référence pour les entrepreneurs et les créateurs d'entreprise, il fait également l'objet d'évolutions continues.

### Accès aux informations et aux démarches administratives

(en millions et en %)

	2022	2023	2024 (cible)	2025 (cible)	2026 (cible)	2027 (cible)
Nombre total de visites sur le site « service-public.fr »	577,8	605,4	630	660	700	735
<i>Dont le nombre de visites sur le sous-domaine « entreprendre.service-public.fr »</i>	30	42,3	38	48	50	53
Taux de satisfaction des visiteurs du site « service-public.fr	79 %	78,8 %	85 %	80 %	80 %	80 %

Source : documentation budgétaire

Réunie le 24 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » tels que modifiés par son amendement de gel de la dotation des autorités administratives indépendantes du programme 308 « Protection des droits et libertés » à son niveau en loi de finances initiale pour 2024. Elle a proposé d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » tels que modifiés par ses amendements de gel des dotations des autorités administratives indépendantes du programme 308 « Protection des droits et libertés », d'une part, et de l'Ordre de la Légion d'honneur à leur niveau en loi de finances initiale pour 2024, d'autre part. Elle a confirmé sa décision *de proposer au Sénat d'adopter, sans modification*, les crédits du budget annexe.



**Christopher SZCZUREK**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Réunion administrative des  
non-inscrits)  
du Pas-de-Calais

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28