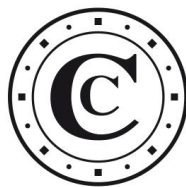


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

*Mission Direction de l'action
du Gouvernement*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Une croissance essentiellement portée par des crédits hors titre 2, sur le programme 129.....	13
B - Une évolution de périmètre notable qui se conjugue avec des mesures nouvelles importantes.....	14
C - Une programmation fortement affectée par le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024.....	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ.....	16
A - Un surgel significatif pour faire face à l'annulation des crédits de février 2024	18
B - Des reports de fonds de concours et des transferts sortants toujours significatifs.....	20
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	22
A - Des dépenses de personnel marquées par une sous-exécution.....	24
B - Des dépenses de fonctionnement en hausse constante	28
C - Des crédits d'investissement qui financent des dépenses opérées sur d'autres programmes	31
D - Des dépenses d'intervention qui progressent toujours	33
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	34
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT	36
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION DE LA MISSION	37
I - UNE MISSION MOBILISÉE POUR LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES.....	37
II - LE SGDSN : UNE INSTANCE AUX MOYENS RENFORCÉS AU SEIN DE LA MISSION.....	38
A - Une programmation toujours plus ambitieuse dont l'exécution s'améliore progressivement	38
B - Des moyens supplémentaires principalement à destination des nouveaux acteurs de la défense et de la protection numérique.....	39
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA MISSION	42
I - LES DÉPENSES FISCALES	42
II - UN NOUVEL OPÉRATEUR RATTACHÉ À LA MISSION	42
A - Des subventions attribuées aux opérateurs qui restent stables	42
B - Un plafond d'emplois respecté.....	43
III - LES DIFFÉRENTS PLANS DE RELANCE	44
CHAPITRE IV LA MESURE DE LA PERFORMANCE	45
I - UNE MAQUETTE QUI TIEN COMPT DE LA CIRCULAIRE DU 13 AVRIL 2023 ET DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	45
II - DES RÉSULTATS DISPARATES.....	46
ANNEXE.....	49

Synthèse

Avec 1 021,15 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 1 052,84 M€ en crédits de paiement (CP) programmés en loi de finances initiale 2024 (LFI 2024), la mission *Direction de l'action du gouvernement* dépasse pour la première fois le milliard d'euros.

Une mission d'un poids modeste à l'échelle du budget de l'État mais bénéficiant d'une augmentation de crédits notable.

La mission a connu, sur la période 2022-2024, une augmentation des crédits de 20,2 % en AE et de 9,7 % CP. Cette augmentation s'explique par la conjugaison de diverses dynamiques : le déploiement de la politique de défense en matière de numérique en lien avec le renforcement du Secrétariat général à la défense nationale (SGDSN), un élargissement par le législateur national ou européen des missions des autorités indépendantes, le recours croissant des citoyens à ces entités et, enfin un souhait d'améliorer la coordination interministérielle sur des nouvelles thématiques comme la planification écologique, l'encadrement supérieur ou, ponctuellement, les Jeux Olympiques et Paralympiques.

En 2024, la mission, composée des programmes 308 - *Protection des droits et liberté* et 129 - *Coordination du travail gouvernemental*, continue à être marquée par le poids de ce dernier qui représente 86,2 % des crédits en CP.

Une augmentation des crédits programmés essentiellement portée en volume par le programme 129.

L'augmentation des crédits en LFI s'élève à 103 M€ en AE et 116 M€ en CP, et celle des crédits hors titre 2 à + 19 % pour le programme 129. Cette évolution résulte d'une mesure de périmètre marquée par le transfert de la subvention pour charge de service public de l'Institut national du service public (INSP), à hauteur 40,1 M€ en CP, mais surtout de mesures nouvelles. Au regard de la sous-exécution de certains crédits pour l'exercice 2023, l'évolution en LFI 2024 à périmètre constant indique une budgétisation ambitieuse de la mission.

Une programmation de début d'année fortement affectée par le décret d'annulation du 21 février 2024.

La contrôleur budgétaire et comptable ministérielle a émis des avis favorables avec réserves sur la programmation de l'ensemble des programmes et budgets opérationnels de programme (BOP), soulignant que la reprogrammation tirant les conséquences de l'annulation n'avait pas pu être menée à son terme, en raison de délais très contraints.

Afin de faire face à cette annulation, un surgel significatif a dû être réalisé, en complément de la réserve de précaution de début d'année. Sur les crédits ainsi gelés, 50,89 M€ en AE et CP ont été annulés, représentant 4,2 % des crédits de titre 2 programmés en LFI et 5,2 % en hors titre 2. Les annulations ont été répercutées en fonction du poids des BOP respectifs, selon les

mêmes règles utilisées, pour ce qui concerne les crédits hors titre 2, pour le calcul de la réserve de précaution. Le BOP du SGDSN a ainsi été celui qui a connu le plus d'annulation de crédits (avec -9 %). Un dégel, suivi d'un virement entre programmes de la mission, ont dû être opérés afin de faire face à l'impasse dans laquelle se trouvait le financement de l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). Les autres insuffisances pressenties en fin de gestion sur les crédits de titre 2 hors *CAS Pensions* ont été couvertes par des ouvertures en loi de finances de fin de gestion.

Il apparaît ainsi un fort décalage entre la volonté exprimée par le vote du Parlement en LFI et l'exécution finale des crédits, compte tenu de l'annulation intervenue dès le début d'année, en raison d'un contexte budgétaire plus dégradé que prévu.

Entre 2020 et 2024 une augmentation des crédits programmés plus rapide que celle de leur taux d'exécution.

L'exercice 2024 a ainsi été marqué par une légère sous-exécution de la masse salariale (97 %) plus limitée qu'en 2023. Les dépenses de fonctionnement sont en hausse constante et en sur-exécution, avec toutefois une situation très différente entre les programmes 129 (120 %) et 308 (89 %). Alors que les crédits d'investissement financent très majoritairement des dépenses opérées sur d'autres programmes, les dépenses d'intervention progressent toujours en 2024 et sont en sur-exécution.

La soutenabilité des dépenses de la mission n'apparaît pas problématique : les charges à payer (19,3 M€) représentent un montant relativement modeste rapporté à l'ensemble des crédits consommé en 2024 (1,9 % des crédits). Par ailleurs le volume des restes à payer de la mission diminue de 15 % entre 2023 et 2024, soit de 47,5 M€.

En 2024, hors mesure de périmètre (INSP), les subventions attribuées aux opérateurs sont restées stables.

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation n'a été formulée au titre de la présente NEB.

Introduction

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe les crédits et les emplois des services du Premier ministre et des autorités administratives indépendantes dont le budget lui est rattaché. La mission comporte deux programmes : le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* et le programme 308 - *Protection des droits et libertés*. Pour ces deux programmes, la responsable de programme est la Secrétaire générale du gouvernement.

Le programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* regroupe les crédits des administrations placées auprès du Premier ministre et chargées des fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien. Il représente 86 % des crédits en AE et 87 % des crédits en CP en LFI 2024.

Le programme 308 - *Protection des droits et libertés* regroupe les crédits de dix autorités indépendantes exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'homme et des libertés publiques et individuelles¹.

Les moyens consacrés à la politique incluent les dépenses fiscales et les opérateurs. Quatre opérateurs contribuent ainsi à la mission : l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), l'observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT), la grande chancellerie de la légion d'honneur (GCLH) et, depuis 2024, l'Institut national du service public (INSP).

Avec 1 021,1 M€ en AE et 1 052,8 M€ en CP programmés en LFI 2024, la mission dépasse pour la première fois le milliard d'euros. Au regard de la trajectoire budgétaire 2025-2027, telle qu'actualisée à l'été 2024, ce montant devrait progressivement diminuer dans les deux prochains exercices et retrouver le niveau de 2024 en 2027. À l'échelle pluriannuelle 2022-2024, la mission avait observé une dynamique inverse, caractérisée par une augmentation des crédits de 20,2 % en AE et 9,7 % CP.

En 2024, l'architecture budgétaire interne comporte huit budgets opérationnels de programme (BOP) sur le programme 129 et dix BOP correspondant aux dix entités du programme 308. Deux nouvelles unités opérationnelles (UO) au sein du programme 129 sur le BOP Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ont été créées pour des crédits hors titre 2, principalement à destination de l'Agence nationale des systèmes de

¹ - Sept autorités administratives indépendantes : le Défenseur des droits, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), la commission du secret de la défense nationale (CSDN) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

- Une autorité publique indépendante, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM),

- Deux instances de consultations, le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de l'opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC). La mission regroupe 16 actions en 2024.

La mission connaît des évolutions de périmètre régulières et importantes comme en témoignent les transferts entrants ou sortants observés les trois dernières années. Les évolutions de crédits en AE et CP connaissent des dynamiques diverses d'une année sur l'autre avec ces ajustements de périmètre, pour la plupart portés par le programme 129.

En 2024, huit priorités ont été assignées à la mission :

- • Garantir la qualité du travail des services du Premier ministre en matière de coordination du travail gouvernemental et de suivi de l'application des lois et des textes européens ;
- • Coordonner la planification écologique (nouvelle) ;
- • Lutter contre les ingérences numériques étrangères (nouvelle) ;
- • Renforcer les moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme, aux services de renseignement et à la coordination de la politique de sécurité et de défense nationale ;
- • Assurer la diffusion et le bon usage des technologies numériques, au service de la transformation des services publics et des droits des citoyens ;
- • Renforcer la régulation des plateformes numériques et le rôle des régulateurs ;
- • Renforcer la transparence et le respect du droit ;
- • Améliorer le recrutement, la formation et la gestion de l'encadrement supérieur de l'État (nouvelle).

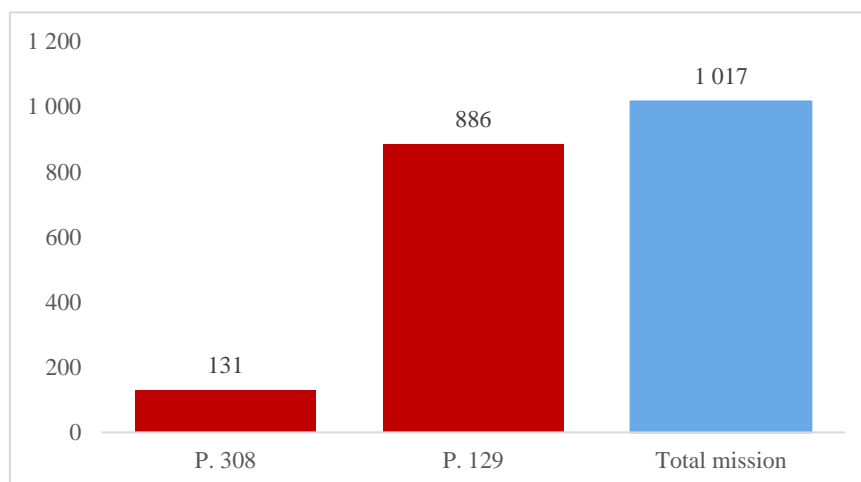
Ces priorités de nature très différente et plus nombreuses d'année en année illustrent l'hétérogénéité de cette mission et la tendance générale à placer un nombre important de structures auprès des services du Premier ministre, sur des enjeux très divers.

Mission Direction de l'action du Gouvernement

Programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*

Programme 308 - *Protection des droits et libertés*

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission, par programme, - exécution 2024
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une croissance essentiellement portée par des crédits hors titre 2, sur le programme 129

En 2024, les crédits programmés de la mission ont connu une évolution notable, marquée par une augmentation de 8,5 % en AE et 13,3 % en CP.

La dynamique est essentiellement portée en volume par le programme 129 (+ 103 M€ en AE et 116 M€ en CP) et sur les crédits de paiements hors titre 2 (près de 20 %).

Tableau n° 1 : crédits ouverts par programme en LFI pour 2024 (en M€)

En Md€	2023		2024		Évolution 2023 - 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 129	814,1	801,4	881,7	917,4	8,3%	14,5%
Titre 2	281,1	281,1	293,3	293,3	4,4%	4,4%
Hors titre 2	533,0	520,3	588,4	624,1	10,4%	19,9%
P 308	127,3	127,7	139,5	135,4	9,6%	6,0%
Titre 2	59,4	59,4	63,7	63,7	7,4%	7,4%
Hors titre 2	67,9	68,3	75,7	71,7	11,5%	4,9%
Mission	941,4	929,1	1 021,1	1 052,8	8,5%	13,3%
Titre 2	340,5	340,5	357,1	357,1	4,9%	4,9%
Hors titre 2	600,9	588,7	664,1	695,8	10,5%	18,2%

Source : Cour des comptes d'après LFI pour 2024

B - Une évolution de périmètre notable qui se conjugue avec des mesures nouvelles importantes

Tableau n° 2 : de la LFI 2023 à la LFI 2024 (en CP, en €)

en CP, en M€	Programmes	LFI 2023	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LFI 2024
T2 hors CAS pensions	129	244,0	0,7	7,8	5,6	258,1
	308	54,7	0,3	2,5	1,5	59,0
	Mission	298,7	1,0	10,3	7,1	317,0
T2 CAS pensions	129	37,1	0,2	-4,1	2,1	35,3
	308	4,7	0,1	-0,3	0,3	4,8
	Mission	41,8	0,3	-4,4	2,4	40,0
Hors T2	129	520,4	40,1	20,9	42,7	624,1
	308	68,4	0,0	1,2	2,1	71,7
	Mission	588,7	40,1	22,1	44,8	695,8
Total mission hors CAS pensions		929,2	41,4	28,0	54,3	1 052,8
Dont P129		801,4	41,0	24,6	50,4	917,4
Dont P308		127,7	0,4	3,5	3,9	135,4

Source : responsable de programmes

Hors les crédits du titre 2 CAS pensions, l'évolution des crédits en CP de la mission s'explique pour 33,4 % par des mesures de périmètre et de transfert, pour 22,7 % par l'évolution tendancielle et par 43,9 % par des mesures nouvelles.

En termes de périmètre et de transfert, la mesure principale est le transfert de la subvention pour service public de l'Institut national du service public (INSP), transférée du programme 148 *Fonction publique* vers le programme 129. Ce transfert, à hauteur de 40,1 M€, est cohérent avec le rattachement au programme 129 de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) en 2022². Il s'est traduit par la création de l'action 17 « *Coordination de la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur* », supportant les crédits de la DIESE et de l'INSP. Il représente 32,4% de l'augmentation des CP à l'échelle de la mission, hors CAS Pension.

Le programme 308 n'a pas fait l'objet de modification de périmètre.

² Décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021 relatif à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État, aux délégués ministériels à l'encadrement supérieur et au comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'État

Tableau n° 3 : LFI 2024 : détail des mesures nouvelles

	Prog 129	Prog 308	Mission
LFI 2023	801,4	127,7	929,2
Périmètre et transferts	41,0	0,4	41,4
Évolution tendancielle	24,6	3,5	28,0
Mesures nouvelles	50,4	3,9	54,3
LFI 2024	917,4	135,4	1 052,8

Source : responsable de programmes

L'évolution du tendanciel est surtout le fait des crédits hors titre 2, des augmentations programmées significatives étant constatées sur le programme 129. Concernant le titre 2, la baisse des crédits du CAS pensions pour les deux programmes s'explique par une modification de la méthode de budgétisation des crédits du CAS pensions et la modification de la répartition de la population entre contractuels et titulaires (+7,6% de personnels contractuels entre 2023 et 2024).

Les mesures nouvelles constituent la part la plus importante de l'évolution de la mission (5,8% sur les +13,3% d'augmentation en CP). Les mesures nouvelles hors titre 2, qui sont majoritaires, correspondent à des mesures pérennes, notamment au bénéfice du SGDSN, correspondant à la mise en service de nouveaux locaux pour le groupement interministériel de contrôle (GIC), au renouvellement de bail et au déploiement d'actions de la DINUM dans le cadre de sa nouvelle feuille de route. Les mesures nouvelles du titre 2 concernent très majoritairement le programme 129, dont le plafond d'emplois est en hausse de 146 ETPT par rapport à la LFI 2023, alors que celui du programme 308 augmente de 37 ETPT.

Cette budgétisation en LFI 2024 est à mettre en perspective avec l'exécution constatée en 2023. En effet, au regard de la sous-exécution de certains crédits pour l'exercice 2023, la LFI 2024 à périmètre constant indique une budgétisation ambitieuse de la mission.

Tableau n° 4 : comparaison exécution CP 2023 et LFI 2024 (en M€) périmètre constant

<i>en CP, en M€</i>	Programmes	LFI 2023 exécution	LFI 24 hors transfert
T2	129	258,9	292,5
	308	57,2	63,4
	Mission	316,1	355,8
Hors T2	129	512,7	584,0
	308	65,7	71,7
	Mission	578,4	655,6
Total mission		894,51	894,5

Source : responsable de programme et LFI 2024

C - Une programmation fortement affectée par le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024

La CBCM a émis des avis favorables avec réserves sur la programmation de l'ensemble des programmes et BOP, soulignant que la reprogrammation tirant les conséquences de l'annulation n'avait pas pu être menée à son terme, compte tenu des délais très contraints. En 2023, de telles réserves avaient été également formulées sur l'ensemble des BOP, témoignant déjà d'une tension sur la budgétisation des deux programmes de la mission.

S'agissant du programme 129, la CBCM a considéré que la programmation des dépenses hors titre 2 faisait apparaître des besoins de financement sur l'intégralité des BOP et qu'il était nécessaire d'identifier les économies envisagées. Concernant les crédits de titre 2, elle a constaté que la programmation initiale, caractérisée par un schéma d'emploi dépassé et un plafond d'emplois saturé, excédait l'enveloppe du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE).

Lors de l'examen spécifique de la programmation initiale du BOP SGDSN ne tenant pas compte des annulations de crédits, la CBCM a relevé des éléments qui n'étaient pas financés en titre 2, notamment la mise en œuvre du référentiel des métiers du numérique, le rattachement du haut conseil à l'énergie atomique, les surcoûts dus aux Jeux olympiques et paralympiques (JOP) 2024. Elle a par ailleurs mis en évidence des aléas complémentaires, tels qu'un potentiel besoin du GIC ou encore une demande de transfert des crédits au titre des capacités techniques ministérielles (CTIM) potentiellement supérieure à la dotation en LFI.

S'agissant du programme 308, elle a considéré que la soutenabilité de la programmation initiale des dépenses HT2 n'était pas assurée ; la programmation présentait en outre un besoin de financement accru post-annulation, le responsable n'ayant pas proposé de mesures d'économies en raison de la complexité de la coordination des entités dans un bref délai.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Tableau n° 5 : de la LFI à l'exécution (en M€)

En M€	P. 129		P. 308		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	881,7	917,4	139,5	135,4	1 021,1	1 052,8
LFR (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>dont ouvertures</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>dont annulations</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Reports de crédits de -1 (c)	81,8	110,0	0,2	0,8	82,0	110,8
<i>dont hors FDC et ADP</i>	<i>18,5</i>	<i>20,6</i>	<i>0,2</i>	<i>0,8</i>	<i>18,7</i>	<i>21,4</i>
<i>dont FDC et ADP</i>	<i>63,3</i>	<i>89,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>63,3</i>	<i>89,4</i>
FDC & ADP (hors reports)* (d)	58,9	58,9	0,0	0,0	58,9	58,9
Autres mouvements (e)	-119,0	-120,2	-4,2	-4,2	-123,2	-124,4

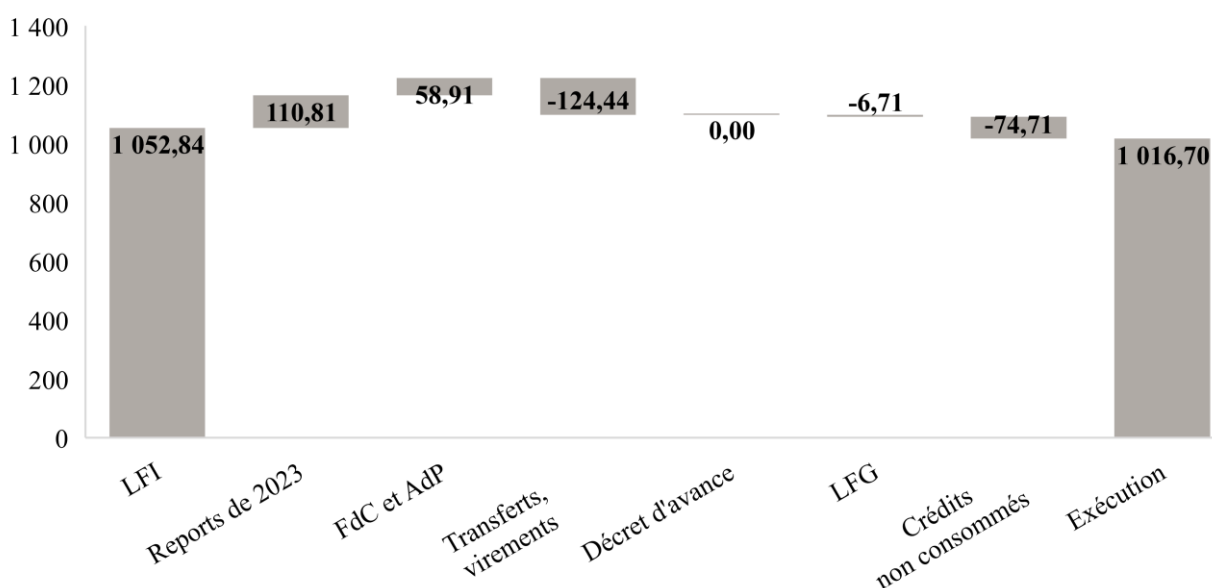
En M€	P. 129		P. 308		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Décrets de virements	-2,6	-2,6	2,7	2,7	0,1	0,1
Décrets de transferts	-70,9	-72,1	0,0	0,0	-70,9	-72,1
Décret d'avance	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Annulations*	-45,5	-45,5	-6,9	-6,9	-52,4	-52,4
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
art. 21 de la LOLF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LFG (f)	-14,1	-8,5	-0,5	1,8	-14,6	-6,7
dont ouvertures	4,2	4,2	0,0	2,0	4,2	6,2
dont annulations	-18,3	-12,7	-0,5	-0,2	-18,8	-12,9
Solde des crédits ouverts et annulés (*)	889,3	957,6	135,0	133,8	1 024,3	1 091,4
(a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f)						
Exécution (crédits consommés)	842,3	885,7	133,2	130,0	975,5	1 016,7
dont rétablissements de crédits	-6,8	-6,8	-0,4	-0,4	-7,2	-7,2

(*) hors reports vers 1

Taux de consommation	94,7%	92,5%	98,7%	97,9%	95,2%	93,2%
----------------------	-------	-------	-------	-------	--------------	--------------

* Les fonds de concours et attributions de produits comprennent également les crédits de fonds de concours ouverts par l'arrêté du 13 janvier 2025 (1,3 M€). Les annulations résultent de deux décrets : celui du 21 février 2024 et celui du 4 février 2025
Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : de la LFI 2022 à l'exécution (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

A - Un surgel significatif pour faire face à l'annulation des crédits de février 2024

Tableau n° 6 : réserve de précaution, surgels et annulations

En MC	129				308				mission				Total mission	
	T2		HT2		T2		HT2		T2		HT2		AE	CP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
LFI	293,3	293,3	588,4	624,1	63,7	63,7	75,7	71,7	357,1	357,1	664,1	695,8	1021,1	1052,8
Réserve de précaution	-1,5	-1,5	-29,5	-31,5	-0,3	-0,3	-2,6	-2,3	-1,8	-1,8	-32,1	-31,5	-33,9	-35,6
Crédits gelés totaux	-15,4	-15,4	-45,9	-45,9	-1,4	-1,4	-5,8	-5,8	-16,8	-16,8	-51,7	-49,4	-68,6	-68,6
Annulation décret du 21/02/2024	14,0	14,0	30,0	30,0	1,1	1,1	5,8	5,8	15,1	15,1	35,8	35,8	50,9	50,9
Part des crédits annulés /LFI 2024	4,8%	4,8%	5,1%	4,8%	1,7%	1,7%	7,7%	8,1%	4,2%	4,2%	5,4%	5,2%	5,0%	4,8%
Reliquat de réserve de précaution	-1,5	-1,5	-15,9	-15,9	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-1,8	-1,8	-15,9	-13,6	-17,7	-17,7
Dégel	1,5	1,5	3,2	3,2	0,3	0,3	0,0	0,0	1,8	1,8	3,2	3,2	5,0	5,0
Réserve résiduelle	0,0	0,0	-12,7	-12,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-12,7	-10,4	-12,7	-12,7
LFFG	4,2	4,2	-18,6	-5,6	-0,2	-0,2	-0,3	2,0	4,0	4,0	-18,9	-3,6	-14,9	0,4
Annulation décret du 4/02/2025	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1,53	1,53	1,53	1,53

Source : Cour des comptes

En début d'année 2024, des mises en réserve ont été réalisées selon deux mécanismes :

- une réserve de précaution initiale calculée sur la base d'un taux de 0,5 % sur les crédits de titre 2 et de 5,5 %³ pour les crédits hors titre 2, un traitement particulier étant appliqué aux crédits de fonctionnement destinés au financement de chaque subvention pour charges de service public (SCSP). La quote-part de la SCSP destinée au financement des dépenses de personnel de l'opérateur a été soumise à un taux de mise en réserve de 0,5 %, le solde s'est vu appliquer un taux de 5,5 %.
- une réserve pour aléas de gestion (RAG) sur une partie des crédits hors titre 2. Pour le programme 129, un taux de 2,5 % a été appliqué, en excluant du périmètre certains postes comme les loyers ou les subventions pour charges de service public des opérateurs. Pour le programme 308 un taux de 1,5 % a été retenu. Cette réserve a été annulée en février.

³ Circulaire relative au lancement de la gestion budgétaire 2024 et mise en place de la réserve de précaution

Après le décret d'annulation de février 2024, les mesures de régulation ont conduit à un surgel complémentaire conséquent sur les deux programmes. Sur les crédits ainsi gelés, 50,9 M€ en AE et CP ont été annulés, représentant 4.2 % des crédits de titre 2 programmés en LFI et 5,2 % en hors titre 2.

Au regard des brefs délais de mise en œuvre, ce gel n'a pas été assorti de discussions sur les économies avec l'ensemble des entités de la mission. Les annulations ont été répercutées en fonction du poids des BOP respectifs. Ainsi, pour les crédits hors titre 2, les annulations ont été réparties selon les mêmes règles utilisées que pour le calcul de la réserve de précaution. Le BOP du SGDSN a ainsi été celui qui a connu le plus d'annulation de crédits (-9 %).

La régulation uniforme, intervenue dans l'urgence en février 2024, a conduit le programme 308 à une impasse rapidement identifiée par son responsable. En effet, les crédits restants ne permettaient plus d'assurer le financement de l'ARCOM via les crédits de titre 6 dédiés, ce financement couvrant essentiellement la masse salariale de l'entité. Une demande de dégel et de virement entre programmes de la mission a ainsi été exprimée. Le programme 308 a bénéficié de 2,7 M€ en crédits HT2, ce qui a diminué d'autant les montants finalement annulés de ce programme.

Tableau n° 7 : comparaison LFI 2024 hors mesures nouvelles et crédits restants post annulation février 2024

<i>en CP, en M€</i>	Programmes	LFI 2023 exécution	LFI 24 périmètre constant	Annulation	LFI hors transfert après annulation
T2	129	258,9	292,4	14,0	278,5
	308	57,2	63,4	1,1	62,3
	Mission	316,1	355,8	15,1	340,8
Hors T2	129	512,7	584,0	30,0	554,0
	308	65,7	71,7	5,8	65,8
	Mission	578,4	655,6	35,8	619,8
Total mission		894,5	1011,5	50,9	960,6

Source : LFI pour 2024, Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits

La situation des crédits restant sur la mission est contrastée selon le programme avant les mouvements de gestion habituels en cours d'année : après la régulation de février 2024, en dehors de toute mesure de transfert, c'est essentiellement sur le programme 308 hors titre 2 que la marge de manœuvre entre l'exercice 2023 et 2024 est la plus limitée, le différentiel n'excédant pas 0,01 M€. Sur le titre 2, qui constitue la part majoritaire du programme 308 et supporte les autorités administratives indépendantes⁴, les crédits restent supérieurs au niveau d'exécution de 2023.

⁴ Les dépenses de personnel de l'ARCOM étant financées par le versement de crédits en titre 6, du fait de son statut d'autorité publique indépendante.

Un reliquat de réserve de précaution a été préservé sur le titre 2 des deux programmes et sur les seuls crédits hors titre 2 pour le programme 129.

Ce surgel a été dégelé pour emploi, au bénéfice des crédits de titre 2 de la mission, au regard des impasses prévisionnelles sur les dépenses de personnel.

La loi de finances de fin de gestion a procédé à l'annulation de l'intégralité du reliquat de réserve (crédits HT2 du programme 129) et a autorisé l'ouverture de crédits en titre 2 pour 7,4 M€ et ouvert 2 M€ de CP pour le déménagement de l'ARCOM.

B - Des reports de fonds de concours et des transferts sortants toujours significatifs

Les reports de crédits s'élèvent à 82 M€ en AE et 110,8 M€ en CP.

Les reports de crédits sont essentiellement portés par des reports de fonds de concours et d'attribution de produits, à hauteur de 63,3 M€ en AE et 89,4 M€ en CP. La très grande majorité de ces reports (59 M€ en AE et 84,1 M€ en CP) provient du fonds de concours « *Produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants* » dit fonds « *drogues* ». Ces reports comprennent non seulement des crédits issus de l'exercice 2023 mais également, de manière non négligeable, des crédits issus de l'exercice 2022, notamment en CP (30,3 M€). Pour mémoire, le fonds de concours « *drogues* » redistribue le produit de la cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants. Les crédits sont répartis selon une clef de répartition précise⁵ entre les ministères chargés de l'intérieur, de la justice et des comptes publics, en vue de financer des projets en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Les crédits sont consommés au fur et à mesure de la réalisation des projets des différents bénéficiaires. Dans son avis sur la programmation initiale de 2024, la CBCM indiquait que le stock glissant des crédits avait plus que doublé entre 2021 et 2024. Elle indiquait que « *ce point devrait être un sujet de préoccupation puisque ces crédits ne semblent pas trouver d'utilisation pertinente dans des délais raisonnables* ».

Les reports des crédits budgétaires hors fonds de concours et attribution de produits continuent quant à eux de décroître⁶ : alors que 25,1 M€ en AE et 37,4 M€ en CP ont été reportés fin 2022, les reports de 2023 vers 2024 se sont élevés à 18,7 M€ en AE et 21,4 en CP, essentiellement sur le programme 129. Le programme 129 a ainsi bénéficié de 7 M€ en AE et 20,6 M€ au profit principalement :

- du BOP DINUM pour financer le réseau interministériel de l'État (RIE) et la plateforme d'accès à internet,
- du BOP SGDSN pour le financement de l'opération immobilière du bâtiment 10 de l'Hôtel des Invalides, des travaux classifiés, des besoins relatifs aux JOP,
- du BOP service d'information du gouvernement (SIG) pour le financement des campagnes de communication et de manière générale d'un ensemble de restes à payer.

⁵ Cette clé de répartition a été arbitrée en réunion interministérielle en 2007.

⁶ L'article 176 de la LFI 2024 prévoyait que le programme 129 figure parmi les 43 programmes pour lesquels les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année 2023 pouvaient être reportés en 2024, au-delà de la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme.

Malgré la baisse globale des crédits reportés hors fonds de concours et attributions de produits, le report des autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) a été plus significatif en 2024, en vue d'opérations immobilières au bénéfice du BOP soutien et du SGDSN (11,5 M€ contre 2,04 M en 2023).

Les virements de crédits (du HT2 du programme 129 vers le HT2 du programme 308) ont été limités, essentiellement pour compenser l'annulation sur le programme 308, destinée à faire face à l'impasse budgétaire de l'ARCOM (voir *supra*).

Parmi les mouvements en cours de gestion, les transferts et autres virements de crédits ont été les plus importants sur les crédits hors titre 2. Ces transferts et virements ont un solde négatif de 74,8 M€ en AE et 76 M€ en CP. Les transferts sont donc essentiellement sortants ; ils sont réalisés principalement par le BOP SGDSN, au titre des capacités techniques ministérielles (CTIM), à hauteur de 92,2 M€ en AE et en CP en 2024. Quelques transferts entrants sont à destination du BOP Soutien, qui a reçu 8 M€ en AE et CP en virement entrants, et du BOP DINUM, qui a bénéficié de 10,6 M€ en AE et 10,8 M€ en CP de transferts entrants.

La mission a bénéficié de crédits de fonds de concours à hauteur de 58,9 M€ en AE et CP⁷. Le fonds le plus important est le fonds « drogues » (hors titre 2) à destination du BOP de la mission interministérielle de lutte contre les conduites addictives (MILDECA), abondé en 2024 à hauteur de 53,9 M€ en AE et CP. Les autres fonds bénéficient de crédits plus modestes, inférieurs à 0,5 M€, à l'exception du SGDSN qui dispose de 1,5 M€ en AE et CP en fonds de concours.

Aucun mouvement de fongibilité asymétrique de crédits du titre 2 vers les crédits hors titre 2 n'a été réalisé en 2024 dans le périmètre de la mission. Il n'y a pas eu non plus de mouvement entre les crédits hors CAS pensions et les crédits du CAS pensions.

Les insuffisances pressenties en fin de gestion sur les crédits de titre 2 hors CAS pensions ont été couvertes par des ouvertures en loi de finances de fin de gestion. Les marges dégagées sur les crédits de titre 2 destinés au financement du CAS pensions ont été annulées par cette même loi de finances.

Le programme 129 a été un des huit programmes concernés par le décret du 4 février 2025⁸ qui vise à rectifier des erreurs de comptabilisation. Ainsi, 1,5 M€ en AE et CP ont été annulés, ce qui a porté l'annulation totale des crédits pour 2024 à 52,4 M€ en AE et CP.

⁷ La mission comprend un nombre important de fonds de concours, ce qui est cohérent d'une part avec ses missions de coordination de l'action du gouvernement et d'autre part avec la présence d'acteurs éligibles au plan d'investissement d'avenir.

⁸ Ces annulations ont pour objet de rectifier des erreurs de comptabilisation des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits constatées postérieurement au rattachement des crédits. Les écritures rectificatives portant réduction ou annulation de recettes qui s'ensuivent entraînent alors la constatation d'un rattachement excédentaire.

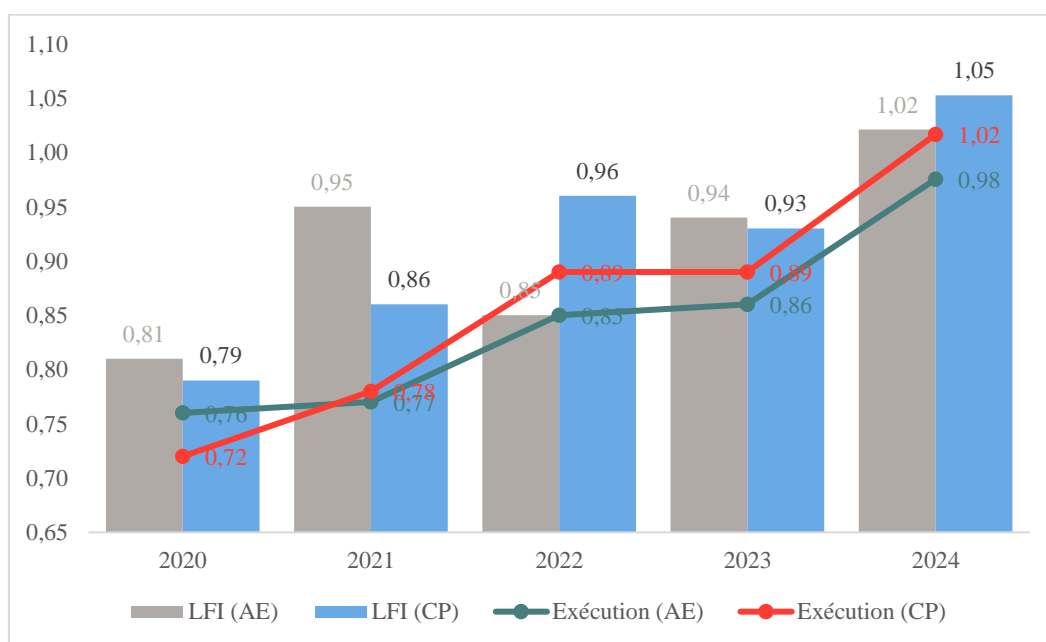
III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Entre 2021 et 2024, la mission DAG a connu deux importantes modifications de périmètre : d'une part, en 2021, la mission intègre le nouveau programme 359 - *Présidence française du Conseil de l'Union européenne* qui monte progressivement en puissance avec 126 M€ en AE et 46,8 M€ en CP en 2021, 90,6 M€ en AE et 103 M€ en CP en 2022, puis se fond à partir de 2023 dans le programme 129, qui prend en charge les reliquats ; d'autre part, en 2024, la mission intègre au sein du programme 129 l'opérateur INSP, pour 40,1 M€.

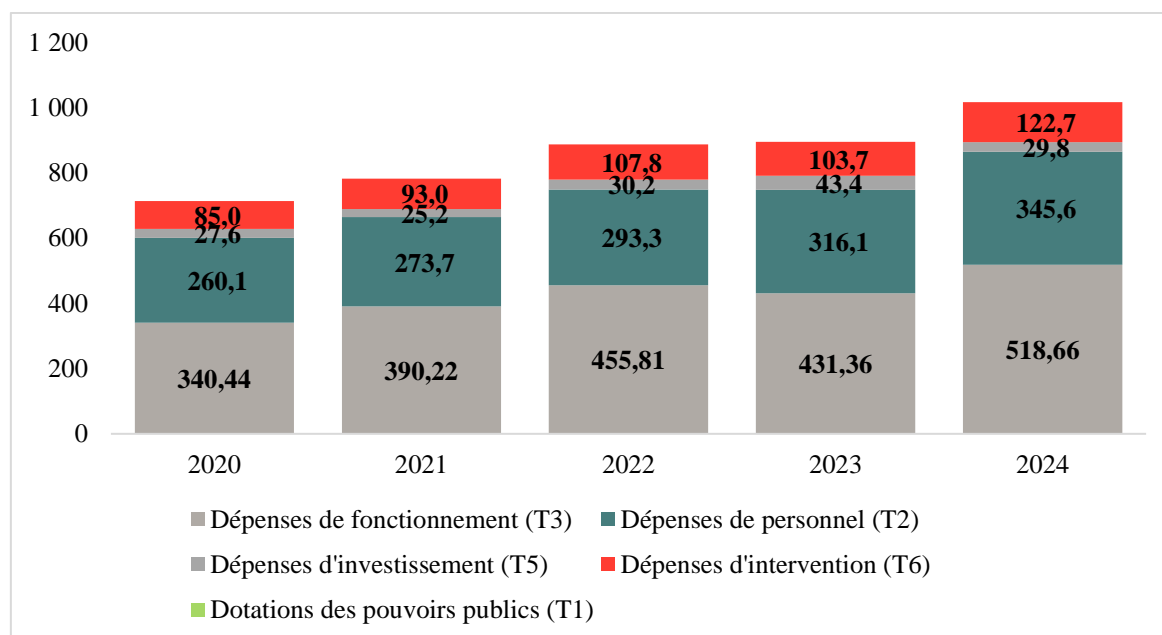
Entre 2020 et 2023, la mission connaît une augmentation globale des crédits en AE (passant de 0,8 Md€ à 1 Md€) et en CP (passant de 0,8 à 1 Md€). L'exercice 2023 est à cet égard particulier dans la mesure où, malgré la suppression du programme 359, les crédits programmés sont en augmentation en AE et globalement identiques en CP à l'échelle de la mission.

Sur la période, la consommation des crédits en AE progresse par pallier (exercices 2020-2021, puis exercices 2022-2023), même si la programmation en LFI connaît parallèlement des évolutions importantes. Des sous-exécutions significatives apparaissent ainsi sur les exercices 2020, 2021 et 2023. Seules deux années échappent à cette tendance, 2022 et 2024, années où les AE connaissent une exécution équivalente ou proche de la programmation. La consommation des crédits en CP progresse également, même si elle reste globalement en deçà de la programmation. Elle atteint ainsi 96 % en 2022 et 97 % en 2024. Le graphe ci-dessous témoigne de la dynamique de progression des dépenses et des crédits de la mission au cours des cinq derniers exercices.

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2020-2024 (AE CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : les dépenses 2020-2024 de la mission par titre (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

De 2020 à 2024, à périmètre courant, les grands équilibres des dépenses de la mission restent identiques. Les dépenses de fonctionnement conservent un poids prépondérant (passant de 48 % de la totalité des CP en 2020 à 51 % des CP exécutés en 2024) et les dépenses de personnel gardent une part conséquente (représentant 36 % en 2020 à 34 % des CP exécutés en 2024). L'augmentation de l'ensemble des dépenses, de près de 301 M€ a donc essentiellement été portée par les dépenses de fonctionnement, qui ont augmenté de 178 M€, et les dépenses de personnel, qui ont enregistré une hausse de 85,5 M€. Le montant des dépenses d'intervention, initialement modeste, augmente de près de 44 %, alors que les dépenses d'investissement oscillent autour de 30 M€, l'année 2023, pendant laquelle elles s'élèvent à 43,4 M€, étant atypique.

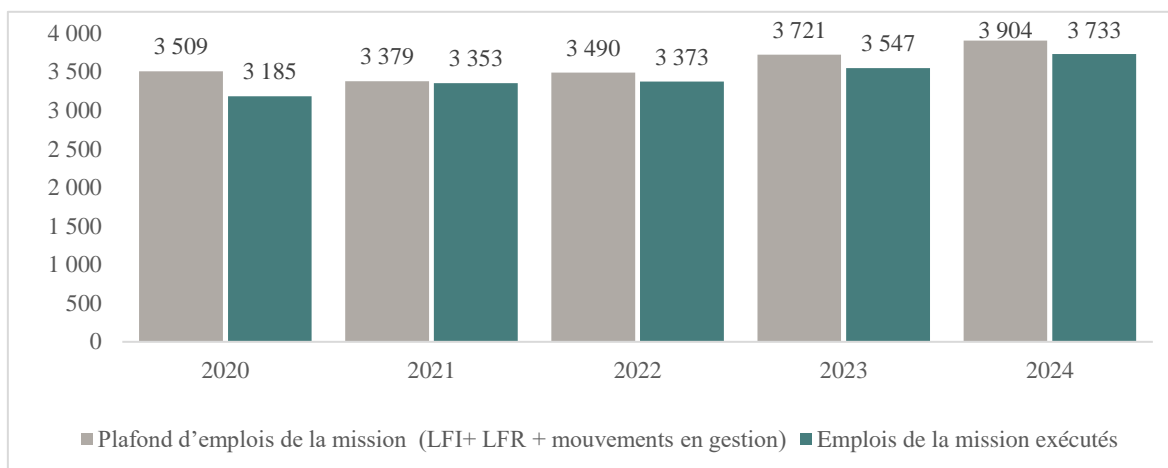
Au-delà des variations de périmètre, tels que le financement de la présidence française de l'Union européenne ou le transfert de l'INSP, ces évolutions reflètent l'accroissement des moyens interministériels de lutte contre les ingérences numériques, induit par la montée en puissance de nouveaux acteurs tels que l'ANSSI ou le dispositif de protection contre les ingérences numériques étrangères, VIGINUM.

Des évolutions, plus modestes en valeur relative, affectent également les moyens donnés à de nouvelles instances de planification et de coordination, tels que le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) ou la DIESE, ou aux autorités administratives ou publiques indépendantes (AAI et API), qui doivent assumer un nombre croissant de missions confiées par le législateur national ou l'Union européenne.

A - Des dépenses de personnel marquées par une sous-exécution

1 - Une augmentation continue du plafond d'emplois

Graphique n° 5 : évolution de l'exécution du plafond d'emplois de la mission



Source : Cour des comptes

Tableau n° 8 : évolution du plafond d'emplois

En ETPT		2021	2022	2023	2024	Évolution 2023/2024
P 129	Plafond	2 758	2 819	3 027	3 173	146
	Transferts en gestion	1	8	8	12	4
	Exécution	2 747	2 728	2 869	3 037	168
	Écart entre plafond et exécution	-12	-99	-166	-148	18
P 308	Plafond	621	671	694	731	37
	Transferts en gestion	2	0	0	0	0
	Exécution	606	645	678	696	18
	Écart entre plafond et exécution	-17	-26	-16	-35	-19
Mission	Plafond	3 379	3 490	3 721	3 904	183
	Transferts en gestion	3	8	8	12	4
	Exécution	3 353	3 373	3 547	3 733	186
	Écart entre plafond et exécution	-29	-125	-182	-183	-1

Source : responsable de programme

En LFI 2024, le plafond d'emplois du programme 129 s'élevait à 3 173 ETPT, en hausse de 146 ETPT par rapport au plafond de la LFI 2023 et de 301,5 ETPT par rapport au plafond de la LFI 2022.

Au total, le plafond d'emplois de la mission connaît une dynamique de + 15% sur 2021-2024, alors que les transferts d'ETPT en gestion restent faibles (29 sur 415).

L'évolution du plafond d'emplois en 2022 était plus importante sur le programme 308 en raison notamment de la création de l'ARCOM issue de la fusion entre le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), et du renforcement de différentes AAI. À l'inverse, son évolution en 2023 était plus marquée pour le programme 129, avec la création de près de 110 ETPT par amendement parlementaire, à destination des secrétariats d'État issus du changement de gouvernement, du renforcement des effectifs de diverses entités telles que le GIC, le SGG, le Haut-commissariat au plan ou encore la délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques (DIJOP).

En 2024, à l'échelle de la mission, le plafond d'emplois augmente de près de 5 % sur les deux programmes. Cette augmentation est cependant moins importante que celle observée sur 2023 qui avait vu une hausse de 6,6 %.

Plus précisément, concernant le programme 129, la hausse de 146 ETPT entre la LFI 2023 et la LFI 2024 résultait principalement de l'effet du schéma d'emploi 2023 (+ 55 ETPT), de l'impact du schéma d'emploi de 2024 (+80 ETPT) et d'un solde des transferts entrants et sortants de + 16 ETPT, d'un ajustement de - 5 ETPT après deux amendements parlementaires. L'année 2024 est marquée par ailleurs par la ré-internalisation de certaines missions, en substitution à des prestations externes, par exemple à la DIESE ou à la direction des services administratifs et financiers (DSAF). S'agissant du programme 308, l'évolution de + 37 ETPT entre la LFI 2023 et la LFI 2024 s'explique par l'effet du schéma d'emploi de 2023 (+19 ETPT) et l'impact du schéma d'emploi de 2024 (+18 ETPT) du fait essentiellement de créations d'emplois pour la CNIL, le Défenseur des droits, la HATVP et la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

En 2024, le plafond de la mission a un taux d'exécution de 95,7 % correspondant à une sous consommation de 148 ETPT. Celle-ci s'explique en partie un report des recrutements pour faire face à l'annulation des crédits intervenue de février 2024.

Cette sous-exécution est constatée sur les deux programmes. La sous-consommation de son plafond d'emplois par le programme 129 est concentrée sur le BOP SGDSN (-52 ETPT) et surtout sur le BOP soutien (-82 ETPT). Le phénomène affecte notamment les cabinets ministériels, à la suite des remaniements intervenus en janvier, septembre et décembre 2024. Enfin, une sous-consommation importante est constatée sur le plafond d'emplois du commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP, -10 ETPT), en raison de nombreuses vacances de postes de longue durée, principalement au sein du Haut conseil pour le climat qui lui est rattaché et dont la réorganisation a retardé les recrutements. Pour le programme 308, la sous-consommation du plafond d'emplois est de - 35 ETPT. Elle est inégale selon les entités et liée, au-delà des reports de recrutements, aux vacances frictionnelles.

Le schéma d'emploi à l'échelle de la mission avait été arbitré à +159 ETP et révisé à la baisse suite aux annulations de crédits de 2024 (+ 103). La sous-réalisation globale cache une

situation différenciée entre un programme 129 en sous-exécution importante et un programme 308 qui sur-réalise le schéma prévu en raison du comblement de postes vacants en fin d'année.

Tableau n° 9 : schéma d'emploi 2024 de la mission (périmètre courant, en ETP)

	129		308		Mission	
	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024	LFI 2024	Exécution 2024
Sorties totales	1 152	1 369	158	203	1 310	1 572
<i>dont sorties pour retraite</i>	66	21	8	6	74	27
Entrées	1 278	1 405	191	240	1 469	1 645
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	126	35,8	33	37	159	73

Source : responsable de programme

2 - Une légère sous-exécution de la masse salariale

Tableau n° 10 : exécution des crédits du titre 2

		LFI 2023	LFI 2024	consommation	taux d'exécution /LFI
P129	T2	281,1	293,3	284,1	97%
	dont hors CAS pensions	244,0	258,1	251,7	98%
	dont CAS pensions	37,1	35,3	32,4	92%
P308	T2	59,4	63,7	61,5	96%
	dont hors CAS pensions	54,7	59,0	57,2	97%
	dont CAS pensions	4,7	4,8	4,2	89%
Mission	T2	340,5	357,1	345,6	97%
	dont hors CAS pensions	298,7	317,0	308,9	97%
	dont CAS pensions	41,8	40,0	36,6	92%

Source : responsable de programme

Sur la totalité de la mission, la consommation des crédits de titre 2 s'élève à 345,57 M€ alors que les crédits s'élevaient à 357,06 M€ en LFI. Le taux d'exécution, qui s'établit donc à 97 % est plus élevé qu'à la fin de l'exercice de 2023 où il était de 93 %.

La consommation des crédits de titre 2 du programme 129 s'élève, au 31 décembre 2024, à 284,1 M€, dont 251,7 M€ de crédits hors CAS et 32,4 M€ de CAS *Pensions*. L'écart entre la LFI 2024 et l'exécution est de 9,2 M€, dont 6,4 M€ de crédits hors CAS *Pensions* et 2,8 M€ de crédits CAS.

Ce solde s'explique principalement par les efforts fournis pour réduire le schéma d'emploi du programme et décaler des recrutements, dans un contexte budgétaire contraint. Comme pour le plafond d'emplois, le changement de gouvernement au dernier trimestre 2024 a aussi contribué à une exécution réelle moins importante qu'anticipée lors de l'élaboration du schéma de fin de gestion, en septembre 2024.

Sur le programme 308, la consommation des crédits de titre 2 s'élève, au 31 décembre 2024, à 61,5 M€, dont 57,2 M€ de crédits hors CAS et 4,2 M€ de CAS *Pensions*. Pour rappel, la dotation accordée en LFI 2024 s'élevait à 63,7 M€, dont 5 M€ de crédits hors CAS et 4,8 M€ de crédits CAS.

L'exécution est inférieure à la LFI de 2,3 M€, dont 1,7 M€ de crédits hors CAS et 0,5 M€ de crédits CAS. Outre 1 M€ lié aux annulations intervenues en début d'année, cet écart s'explique notamment par des vacances frictionnelles en cours d'année et le décalage de recrutements du fait du contexte budgétaire particulièrement contraint.

Tableau n° 11 : structures de la variation des dépenses de personnel hors CAS Pension (en M€)

	Total Mission
Dépenses de personnel 2023	281,0
<i>Mesures de transfert et de périmètre</i>	0,7
<i>Débasages de dépenses au profil atypique</i>	-6,5
Dépenses de personnel 2023 retraitées	275,1
<i>Effet de noria GVT négatif</i>	0,3
<i>Schéma d'emploi</i>	16,6
<i>Mesures générales</i>	1,6
<i>Mesures catégorielles</i>	2,4
<i>Mesures individuelles GVT positif</i>	3,3
<i>Rebasages de dépenses au profil atypique</i>	1,4
<i>Autres variations de dépenses</i>	8,1
Dépenses de personnel 2024	308,9

Source : responsable de programme

Les facteurs principaux d'évolution des dépenses T2 hors CAS sont principalement le schéma d'emploi (+1,8 M€ de plus qu'en 2023), le GVT positif et les « autres variations de dépenses ».

Les montants des mesures générales diminuent notablement (passant de 4 M€ à 1,6 M€), alors que le montant des évolutions des mesures catégorielles par rapport à 2023 reste stable. Si, à l'origine, les mesures statutaires et indemnitaires s'équilibraient, la prévision actualisée 2024 montre des mesures essentiellement d'ordre indemnitaire, liées notamment à la mise en œuvre du nouveau référentiel numérique. On observe par ailleurs une augmentation importante de la catégorie « autres variations de dépenses », qui passe de -0,2 à 8 M€. Ce montant

correspond essentiellement à des dépenses exceptionnelles de l'année 2024 liées au changement de gouvernement (1,6 M€) et aux primes et astreintes versées au titre des JOP (1,9 M€).

Le GVT solde, estimé à 3,1 M€, traduit l'augmentation de la masse indiciaire des agents présents sur les deux dernières années consécutives et le coût moyen plus élevé des agents entrants par rapport à celui des agents sortants.

B - Des dépenses de fonctionnement en hausse constante

Les crédits de fonctionnement programmés représentaient 41,6 % des crédits de la mission programmés en 2024, soit 437,4 M€, en progression de 22 % par rapport à 2023. Cette hausse, en programmation, était notamment due à la modification de périmètre induite par le transfert de l'INSP depuis le programme 148 (40,14 M€ de subvention pour charge de service public programmés), ainsi qu'aux crédits supplémentaires octroyés au SGDSN, à la DINUM et au SGAE. Même à périmètre constant, la progression reste de 11 %.

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission

En CP et en M€	P 129	P 308	Mission
Exécution 2023	413,7	17,7	431,4
LFI 2024	417,1	20,3	437,4
Exécution 2024	500,6	18,1	518,7
Taux d'exécution	120,0 %	89,1 %	118,6 %
Variation de l'exécution 2023/2024	21,0 %	2,28 %	20,2 %

Source : responsable de programme

Comme souligné *supra*, en exécution, les dépenses de titre 3 sont en nette augmentation depuis 2021 pour l'ensemble de la mission. Avec 518,7 M€, ils représentent 51 % des crédits de paiement consommés en 2024⁹ et 77 % des crédits hors titre 2¹⁰ (66 % hors subventions pour charge de service public).

La situation est toutefois très différente entre les programmes 129 et 308. Le titre 3 représente 56,5 % des CP du programme 129, mais seulement 13,8 % des CP du programme 308.

Sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement, la part des subventions pour charge de service public s'élève à 15 % (77,4 M€) et concerne uniquement le programme 129. La forte hausse (+ 40,1 M€) est due à l'intégration de l'INSP dans le périmètre de la mission.

Concernant les autres dépenses de fonctionnement du programme 129, malgré une programmation en hausse, elles sont sur-exécutées par rapport à la LFI. Toutefois, les reports de 2023, les rattachements de fonds de concours et les différents transferts et virements en gestion ont permis de financer la surconsommation. En effet, sur l'action relative à la coordination de la sécurité et de la défense nationale, la consommation a été plus importante

⁹ En 2021, la consommation des crédits de fonctionnement s'élevait à 390,2 M€.

¹⁰ Les dépenses hors titre 2 s'élèvent à 671,12 M€.

que prévue pour le GIC, l'ANSSI et l'OSIIC, en lien avec la montée en puissance de ces différentes structures et l'accroissement de leurs missions. Les équipes de l'ANSSI ont notamment été fortement mobilisées à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques, l'ANSSI ayant participé au financement de mesures visant à renforcer la protection des systèmes d'information présentant des défaillances (cf. *infra*). En matière de coordination de la politique numérique, la DINUM a augmenté sa consommation de crédits du fait du déploiement des projets « Résilience RIE » et « Plateforme d'accès à internet nouvelle génération PFAI-NG ». Enfin, la direction des services administratifs et financiers a payé en 2024 des projets informatiques structurants engagés en 2022 et 2023.

Le responsable du programme 129 s'attache toutefois à réduire, dans la mesure du possible, les dépenses de fonctionnement en misant sur :

- la rationalisation de ses implantations et l'optimisation de l'occupation de ses locaux,
- une politique achats plus efficiente,
- un engagement en faveur de la préservation des ressources et de la sobriété énergétique.

Ainsi, la fermeture de plusieurs sites a été décidée en janvier et en octobre 2024. En parallèle, les mesures prises à l'hiver 2023 dans le cadre du plan de sobriété énergétique ont été reconduites pour l'hiver 2024 (19° en période d'activité, 16° la nuit et 8° en cas d'inoccupation égale ou supérieure à 48 heures).

En ce qui concerne le programme 308, la consommation reste stable par rapport à 2023, légèrement sous-exécutée par rapport à la LFI. Des moyens supplémentaires ont toutefois été octroyés :

- à la CGLPL, au titre de son projet immobilier,
- à la Défenseure des droits, au titre de ses nouvelles missions relatives aux lanceurs d'alertes et de sécurisation de sa plateforme dédiée,
- ainsi qu'à la HATVP, au profit de sa politique en matière de cybersécurité.

Tableau n° 13 : évolution de certaines dépenses de fonctionnement

En CP et en M€	Nature	Montant 2023	Montant 2024	Variation 2023/2024	
P 129	Dinum	45,9	58,0	26%	↗
	Mildeca	28,4	25,9	-9%	↘
	SIG	14,0	13,4	-4%	↘
	SGDSN	80,8	88,6	10%	↗
	Fonds spéciaux	102,13	114,1	12%	↗
P 308	Défenseur des droits	7,8	8,5	9%	↗
	Cnil	3,9	3,9	-2%	↘

En CP et en M€	Nature	Montant 2023	Montant 2024	Variation 2023/2024	
	HATVP	3,3	3,3	1%	=
	CGLPL	1,2	1,3	7%	↗

Source : Chorus

Sur l'ensemble de la mission, les dépenses immobilières de fonctionnement sont alourdies par des loyers en forte hausse.

La direction des services administratifs et financiers (action 10 du programme 129 – Soutien) assume les fonctions de propriétaire de biens immobiliers multi-occupants, tant pour l'îlot Ségur-Fontenoy que pour l'ensemble des emprises des sites historiques rattachées aux services du Premier ministre. Les dépenses de fluides, soumises à d'importantes variations conjoncturelles et exogènes, nécessitent un travail de l'administration sur la consommation pour en maîtriser l'évolution. Ainsi, la plupart des marchés publics pluriannuels relatifs à ces dépenses sont pilotés par la direction des achats de l'État, grâce à des accords-cadres déclinés en marchés subséquents par ministère. L'engagement, en 2023, des marchés de gaz et d'électricité, explique la forte baisse du montant des autorisations d'engagement. Par ailleurs, l'évolution des prix ainsi que les mesures de sobriété énergétiques ont entraîné une diminution des dépenses. De plus, si le nouveau marché de nettoyage, engagé en 2023, offre un tarif plus avantageux pour le site de Ségur-Fontenoy, le marché de gardiennage, engagé en 2024, a subi une revalorisation qui se traduira par une hausse des dépenses en 2025. En revanche, les dépenses relatives aux loyers représentent, en 2024, plus de 83 % des dépenses du BOP¹¹, en hausse de 31 % depuis 2023 du fait notamment de la révision des loyers¹², de l'augmentation des charges et diverses taxes.

Pour sa part, le site administratif du CGLPL a déménagé en 2024 et engagé, pour trois ans et demi, un nouveau bail à Montreuil, ainsi que des travaux pour son installation. À terme, il est prévu que cette implantation permette de générer une économie de 0,2 M€ par an de loyer.

Enfin, le coût d'occupation des locaux de la HATVP, dans un immeuble pris à bail par le Conseil d'État¹³, a augmenté de 9 % entre 2023 et 2024 du fait de la hausse du prix du mètre carré lors de la signature du nouveau bail, en juillet 2023.

Avec un taux de 56 % par rapport au total des dépenses immobilières de fonctionnement, en hausse constante, le poids des loyers représente un risque pour la mission, notamment lorsqu'elle ne peut en assurer la maîtrise, comme c'est le cas pour la HATVP.

¹¹ En 2019, la Cour notait dans ses observations définitives relatives à l'opération Ségur-Fontenoy : « D'un point de vue comptable, le montage juridique a permis à l'État de ne pas enregistrer l'investissement dans la dette de l'État, au sens des traités européens. Celui-ci est remboursé plus tard à la livraison des bâtiments et lissé dans des loyers. »

¹² Les loyers sont indexés sur l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), indice positif depuis 2021.

¹³ Une convention d'utilisation des locaux sert de base au remboursement.

Tableau n° 14 : évolution des dépenses immobilières de fonctionnement (en M€)

		Total 2023		Total 2024		Évolution %	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 129 Action 10 (soutien)	Loyer	0,7	28,5	0,3	37,5	-62%	31%
	Eau	0,2	0,2	0,2	0,2	0%	0%
	Électricité	4,5	2,8	0,0	1,9	-99%	-33%
	Gaz	0,2	0,1	0	0,1	-100%	0%
	Nettoyage	3,4	1,7	0,1	1,6	-96%	-5%
	Gardiennage	3,7	3,7	4	3,7	8%	1%
	Total BOP Soutien	12,6	37,0	4,6	45,0	-64%	21%
P. 129 Action 2 (SGDSN)	Total dépenses	16,1	25,1	25,6	23,1	59 %	-8 %
P. 308 Action 5 (CGLPL)	Loyer et taxes	0	0,4	1,6	0,4	↗	-
	Électricité	0,04	0,03	0	0,01	-100 %	-67 %
	Nettoyage	0	0,02	0	0,01	-	-50 %
	Total GCLPL	0,04	0,45	1,6	0,01	3 900 %	-7 %
P. 308 Action 10 (HATVP)	Total loyers	0	1,2	0	1,3	-	7 %
Total mission		28,7	63,8	31,8	69,8	11 %	9 %

Source : responsable de programme

C - Des crédits d'investissement qui financent des dépenses opérées sur d'autres programmes

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale pour 2024 représentaient 148,3 M€ en autorisations d'engagement (en baisse de 7,9 %) et 150,2 M€ en crédits de paiement (en hausse de 13,5 %).

Tableau n° 15 : évolution des dépenses d'investissement de la mission

En M€	Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024		Taux d'exécution	Taux d'exécution	Évolution 2023/2024	Évolution 2023/2024
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 129	32,5	43,3	147,9	149,9	28,3	29,8	19,1 %	19,9 %	-13,1 %	-31,2 %
P 308	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0		11,9 %		-28,6 %	-100 %
Mission	32,6	43,4	148,3	150,2	28,3	29,8	19,1 %	19,8 %	-13,1 %	-31,4 %

Source : responsable de programme

En exécution, ces dépenses constituent une part extrêmement faible de la mission (2,9 % en AE et en CP), reculant de 31,37 % par rapport à 2023 (29, 8 M€ contre 43,3 M€). En autorisations d'engagement, la régression est de 13,12 % (28,3 M€ contre 32,5 M€). Celle-ci s'explique notamment par les mesures de régulation de la dépense prises en février 2024.

L'écart entre l'exécution 2024 et la programmation concerne le programme 129 qui a consommé 28,3 M€ en AE et 29, 8 M€ en CP, pour 147,9 M€ d'AE et 149,9 M€ de CP programmés. En effet, le SGDSN, en tant que coordonnateur de projets techniques interministériels, fait l'objet, chaque année, de transferts sortants de ses crédits d'investissement au titre des capacités techniques interministérielles (CTIM)¹⁴. Ces crédits sont ensuite répartis entre les différents ministères chargés de la déclinaison opérationnelle des projets financés, qui concernent parfois du fonctionnement. Ce mode de gestion de ces crédits du SGDSN, exécutés sur d'autres programmes ne facilite pas le processus de budgétisation pour le responsable du programme. Il peut certes s'appuyer sur les dialogues de gestion avec son responsable de budget opérationnel de programme ainsi que sur les procédures de droit commun prévues par la LOLF mais, en pratique, le responsable de programme ne dispose pas d'une grande visibilité sur les modalités d'exécution ni sur les besoins, du fait de la nature des dépenses et des transferts de crédits opérés.

Par ailleurs, les crédits du fonds de concours « Drogues » (*Cf. supra*) sont répartis entre les ministères qui ont la qualité d'ordonnateurs principaux sur les unités du programme 129 qui leur sont rattachées. Tous les actes comptables sont ainsi pris en charge par ces ministères. De ce fait, le responsable du programme 129 ne maîtrise pas non plus les facteurs de consommation de ces dépenses.

4 M€ d'AE et 3,5 M€ ont été mobilisés pour le financement de plusieurs projets immobiliers en cours ou à venir, dont plusieurs concernent l'hôtel de Matignon (restauration de menuiseries et fenêtres, restauration des treillages, mise en place d'une solution géothermie¹⁵), l'hôtel national des Invalides (dont la réhabilitation du site du GIC), l'hôtel de Rothelin Charolais (l'opération, estimée à plus de 10 M€, a été scindée en trois phases).

Les crédits d'investissement du programme financent également la subvention pour charge d'investissement de la Grande chancellerie de la légion d'honneur (3,48 M€) qui doit

¹⁴ 92,23 M€ ont été transférés en 2024 (contre 103,49 M€ prévus en LFI).

¹⁵ 3,5 M€ ont d'ores et déjà été affectés pour ce projet qui s'inscrit dans la durée avec un plan d'investissement de rénovation énergétique des bâtiments historiques sur la période 2024-2027.

permettre de poursuivre le financement du plan décennal de programmation immobilière, réajusté sur sept ans (pour 57,3 M€) et visant à maintenir et moderniser le patrimoine mobilier historique de l'institution.

En 2024, les seules dépenses d'investissement du programme 308 s'élèvent à 40 607 € en AE et concernent des dépenses informatiques de la CNIL. L'écart avec la LFI s'explique notamment par une dépense programmée pour l'achat d'un serveur destiné à la réalisation de travaux importants portant sur l'intelligence artificielle, dépense qui sera reportée.

D - Des dépenses d'intervention qui progressent toujours

En loi de finances initiale, les crédits d'intervention ouverts au profit de la mission étaient de 108,1 M€, en hausse de 9 %. La programmation prenait en considération, d'une part, la hausse de la dotation au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) et, d'autre part, des crédits supplémentaires pour la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti LGBT (DILCRAH) destinés à financer le développement des centres LGBT+ au sein des territoires.

Tableau n° 16 : évolution des dépenses d'intervention de la mission

En CP en M€	Exécution 2023	LFI pour 2024	Exécution 2024	Évolution 2023/2024
P 129	55,8	57,1	71,3	27,8 %
P 308	47,9	51,0	51,4	7,3 %
Mission	103,7	108,1	122,7	18,3 %

Source : responsable de programme

En exécution, ces crédits représentent 12 % des dépenses totales (et 18% des dépenses hors titre 2, comme en 2023). Après avoir progressé de 15,9 % en 2023, elles augmentent encore de 18,3 % en 2024.

Les dépenses d'intervention du programme 129 sont en progression de 27,8 % entre 2023 et 2024 (de 55,7 M€ en 2023 à 71,3 M€ exécutés en CP en 2024). Comme les dépenses de fonctionnement, elles sont en sur-exécution par rapport à la LFI. Leur financement est également permis par différents mouvements en gestion et l'affectation de fonds de concours.

La principale augmentation concerne la coordination de la sécurité et de la défense, avec un dépassement de 14,1 M€ des crédits programmés en LFI (17,9 M€ exécutés). Cette évolution correspond essentiellement au versement de subventions à des organismes qui œuvrent dans le domaine de la sécurité (institut pour la maîtrise des risques, ACYMA, PIX notamment) à des fins de recherche, prospective, assistance aux victimes de cyber-malveillance ou encore sécurisation d'événements comme les Jeux olympiques et paralympiques. S'ajoutent à ces subventions les dépenses induites par la rénovation du bâtiment 10 de l'Hôtel des Invalides¹⁶, via une convention avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers - OPPIC.

¹⁶ Le budget prévisionnel de l'opération a été estimé à 13 M€ et le versement nécessaire à la réalisation de la convention avec l'OPPIC a été effectué.

Par ailleurs, les crédits d'intervention de la MILDECA excèdent de 6,2 M€ les crédits programmés (17,1 M€ exécutés). Ces dépenses, majoritairement exécutées par les préfetures, servent au versement de subventions à des associations qui mettent en œuvre des actions de formation, de sensibilisation et de prévention. S'ajoutent les dépenses liées à l'action internationale, par le biais de contributions à l'organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), et enfin les actions formalisées par des conventions destinées à financer des travaux menés sur les addictions, en collaboration avec des ministères partenaires.

Pour leur part, les dépenses d'intervention du programme 308 progressent de 7,4 % (3,5 M€) entre 2023 et 2024 et respectent la programmation (+ 0,4 M€). 2 M€ ont été ouverts en loi de finances de fin de gestion pour financer le déménagement de l'ARCOM dont l'ensemble des crédits est versé par le biais de dépenses de titre 6.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Sur l'ensemble de la mission, les charges à payer ont progressé de 35 % entre 2023 et 2024, passant de 14,3 M€ à 19,3 M€, ce montant restant relativement modeste lorsqu'on le rapporte à l'ensemble des crédits consommé en 2024 (1,9 % des crédits consommés de la mission). Le programme 129 en représente la plus grande part, avec 18,4 M€, le programme 308 en représentant le reste, avec 0,9 M€.

L'augmentation des charges à payer est essentiellement portée par les charges à payer sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention, notamment relatives à l'ANSSI, la DINUM, le SGDSN et le BOP Soutien. Elles sont en partie compensées par la diminution des charges à payer sur certaines dépenses d'investissement (notamment avec la fin des travaux d'équipement du centre de données du nouveau site du GIC) mais également par une baisse des charges à payer sur les dépenses de fonctionnement du SIG (- 44 % entre 2022 et 2024) du fait du contrôle interne financier, destiné à mieux maîtriser la chaîne de la dépense (avec un focus particulier sur les crédits de paiement).

Tableau n° 17 : charges à payer par programme (en M€)

<i>Programme</i>	2021	2022	2023	2024
129	11,2	11,6	14,0	18,4
308	0,5	0,5	0,3	0,9
Total de la mission	13,4	12,2	14,3	19,3

Source : responsable de programme

Note de lecture : pour les années 2021 et 2022, le montant total comporte également les charges à payer portées par le programme 359 - Présidence française de l'Union européenne, supprimé en LFI 2023 (1,7 M€ et 0,1 M€)

Le volume des restes à payer de la mission diminue de 15 % entre 2023 et 2024, soit 47,5 M€.

Cette évolution est portée par le programme 129 dont les restes à payer sont en baisse de 21 % par rapport à 2023 (soit 49,2 M€). Cette amélioration est notamment due au paiement

d'une année de loyer (et charges afférentes) du bâtiment Ségur-Fontenoy ainsi qu'à l'action menée depuis septembre 2024 sur la consommation des crédits de paiements des engagements juridiques les plus importants (principalement pour le réseau interministériel de l'État). Le solde correspond essentiellement à des reports relatifs au fonctionnement des services ou à la maintenance corrective d'équipement ainsi qu'à plusieurs engagements immobiliers et à des conventions pluriannuelles de recherche ou d'investissements. Ces conventions concernent notamment la MILDECA qui, en échelonnant ses paiements, peut maintenir un niveau de financement nécessaire à la mise en œuvre de la politique de lutte contre les politiques addictives¹⁷.

Sur le programme 308, le montant des restes à payer au 31 décembre 2024 est de 4,3 M€, en hausse de 63 % par rapport à 2023 (1,7 M€).

Cette augmentation est essentiellement portée par des dépenses de fonctionnement du Défenseur des droits, de la CNIL et du CGLPL (notamment du fait de l'engagement de la sous-location à l'Arborial ainsi que de contractualisations pluriannuelles pour un marché de veille de presse pour quatre ans et un accord-cadre d'infogérance informatique).

L'échéancier prévisionnel des crédits de paiements, établi jusqu'à 2027 et au-delà, fait état d'un pilotage conforme à la programmation en AE et CP.

Tableau n° 18 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

<i>Programme</i>	2021	2022	2023	2024
129	412,8	401,3	360,7	311,5
308	3,6	3,1	2,6	4,3
Total de la mission	443,1	405,1	363,3	315,8

Source : responsable de programme

Note de lecture : pour les années 2021 et 2022, le montant total comporte également les restes à payer portés par le programme 359 - Présidence française de l'Union européenne, supprimé en LFI 2023 (26,7 M€ et 0,7 M€)

Le montant des autorisations d'engagement non engagées (AENE) disponibles s'élève, à la clôture de l'exercice 2024, à 12,3 M€, en légère hausse par rapport à 2023 (11,5 M€). Seul le programme 129 porte ces AENE. Sur les 12,3 M€ dont le report est demandé, 7,6 M€ concernent le BOP Soutien et 4,7 M€ concernent le BOP SGDSN. Ces autorisations d'engagement permettront essentiellement d'assurer la poursuite des projets informatiques débutés en 2024 et dont le calendrier a été bousculé par le pilotage des régulations budgétaires.

¹⁷ Du fait de l'augmentation de ces conventions pluriannuelles ces trois derniers exercices, les restes à payer de la Mildeca sont en légère hausse en 2024.

Tableau n° 19 : Évolution des AENE

<i>En M€</i>	2022	2023	2024	Var. 2023/2024
<i>P 129</i>	2,1	11,5	12,3	7 %
<i>P 308</i>	0	0	0	0,0 %
Total mission DAG	2,1	11,5	12,3	7 %

Source : responsable de programme

V - L'incidence des dépenses sur l'environnement

La mission Direction de l'action du gouvernement ne figure pas dans l'annexe Jaune au PLF 2024 intitulée *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État* dans la mesure où l'impact environnemental de ses dépenses est considéré comme « entièrement neutre », en application de la méthode de classification mise en œuvre. Toutefois, le responsable de programme identifie la part du budget consacrée à la prise en compte de l'impact environnemental et peut chiffrer le coût des travaux de rénovation énergétique.

Dans le cadre de la prise compte des dépenses numériques sur l'environnement, il conviendra d'affiner la classification de chaque brique.

Ainsi, en 2024, 0,2 M€ ont été payés à l'occasion de la finalisation des travaux lourds de restauration des huisseries et de la façade Sud de l'hôtel de Matignon. Par ailleurs, la chaufferie de l'hôtel Lebel, anciennement chauffée au gaz, a été raccordée au réseau de la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU). L'objectif de la réduction de la consommation de gaz des bâtiments historiques est fixé à 40 %¹⁸. Ce projet, d'un coût de 0,4 M€ a été financé à 30 % par le programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*. Pour sa part, le SGDSN a entrepris plusieurs opérations de rénovation de ses bâtiments qui, de fait, auront un impact sur leurs dépenses énergétiques. Une enveloppe de 0,3 M€ a également été consacrée, en 2024, à la valorisation des déchets produits par les entités soutenues par la DSAF sur les sites qu'elle occupe.

Enfin, plus de 4 000 € ont été dépensés pour des ateliers de sensibilisation des agents et en prestations de conseil « Transition écologique », pour l'établissement du bilan des émissions de gaz à effet d serre (BEGES) du SGDSN.

¹⁸ La consommation constatée en 2023 s'établissait à 808 MWh, dont 301 pour le seul hôtel Lebel.

Chapitre II

Points d'attention de la mission

I - Une mission mobilisée pour les Jeux olympiques et paralympiques

L'ensemble des services du Premier ministre ont contribué à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques. En 2023 et 2024, 15,8 M€¹⁹ ont été mobilisés à cet effet autour de quatre axes principaux.

Tout d'abord, la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), créée en 2017, était chargée de l'animation et de la coordination des activités des administrations et établissements publics nationaux concourant à l'organisation de l'événement, notamment au travers de l'organisation du comité de coordination et du comité des partenaires. Également chargée des relations de l'État avec le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO), en liaison avec les préfets et les collectivités territoriales concernées, les moyens de fonctionnement de cette délégation ont évolué proportionnellement à la hausse de ses effectifs et à l'accroissement de son activité. Ses dépenses de personnel se sont élevées à 1,6 M€ en 2023 et 2,2 M€ en 2024 pour un effectif de 18 ETP, cinq agents mis à disposition et un collaborateur retraité au 1^{er} janvier 2024. Au plus fort de l'activité, entre avril et juillet 2024, les effectifs ont atteint 24 ETP. La consommation de crédits hors titre 2 s'élève à 0,2 M€ en 2024. L'ensemble des coûts de la DIJOP s'élève ainsi à 4 M€ pour les deux années 2023 et 2024.

L'événement a également mobilisé les équipes de l'ANSSI dont la mission est d'assurer la continuité essentielle au bon fonctionnement des services de l'État. Ainsi, en 2023, dans le cadre du dispositif national de gestion de crise de la coupe du monde de rugby qui a servi de préparation pour les JOP, l'ANSSI a procédé à la refonte de son dispositif opérationnel. Grâce à une large sensibilisation aux risques et à la gestion de crise, elle a préparé tous les acteurs des JOP à la tenue de la manifestation et a réalisé des audits visant à déterminer la capacité à faire face à d'éventuelles cyberattaques des nombreux systèmes d'information critiques pour la préparation et le déroulement des Jeux. Un budget de 11,3 M€ (6,4 M€ en 2023 et 4,9 M€ en 2024) a été mobilisé pour participer au financement des mesures destinées à renforcer la protection des systèmes présentant des défaillances. Aux côtés de la DINUM, l'ANSSI a, par ailleurs, piloté un programme visant à renforcer la résilience de l'infrastructure stratégique que

¹⁹ Il s'agit du coût communiqué par le responsable de programme, auquel s'ajoutent des dépenses de titre 2 et de titre 6 non comptabilisées à cet effet.

représente le réseau interministériel de l'État (RIE). Enfin, 29 renforts occasionnels ont été recrutés spécifiquement, pour une durée moyenne de 190 jours, ce qui représente une masse salariale estimée à 0,7 M€.

De plus, le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM) a été particulièrement sollicité pendant la période des JOP. Pour lutter contre les campagnes de manipulation de l'information organisées par des pays étrangers, le service a ainsi poursuivi sa montée en puissance. Doté de 3 M€ en 2023 et de 45 agents, ce service a élevé son niveau d'expertise technique en élargissant ses partenariats stratégiques.

Enfin, un centre de coopération internationale a accueilli les officiers de liaison des délégations étrangères au sein des locaux mis à disposition par la DSAF, au 20 avenue de Ségur. Ce centre a notamment eu pour mission le partage et la diffusion des informations touchant la sécurité des ressortissants des pays représentés sur le territoire national.

Les dépenses afférentes à ces différentes missions doivent toutefois être complétées notamment par :

- les primes et astreinte versées dans le cadre des jeux olympiques de Paris (1,9 M€ sur des crédits de titre 2).
- des versements de subventions à des organismes qui œuvrent dans le domaine de la sécurité (institut pour la maîtrise des risques, ACYMTA, PIX notamment) à des fins de recherche, prospective, assistance aux victimes de cyber-malveillance ou encore sécurisation d'événements comme les Jeux olympiques et paralympiques et dont les montants n'ont pas été communiqués.

II - Le SGDSN : une instance aux moyens renforcés au sein de la mission

A - Une programmation toujours plus ambitieuse dont l'exécution s'améliore progressivement

Entre 2021 et 2024, les crédits de paiement du SGDSN ont augmenté de 28 %. L'évolution la plus significative est intervenue entre 2023 et 2024 avec + 12 % en CP.

En 2021 et 2022, l'exécution des crédits n'a pas forcément suivi cette programmation ambitieuse contrairement aux dernières années puisque la consommation de crédits évolue fortement entre 2023 et 2024, se hissant à un niveau de 70 % des CP consommés par rapport à la LFI.

Il convient toutefois de noter que le taux de consommation est particulièrement affecté par le mécanisme de gestion des CTIM (capacités techniques interministérielles), qui sont des dépenses d'investissement. En effet comme évoqué *supra*, la dotation du SGDSN fait l'objet annuellement de transferts sortants à ce titre (-92,2 M€ en AE et en CP en 2024). Les crédits relatifs aux CTIM sont votés puis répartis, par transferts en gestion, entre les différents ministères chargés de la déclinaison opérationnelle, sur leur périmètre d'intervention, des projets financés.

Tableau n° 20 : évolution des crédits du SGDSN en programmation et exécution

En M€	2021		2022		2023		2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	312,1	284,4	299,5	304,8	346,8	324,6	363,5	362,9
Exécution	199,5	171,1	182,1	189,6	220,7	226,5	250,7	255,9
Taux d'exécution	63,9%	60,1%	60,8%	62,2%	63,6%	69,8%	69,0%	70,5%

Source : Cour des comptes

B - Des moyens supplémentaires principalement à destination des nouveaux acteurs de la défense et de la protection numérique

Le SGDSN est une des structures qui a le plus bénéficié de l'évolution du plafond d'emplois du programme 129 et plus généralement de la mission.

En 2023, le schéma d'emploi a été porté à +98 ETP, hausse qui concernait avant tout l'ANSSI (+50 ETP) mais également le GIC (+38 ETP) et l'OSIIC (+10 ETP), le SGDSN « historique » (directions de la protection et de la sécurité de l'État, direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques et service des affaires générales) étant concerné dans une moindre mesure (+6 ETP). Ce schéma d'emploi a été globalement exécuté en 2023 de même que le plafond d'emplois (1 188 ETPT), qui était déjà en forte hausse par rapport à l'exécuté de 2022 (1 062 ETPT).

En 2024, la LFI autorise un plafond d'emplois de 1 283 ETPT. Le schéma d'emploi est porté à + 64 ETPT au bénéfice de l'ANSSI (+41 ETP), du GIC (+ 6 ETPT), de l'OSIIC (+ 10 ETPT) et du Haut-commissariat à l'énergie atomique (+ 7 ETPT suite au transfert). En 2024, le plafond est sous consommé en fin d'année. Cette sous-consommation est de l'ordre de -52 ETPT et résulte de nombreux départs au cours du premier semestre, de recrutements réalisés en moyenne plus tardivement qu'escompté et du report de recrutements pour faire face aux annulations intervenues en cours d'année.

Les dépenses de titre 2 évoluent constamment à la hausse depuis 2021, du fait de l'augmentation des effectifs. En montant, les dépenses de masse salariale sont ainsi passées de 78,9 M€ en 2021 à 109,8 M€ en 2024, soit une hausse de 39 % sur la période. Le taux d'exécution des crédits de titre 2 était de l'ordre de 91 % en 2021, mais il s'est nettement amélioré, pour atteindre 99 % en 2024.

**Tableau n° 21 : évolution des crédits de titre 2 du SGDSN
en programmation et exécution**

En M€	2021		2022		2023		2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI T2	86,3	86,3	91,6	91,6	101,5	101,5	110,6	110,6
Exécution	78,9	78,9	86,6	86,6	95,2	95,2	109,8	109,8
Taux d'exécution	91 %	91 %	95 %	95 %	94 %	94 %	99 %	99 %

Source : Cour des comptes

Corollaire de la croissance des effectifs, des dépenses immobilières importantes ont été réalisées depuis 2021. Ces dépenses sont de nature diverse et réparties sur les titres 3, 5 et 6. Ainsi, les crédits d'investissement ont permis l'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) d'un bâtiment à Rennes au profit de l'ANSSI (29 M€ de CP entre 2021 et 2023), tandis que les crédits de fonctionnement ont permis des prises à bail sur des crédits titre 3 (de 2,3 M€ de CP en 2021 à plus de 8 M€ en 2024). Le projet de rénovation globale du bâtiment 10 de l'Hôtel national des Invalides est financé à hauteur de 13 M€ en AE/CP en 2024 (titre 6), à travers le versement d'une subvention à l'OPPIC.

Les dépenses de fonctionnement sont celles qui ont le plus augmenté : elles ont connu une hausse de + 36 % entre 2021 et 2024 et une sur-exécution à partir de 2022, jusqu'à 2024.

Les dépenses d'investissement sont caractérisées par une croissance beaucoup plus modeste (+ 10 % entre 2021 et 2024), la consommation annuelle étant de l'ordre de 20 à 21 M€ de CP, ce qui correspond, une fois les CTIM transférés, au niveau d'investissement propre au SGDSN. Au-delà des dépenses immobilières, les crédits ont ainsi permis de réaliser des dépenses au profit des infrastructures numériques et des systèmes d'informations, notamment en raison du volume important de données et des capacités de stockage afférentes.

**Tableau n° 22 : évolution des crédits hors titre 2 du SGDSN
en programmation et exécution**

En M€	2021		2022		2023		2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI HT2	225,8	198,1	207,9	213,2	245,4	223,1	252,9	252,3
dont T3	77,6	74,7	79,79	74,7	99,5	98,5	117,3	115,8
dont T5	143,8	119,7	125,6	136,1	141,9	120,6	131,8	132,7
dont T6	4,4	3,7	2,6	2,4	4,0	4	3,9	3,9
dont T7	0	0	0	0	0	0	0	0
exécution	120,6	92,2	95,4	103,0	125,5	131,3	140,9	146,1
taux d'exécution T3	100 %	94 %	104 %	109 %	105 %	106 %	101 %	102 %
taux d'exécution T5	28 %	16 %	7 %	13 %	11 %	19 %	4 %	8 %
taux d'exécution T3	67 %	78 %	138 %	156 %	129 %	114 %	470 %	465 %
exécution T7			0,3	0,3				

En M€	2021		2022		2023		2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
taux d'exécution HT2	53 %	47 %	46 %	48 %	51 %	59 %	56 %	58 %

Source : Cour des comptes

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État à la mission

I - Les dépenses fiscales

Le projet annuel de performance pour 2025 recense deux dépenses fiscales, pour un montant estimé à 1 M€ en 2023 : l'exonération du traitement attaché à la Légion d'honneur et à la médaille militaire et l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français et à leurs ayants-droit. Du fait de leur impact budgétaire négligeable, elles n'ont fait l'objet d'aucune évaluation, ni modification en 2024.

II - Un nouvel opérateur rattaché à la mission

Aux trois opérateurs traditionnels relevant de la mission DAG, tous rattachés au programme 129, la Grande chancellerie de la Légion d'honneur (GCLH), l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), s'est ajouté un nouvel opérateur en 2024, l'Institut national du service public, rattaché précédemment au programme 148 – *Fonction publique*. Ce transfert se traduit notamment par la création d'une action supportant les crédits de la DIESE et de l'INSP « *Coordination de la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur* ».

Les quatre opérateurs de la mission sont soumis à un plafond d'emplois, qui est respecté.

A - Des subventions attribuées aux opérateurs qui restent stables

Tableau n° 23 : subventions attribuées par le programme 129 à ses opérateurs (charges de service public et d'investissement²⁰)

En M€	Exécution 2023	Prévision 2024	Exécution 2024
GCLH	28,6	31,0	31,0
IHEDN	7,6	7,9	7,3
OFDT	2,8	2,9	2,8
INSP*	38,8	40,1	39,7
Total	39,1	81,9	80,8

* En 2023, la subvention à l'INSP a été versée par le programme 148. Source : responsable de programme et Chorus

²⁰ Seule la GCLH fait l'objet d'une subvention pour charge d'investissement.

Comme évoqué *supra*, toutes les subventions attribuées aux opérateurs du programme 129 ont fait l'objet d'une mise en réserve tenant compte de la part de la masse salariale soit : 241 169 € pour l'IHEDN, 85 898 € pour l'OFDT, 613 464 € pour la GCLH et 747 602 € pour l'INSP. Par ailleurs, hormis l'OFDT, ces opérateurs ont fait l'objet d'une mesure de régulation en gestion. Ainsi, pour assurer la soutenabilité du BOP SGDSN, l'IHEDN a vu sa subvention diminuer de 300 000 €. De même, un surgel de 229 137 € et de 2703 000459 € a été opéré respectivement sur la GCLH et l'INSP. Ces mesures de régulation ont pu être compensées par des redéploiements en cours de gestion : 780 000 € pour la GCLH et 590 000 € pour l'INSP.

Ainsi, à périmètre courant, le budget total alloué à ces organismes a doublé, progressant de 39,1 M€ à 80,8 M€. Cette hausse est majoritairement due au rattachement de l'INSP au programme 129. En effet, sans la subvention de l'INSP (39,7 M€), l'évolution des subventions attribuées n'est que de 5,3 %. Par ailleurs, entre 2023 et 2024, l'INSP a vu sa subvention augmenter de 0,9 M€, soit une hausse de 2 %.

La hausse des subventions (pour charge de service public et pour charge d'investissement) de la GCLH est essentiellement due à l'absorption d'une partie des effets de l'inflation sur les dépenses, notamment alimentaires, des maisons d'éducation de la Légion d'honneur, qui accueillent plus de mille élèves, toutes internes, mais également à la poursuite du déploiement du plan pluriannuel de travaux immobiliers visant à maintenir et moderniser le patrimoine historique de la GCLH.

Les missions des différents opérateurs n'ont pas évolué en 2024.

B - Un plafond d'emplois respecté

Tableau n° 24 : plafond d'emplois des opérateurs de 2022 à 2024

<i>Opérateurs de la mission</i>	2022	2023	2024	Évolution 2024/2023*
<i>Plafond d'emplois LFI (en ETPT)</i>	504	478	919	+ 464
<i>GCLH</i>	405	377	363	-14
<i>IHEDN</i>	71	71	71	0
<i>OFDT</i>	28	30	30	0
<i>INSP</i>	-	454	455	-
<i>Plafond d'emplois exécuté (en ETPT)</i>	437	439,5		891
<i>GCLH</i>	344	343	340	- 3
<i>IHEDN</i>	68	70	69	- 1
<i>OFDT</i>	25	24,8	27	+ 1,2
<i>INSP</i>		443	455	-

* L'évolution est comptabilisée uniquement au sein du programme 129.

Source : responsable de programme et rapports annuels de performance 2023

En 2024, le nombre d'emplois rémunérés sous plafond de l'INSP a été programmé à 455, soit un de plus qu'en LFI 2023. L'exécution avait été seulement de 443, du fait de la difficulté à recruter les enseignants-chercheurs.

Les plafonds d'emplois de l'IHEDN et de l'OFDT n'ont pas évolué entre les LFI 2023 et 2024. La sous-exécution 2023 du plafond de l'OFDT était due à un taux de rotation important (avec notamment six départs) et des procédures de recrutement longues.

Le plafond d'emplois la CGLH, après avoir été maintenu à 405 ETPT de 2016 à 2022, avait été abaissé à 377 ETPT en 2023, au titre de la réduction de la vacance structurelle. Sur les onze départs à la retraite dénombrés en 2023 (au-delà des neuf prévus), neuf ont été remplacés. Par ailleurs, l'évolution à la baisse de la consommation du plafond s'explique principalement par des difficultés à recruter, aboutissant à des vacances de postes temporaires.

III - Les différents plans de relance

Seul le programme 129 est concerné par le plan de relance et le plan France 2030.

En 2024, 16,8 M€ en CP (source Chorus) ont été dépensés au profit du programme 129 sur le programme 363 - *Compétitivité*, dans le cadre du plan de relance. Ces dépenses étaient destinées à l'ANSSI, notamment pour l'accroissement de la couverture territoriale (1,5 M€), l'accroissement de la protection nationale (2,2 M€) et le renforcement du socle numérique de l'État (13 M€).

Par ailleurs, 6,5 M€ ont été dépensés par le programme 424 - *Financement des investissements stratégiques* au profit du programme 129. 4,5 M€ ont été octroyés à l'ANSSI pour du soutien au déploiement et 2 M€ au SIG pour les moyens de fonctionnement métier du secrétariat général pour l'investissement, France 2023.

Chapitre IV

La mesure de la performance

I - Une maquette qui tient compte de la circulaire du 13 avril 2023 et des changements de périmètre

Outre le programme 129, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comprend les autorités administratives indépendantes relevant du programme 308 - *Protection des droits et libertés*. La variété des missions des organismes composant les programmes 129 et 308 se traduit ainsi par une grande diversité d'indicateurs de performance, centrés sur chacune des entités concernées.

Cette maquette a évolué en 2024 pour tenir compte des axes de travail prioritaires fixés par la circulaire du 13 avril 2023²¹ pour le dispositif de performance : rationalisation des objectifs et indicateurs entre le niveau mission et l'échelon programme, renforcement de l'information présentée dans les projets et rapports annuels de performance via le remplacement, la modification voire la suppression des indicateurs systématiquement renseignés, prise en compte des évolutions du dispositif de performance après l'examen parlementaire du PLF 2023. Ces orientations se sont traduites par des modifications d'objectifs ou d'indicateurs pour les programmes 129 et 308.

Concernant le programme 129, trois indicateurs transversaux de l'objectif « *Optimiser le coût et la gestion des fonctions supports* », dont la portée comparative interministérielle était estimée trop limitée, sont supprimés²². Cinq sous-indicateurs sont également supprimés, quatre relatifs à l'indicateur « *Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement* », de l'objectif « *Optimiser le coût et la gestion des fonctions supports* »²³. Cette suppression intervient du fait de l'achèvement du projet immobilier Ségur-Fontenoy et des projets numériques Vitam et France Connect, ainsi que de l'absence de nouveaux grands projets d'investissement. Le cinquième sous-indicateur supprimé concerne le ratio SUN²⁴/effectifs administratifs, qui intervient en application des instructions de la direction de l'immobilier de l'État visant à remplacer la surface utile nette par la surface utile brute (SUB). Au sous-indicateur a ainsi été substitué le ratio SUB/résident dans le PLF 2025. Par ailleurs, du fait du

²¹ Circulaire du 13 avril 2023 du ministre délégué chargé des comptes publics, relative à la préparation des volets « performance » des projets annuels de performance du projet de loi de finances pour 2024.

²² Il s'agit des indicateurs : efficacité bureautique, efficacité de la gestion des ressources humaines, respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées.

²³ Il s'agit des taux d'écart calendaires et budgétaires agrégés pour les projets immobiliers et informatiques.

²⁴ Surface utile nette.

rattachement de l'INSP au programme, l'objectif « *Optimiser le recrutement et la formation initiale des hauts fonctionnaires* », qui porte sur les dispositifs interministériels de recrutement et de formation pilotés par l'INSP, sous la tutelle de la DGAFP, a été transféré du programme 148.

Concernant le programme 308, les trois mêmes indicateurs transversaux, ainsi que le sous-indicateur ratio SUN/poste de travail de l'ARCOM, sont supprimés. Des intitulés sont par ailleurs modifiés. Pour la HATVP, l'indicateur « Délai moyen de traitement des demandes d'avis portant sur la conversion professionnelle des responsables et agents publics » est devenu « *Délai moyen de traitement des demandes d'avis portant sur le départ dans le secteur privé des responsables et agents publics* ». Pour le CCNE, l'indicateur « *Délai moyen d'instruction des dossiers du CCNE* » a été ajusté en « *Délai moyen d'instruction des dossiers dont le CCNE est saisi en application de l'article R. 1412-4 du code de la santé publique* ». Ces deux modifications n'entraînent pas de changement dans le calcul de la cible. Pour la CNCTR, l'indicateur « *Nombre de contrôles a posteriori sur pièces et sur place* » a fait l'objet d'une précision destinée à inclure les contrôles dématérialisés réalisés à distance. Il est devenu « *Nombre de contrôles a posteriori réalisés annuellement* », modification qui pourrait entraîner une modification de périmètre à terme. Enfin, les deux objectifs « *Renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs* » et « *Protéger les œuvres et objets à l'égard des atteintes aux droits d'auteur* » ont été transférés du jaune AAI-API. L'ARCOM se trouve ainsi dotée d'un nouvel indicateur assorti de trois sous-indicateurs pour l'objectif 1 et trois nouveaux indicateurs pour l'objectif 2²⁵.

II - Des résultats disparates

À la date de l'enquête de la Cour des comptes, les résultats pour l'année 2024 n'étaient pas disponibles.

Pour leur part, les résultats consolidés du programme 129 pour 2023 sont disparates.

Si le taux d'application des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature est en régression (70 % contre 90 % en 2022), le nombre cumulé de mesures appliquées dans un délai supérieur à douze mois pendant la législature est nettement inférieur à celui de 2022 (24 contre 340). De même, le déficit français de transposition des directives

²⁵ L'objectif « Renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs » comprend l'indicateur « Nombre de fréquences nouvelles autorisées et de nouveaux services conventionnés et notifiés », composé de trois sous-indicateurs : nombre de fréquences nouvelles autorisées et de nouveaux services conventionnés et notifiés (Radio) ; nombre de fréquences nouvelles autorisées et de nouveaux services conventionnés et notifiés (TV) ; nombre de fréquences nouvelles autorisées et de nouveaux services conventionnés et notifiés (SMAD) ;

L'objectif « Protéger les œuvres et objets à l'égard des atteintes au droit d'auteur » comprend trois indicateurs : pourcentage de personnes ayant reçu une recommandation qui ne se voient pas reprocher de nouveaux comportements de consommation illicite sur les réseaux « pair à pair » ; pourcentage de dossiers transmis au procureur de la République lorsque l'envoi des avertissements n'a pas permis de faire cesser les manquements ; nombre d'avertissements traités par agents.

européennes²⁶ s'établit à 0,1 %, en progression par rapport à 2022 (0,3 %), ce qui démontre la forte mobilisation des autorités françaises.

S'agissant du niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État, les résultats sont en régression, à l'exception du niveau d'avancement des grands projets interministériels (96 % en 2023 contre 95 % en 2022). En effet, la note sur 5 de la maturité globale s'élevait à 3,3 en 2023, contre 3,5 en 2022. Par ailleurs, le taux de réalisation du schéma directeur des systèmes d'informations interministériels classifiés n'était plus que de 83 %, alors qu'il avait atteint sa cible de 100 % en 2022. Enfin, le taux de sites sensibles ayant subi un incident dont la durée globale est supérieure à quatre heures est en forte hausse (230 %).

Le nombre de visites sur le site France Stratégie et organismes rattachés est en forte hausse (2,4 millions en 2023 contre 2 millions en 2022), de même que la visibilité médiatique des travaux de France Stratégie et organismes rattachés (12 790 travaux visibles et accessibles en 2023 contre 11 267 en 2022).

En ce qui concerne le programme 308, si quelques résultats progressent nettement, beaucoup se dégradent.

Dans le cadre de la défense et de la protection des droits et des libertés, le nombre de saisines par an et par ETP d'agents traitants du Défenseur des droits et de l'ARCOM sont en forte hausse (respectivement 565 contre 525 et 113 868 contre 6 078), ce qui n'est toutefois pas le cas pour la CNIL (1 810 contre 1 832).

En matière de délai d'instruction des dossiers, à l'exception de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou du CGLPL, dont les délais moyens de traitement des réclamations et de réponse aux saisines sont en baisse de plusieurs jours, ces délais sont en hausse pour le Défenseur des droits, la première réponse du service des plaintes de la CNIL, la HATVP ou encore la CADA.

Enfin, le nombre de contrôles réalisés est globalement en baisse, qu'il s'agisse du nombre de lieux de privation de libertés (150 contre 158) ou du nombre de vérifications conduites par les services de la CNIL (4 000 contre 5 803).

Si, selon la direction du budget, les indicateurs de performance éclairent les choix de budgétisation et orientent le dialogue de gestion, ils constituent également des repères pour les responsables de programme et responsables de budget opérationnel pour optimiser l'allocation des moyens à leur disposition, afin d'atteindre les cibles visées.

Pour la mission DAG, il est toutefois difficile de corrélérer le montant de la dotation octroyée aux services pour leur fonctionnement et l'exercice de leurs missions, d'une part, et l'évolution des indicateurs qui leur sont associés, d'autre part. Bien que la performance soit un critère important, les choix budgétaires pour 2024 ont davantage été influencés par des priorités politiques ou des facteurs économiques immédiats (comme des mesures de régulation de la dépense ayant pour conséquence des annulations de crédits, en février 2024, par exemple).

²⁶ Les résultats sont obtenus à partir du quotient dont le numérateur correspond au nombre de directives européennes applicables au marché intérieur et non complètement transposées en droit interne à l'échéance de transposition fixée au 31 mai ou au 30 novembre, et dont le dénominateur correspond au nombre de directives européennes applicables au marché intérieur et devant être complètement transposées en droit interne à l'échéance de transposition fixée à la date t (désormais 31 mai ou 30 novembre).

Annexe

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- *La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)*, observations définitives, février 2024
- *Le service d'information du Gouvernement*, observations définitives, janvier 2024.
- *Le secrétariat général du Gouvernement et la coordination du travail gouvernemental*, référé, mars 2022.
- *La conduite des grands projets numériques de l'État*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire du Sénat, juillet 2020.