

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

**BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET
INFORMATION ADMINISTRATIVE**

Rapporteur spécial : M. Paul Toussaint PARIGI

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
---	---

A. UNE MISSION HÉTÉROCLITE, QUI CONNAÎT UNE EXTENSION PONCTUELLE DE SON PÉRIMÈTRE	7
---	---

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES DÉPENSES DE LA MISSION EN 2021	8
--	---

II. LES PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	12
---	----

A. DEUX PRIORITÉS STRATÉGIQUES : LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	12
--	----

1. Le renforcement des moyens alloués à la lutte contre le terrorisme et aux services de renseignements.....	12
--	----

2. Le renforcement des moyens alloués aux autorités de protection des droits et libertés.....	14
---	----

B. DES EFFORTS DE RATIONALISATION EN TROMPE-L'ŒIL	17
---	----

1. La rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre	17
---	----

2. Une rationalisation amoindrie par la création de nouvelles structures	18
--	----

C. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE À PERFECTIONNER	19
---	----

1. L'absence de prise en compte de la crise sanitaire dans la construction du budget 2021.....	19
--	----

2. Un risque de dispersion des crédits consacrés à la transformation numérique de l'État et à la présidence française de l'Union européenne en 2022	20
---	----

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

I. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES EN NETTE DIMINUTION, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURE EXCÉDENTAIRE	23
---	----

1. Des prévisions de recettes en baisse, en raison de récentes évolutions législatives ainsi que du contexte économique.....	23
--	----

2. Un budget annexe qui demeurerait excédentaire en 2021.....	25
---	----

II. UNE TRAJECTOIRE DES DÉPENSES EN BAISSÉ, QUI PERMET UNE RÉORIENTATION DES INVESTISSEMENTS VERS DES PROJETS DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES	26
--	----

1. La poursuite des efforts de réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement	26
---	----

2. ...permettant de financer de nouveaux investissements informatiques, axés sur le développement de l'administration numérique	28
---	----

EXAMEN EN COMMISSION.....	29
---------------------------	----

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
-------------------------------------	----

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2021 au titre de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** s'élèvent à **860 millions d'euros en crédits de paiement** et **954 millions d'euros en autorisations d'engagement**.

L'exercice 2021 est marqué par une importante mesure de périmètre, en raison de la **création du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »**, qui retrace les dépenses consacrées par l'ensemble des départements ministériels à la présidence française de l'Union européenne, prévue du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission augmentent de 21 millions d'euros (+ 3 %) et les autorisations d'engagement augmentent de 15 millions d'euros (+ 2 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Cette hausse des crédits reflète principalement le **renforcement des moyens consacrés**, d'une part, à la **politique interministérielle de sécurité et de défense** et, d'autre part, à **diverses autorités administratives indépendantes de protection des droits et libertés** (CNIL, Défenseur des droits, HATVP), qui bénéficient de créations de postes afin de leur permettre de faire face à la hausse de leur activité.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit par ailleurs que **les recettes du budget annexe « Publications officielles et information administrative » s'élèveront à 159 millions d'euros, en baisse de 18 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, en raison notamment du ralentissement de l'activité économique ainsi que de récentes évolutions législatives.

Malgré cette nette réduction de ses recettes, **le budget annexe resterait excédentaire en 2021 (+ 6,7 millions d'euros)**, en partie grâce à la **poursuite des économies (- 4,3 millions d'euros, soit - 2,8 % par rapport à 2020)** engagées depuis plusieurs années par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 73 % des réponses s'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 0 % des réponses s'agissant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

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

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE MISSION HÉTÉROCLITE, QUI CONNAÎT UNE EXTENSION PONCTUELLE DE SON PÉRIMÈTRE

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » retrace les crédits de **diverses entités rattachées au Premier ministre** :

- le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** comprend le budget de nombreux services et organismes d'administration centrale rattachés au Premier ministre, notamment le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et la direction interministérielle du numérique (DINUM) ;

- le **programme 308 « Protection des droits et libertés »** correspond au budget de dix autorités indépendantes et assimilées exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'Homme et des libertés publiques et individuelles, notamment le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Défenseur des droits, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Dans le présent projet loi de finances, la mission connaît également une **extension ponctuelle de son périmètre, avec la création du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »**. Ce dernier, sur le modèle du programme *ad hoc* créé à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne en 2008, retrace les dépenses consacrées par l'ensemble des départements ministériels à la présidence française prévue du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

Il sera doté de **127 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **47 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, qui correspondent à des dépenses de fonctionnement réparties en trois actions :

- l'action 01 « Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence » (47 millions d'euros en AE, 18 millions d'euros en CP), qui regroupe les crédits destinés aux manifestations imposées par le calendrier européen ou qui incombent traditionnellement à l'État membre qui exerce la présidence du Conseil de l'Union européenne (réunions de ministres, clôture de la conférence pour l'avenir de l'Europe, etc.) ;

- l'action 02 « Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence » (57 millions d'euros en AE, 19 millions d'euros en CP), qui regroupe les crédits destinés au financement des manifestations correspondant à des initiatives particulières de la France pendant son semestre de présidence ;

- l'action 03 « Fonctionnement du SGPFUE et "biens collectifs" » (22 millions d'euros en AE, 10 millions d'euros en CP), qui correspond à diverses dépenses interministérielles (communication, accréditations, transports, etc.), ainsi qu'aux frais de fonctionnement du secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne (SGPFUE), spécifiquement créé afin d'assurer l'organisation logistique et la coordination interministérielle de l'événement.

**Répartition des crédits du programme 359 « Présidence française
du Conseil de l'Union européenne en 2022 »**

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 01 - Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	47 398 387	18 453 720
Action 02 - Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	57 249 903	19 323 757
Action 03 - Fonctionnement du SGPFUE et « biens collectifs »	21 950 759	9 662 017
TOTAL programme 359	126 599 049	47 439 494

Source : commission des finances du Sénat, à partir des annexes budgétaires

**B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES
DÉPENSES DE LA MISSION EN 2021**

Majoritairement du fait de la création de ce nouveau programme, les crédits de la mission connaissent une **apparente forte hausse (+ 18 % en AE, + 9 % en CP) par rapport aux crédits ouverts au titre de la loi de finances pour 2020.**

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit ainsi, pour l'ensemble de la mission, l'ouverture de **954 millions d'euros en AE** et de **860 millions d'euros en CP**, soit respectivement **+ 143 millions d'euros** et **+ 69 millions d'euros** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020.

Corrigés de la création du programme 359 et de diverses autres mesures de périmètre et de transferts, les moyens de la mission ne connaissent en revanche qu'une légère augmentation par rapport à l'exercice 2020, les crédits de la mission progressant de 15 millions d'euros (+ 2 %) en AE et de 21 millions d'euros (+ 3 %) en CP.

**Évolution 2020-2021 des crédits
de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**

(en millions d'euros)

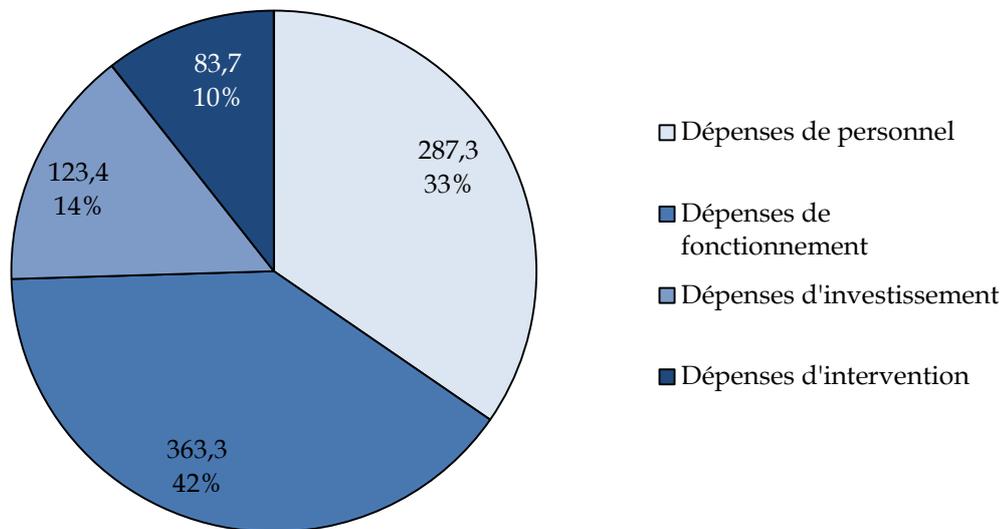
Programmes et actions	LFI 2020		PLF 2021 (structure courante)		PLF 2021 (structure constante)		Évolution LFI 2020 - PLF 2021 (structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental								
Action 01 : Coordination du travail gouvernemental	97,25	97,31	98,57	98,57	98,79	98,79	2%	2%
Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense	386,27	352,78	389,57	361,87	391,24	363,55	1%	3%
Action 03 : Coordination de la politique européenne	15,44	15,44	16,52	16,52	16,52	16,52	7%	7%
Action 10 : Soutien	98,89	114,91	99,71	117,04	99,58	116,91	1%	2%
Action 11 : Stratégie et prospective	23,22	23,22	25,26	25,26	25,26	25,26	9%	9%
Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur	27,99	27,99	27,99	27,99	27,99	27,99	0%	0%
Action 15 : MILDECA	17,02	17,02	16,67	16,67	17,02	17,02	0%	0%
Action 16 : DINUM	44,31	41,36	48,9	45,74	46,11	43,16	4%	4%
Total programme 129	710,39	690,03	723,19	709,67	722,52	709,21	2%	3%
Programme 308 - Protection des droits et libertés								
Action 02 : CNIL	20,42	20,42	21,84	21,84	21,84	21,84	7%	7%
Action 03 : CSA	37,48	37,48	37,48	37,48	37,48	37,48	0%	0%
Action 05 : CGLPL	4,96	5,36	6,32	5,41	6,32	5,41	27%	1%
Action 06 : Autres AAI	4,04	4,04	3,92	3,92	3,92	3,92	-3%	-3%
Action 09 : Défenseur des droits	22,9	22,9	22,99	22,99	22,99	22,99	0%	0%
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique	7,28	7,29	8,01	8,05	7,68	7,72	6%	6%
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	2,77	2,77	2,87	2,87	2,87	2,87	4%	4%
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale	0,65	0,65	0,67	0,67	0,67	0,67	3%	3%
Total programme 308	100,5	100,91	104,1	103,23	103,77	102,9	3%	2%
Programme 359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne (nouveau)								
Action 01 : Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence			47,4	18,45	47,4	18,45		
Action 02 : Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence			57,25	19,32	57,25	19,32		
Action 03 : Fonctionnement du SGPFUE et "biens collectifs"			21,95	9,66	21,95	9,66		
Total programme 359			126,6	47,43	126,6	47,43		
Total mission hors programme 359	810,89	790,94	827,3	812,9	826,3	812,12	2%	3%
Total mission	810,89	790,94	953,89	860,33	952,89	859,54	18%	9%

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

Un peu moins de la moitié (42 %) des crédits de paiement alloués à la mission en 2021 correspondent à des **dépenses de fonctionnement (363,3 millions d'euros)**, tandis que les **dépenses de personnel** en représentent un tiers (soit **287,3 millions d'euros**).

Répartition des crédits de paiement par type de dépenses

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des annexes budgétaires

Les dépenses de personnel de la mission connaissent une hausse globale de 5 % (+ 13,5 millions d'euros, en AE comme en CP), avec un schéma d'emplois de + 105 équivalents temps plein (ETP) sur l'ensemble de la mission (+ 78 ETP sur le programme 129 et + 27 ETP sur le programme 308)¹.

¹ À noter que ces créations d'emplois sont partiellement compensées par la suppression de 63 emplois liés à la suppression de l'Institut national des hautes études de sécurité et de la justice (INHESJ), qui n'apparaissent toutefois pas dans le schéma d'emplois.

Ces créations et suppressions de postes se répartissent comme suit :

**Répartition des créations et suppressions de postes
entre les différentes entités de la mission
« Direction de l'action du Gouvernement »**

(en ETP)

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont :	+ 62		
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	+ 40	Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	-4
<i>Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)</i>	+ 10		
<i>Groupement interministériel de contrôle (GIC)</i>	+ 5		
Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)	+ 10	France Stratégie	-1
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	+5		
Reclassement et reprise des agents de l'INHESJ	+11		
Total pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	+83		-5
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+20		
Défenseur des droits	+5		
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+2		
Total pour le programme 308 « Protection des droits et libertés »	+27		0
Total pour le programme « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »	0		0
Total mission	+110		-5

Source : commission des finances du Sénat

Dans la continuité de ces dernières années, le renforcement des moyens humains de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » vise notamment à **accompagner la montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et du Groupement interministériel de contrôle (GIC)**¹, ainsi qu'à permettre à

¹ Service du Premier ministre chargé de centraliser les demandes d'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement émises par les services.

plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) de faire face à l'accroissement de leurs missions dans le champ de la protection des droits et des libertés (cf. *infra*).

Malgré les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique, le rapporteur spécial considère que ces moyens budgétaires supplémentaires sont globalement justifiés au regard des enjeux actuels en matière de sécurité et, symétriquement, de protection des droits et libertés.

II. LES PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DEUX PRIORITÉS STRATÉGIQUES : LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

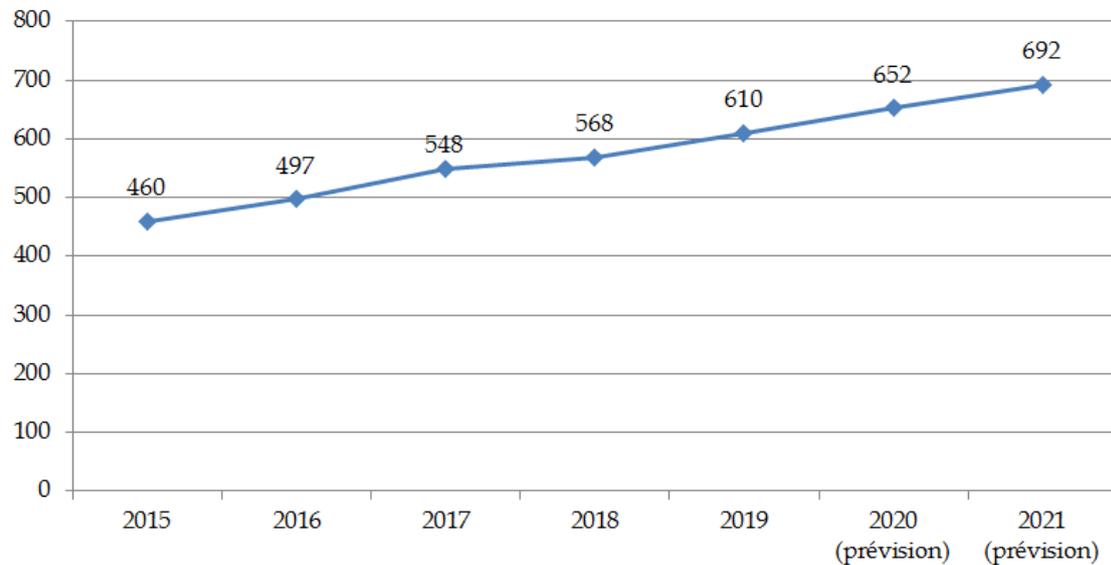
1. Le renforcement des moyens alloués à la lutte contre le terrorisme et aux services de renseignements

Les crédits interministériels alloués à la lutte contre le terrorisme et aux services de renseignements sont principalement portés par l'action « Coordination de la sécurité et de la défense », qui représente plus de la moitié des crédits du programme 129. Elle bénéficie ainsi d'une augmentation de 9,1 millions d'euros en crédits de paiement (3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement) entre 2020 et 2021.

Cette hausse vise notamment à renforcer les moyens alloués à l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dont la montée en puissance se poursuit avec la création de 40 nouveaux postes en équivalents temps plein (ETP) et l'implantation d'une nouvelle antenne à Rennes à l'horizon 2022, pour un coût estimé à 9,5 millions d'euros en CP et 34 millions d'euros en AE. Cette nouvelle antenne permettra d'accueillir 200 agents, principalement issus de la direction des opérations de l'agence, et aura vocation à constituer un pôle de cybersécurité, en commun avec le ministère des armées.

Évolution des effectifs de l'ANSSI entre 2015 et 2021

(en ETP, au 31 décembre de l'année n)



Source : commission des finances du Sénat

Le **Groupement interministériel de contrôle (GIC)**, adossé au Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN), voit quant à lui ses moyens renforcés par la **création de 5 ETP** et une **hausse de 2,2 % des crédits qui lui sont alloués** (29 millions d'euros en 2021, en CP comme en AE). Cette évolution est justifiée par l'extension du champ de compétences du GIC, découlant notamment des dispositions de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement (cf. encadré *infra*).

L'accroissement de l'activité du Groupement interministériel de contrôle (GIC)

Dans le cadre fixé par les lois du 24 juillet relative au renseignement et du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, le GIC s'inscrit comme le pivot interministériel de gestion de l'ensemble des techniques de renseignement. Il assure, pour leur mise en œuvre, un rôle de conseiller auprès du Premier ministre et accompagne l'augmentation d'activité des services de renseignement.

Depuis l'entrée en vigueur des lois de 2015 susmentionnées, l'activité du GIC a connu une progression considérable, en raison de l'encadrement de techniques dont l'usage se répand dans les services spécialisés. Cette hausse résulte également de l'intensification de la lutte contre le terrorisme, priorité affichée depuis les attentats de 2015.

De 2017 à 2018, le recours global aux techniques de renseignement a ainsi augmenté dans des proportions de l'ordre de 20 à 25 % selon les techniques, y compris celles qui étaient encadrées avant 2015 (interceptions de sécurité, relevés de communications, identifications). Symétriquement, l'activité du GIC a progressé de :

- 30 % s'agissant du nombre de réquisitions adressées par le GIC aux opérateurs ;
- 25 % s'agissant du nombre de transcriptions contrôlées par le GIC ;

- 40 % s'agissant du nombre de mesures de surveillance internationale.

Source : Avis n° 142 (2019-2020) de MM. Olivier CADIC et Rachel MAZUIR, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, déposé le 21 novembre 2019

Le rapporteur spécial salue les efforts financiers ainsi consacrés au renforcement global de la politique interministérielle en matière de sécurité et de défense, dans la continuité des précédents exercices. Il estime en outre que cet axe devra demeurer une priorité pour les services du Premier ministre, y compris en matière de lutte contre le terrorisme et de gestion interministérielle de crise, dont l'actualité ne cesse de démontrer l'importance.

2. Le renforcement des moyens alloués aux autorités de protection des droits et libertés

Parallèlement au renforcement des moyens alloués à la sécurité nationale, le présent projet de loi de finances prévoit un **effort financier accru en direction de plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI)**, en particulier la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, le **Défenseur des droits** et la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**.

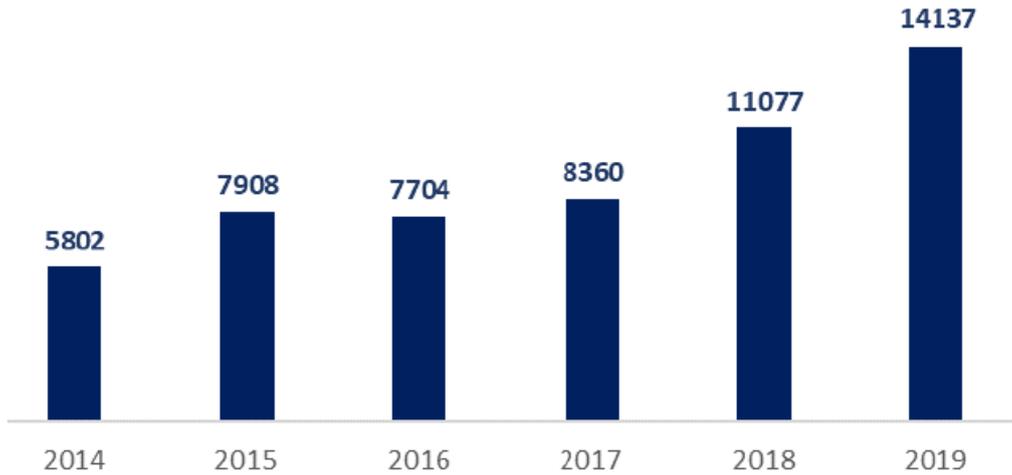
Toutes trois portées par le programme 308, ces AAI ont en commun d'exercer leurs missions dans le domaine de la protection des droits et des libertés et d'avoir connu une extension récente de leur champ de compétences et, par conséquent, de leur activité.

Afin de permettre à ces AAI de faire face à leurs nouvelles missions, le programme 308 voit donc ses **dépenses de personnel augmenter de 2,3 millions d'euros**, correspondant à un schéma d'emplois positif de + 27 ETP.

La CNIL voit ainsi ses **effectifs renforcés de 20 ETP** afin de lui permettre d'absorber, à délai d'instruction constant, l'accroissement du nombre de saisines à traiter. Cette hausse d'activité de la CNIL est notamment liée à l'entrée en vigueur, le 25 mai 2018, du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le **nombre de plaintes adressées à la CNIL**, principalement par des particuliers s'opposant à figurer dans des fichiers en ligne, a ainsi connu une **hausse spectaculaire de 42 % entre mai 2018 et mai 2019** par rapport à la même période en 2017-2018¹ et de 27 % entre l'année 2018 et l'année 2019.

Nombre de plaintes adressées à la CNIL par année



Source : annexes budgétaires.

¹ D'après les informations transmises par la CNIL au rapporteur spécial.

L'évolution du cadre légal relatif à la protection des données personnelles et ses conséquences sur les missions de la CNIL

La hausse croissante de l'activité de la CNIL peut s'expliquer notamment par le nouveau cadre juridique, entré en application le 25 mai 2018, mis en place par le « paquet européen de protection des données à caractère personnel » (règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit « RGPD », et directive n° 2016/680 du 27 avril 2016, dite directive « Police-Justice »). La loi du 6 janvier 1978, qui régit notamment l'organisation et les missions de la CNIL, a été modifiée pour tenir compte de cette nouvelle réglementation.

D'une manière générale, ce nouveau cadre légal emporte plusieurs conséquences pour les administrations centrales, qui doivent désormais respecter de nouvelles obligations concernant les traitements de dossiers relevant du RGPD : désignation d'un délégué à la protection des données, obligation de réaliser une analyse d'impact sur la vie privée des personnes (AIPD) pour les traitements dits à risque (article 35 du RGPD) et obligation de consulter la CNIL sur la base de cette analyse s'il demeure des risques élevés (article 36 du RGPD).

Ces obligations nouvelles nécessitent un accompagnement important de la CNIL auprès des ministères (par exemple, des formations sur les analyses d'impact) et des délégués à la protection des données.

Source : annexes budgétaires

Le Défenseur des droits, qui a connu une **hausse de 40 % du nombre de saisines entre 2014 et 2019**, voit ses moyens renforcés à hauteur de **5 ETP**, afin notamment de poursuivre le développement de son réseau de délégués territoriaux, qui s'est déjà traduit par l'installation de douze chefs de pôle régionaux en 2020.

La **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** bénéficiera quant à elle d'un schéma d'emplois positif de **2 ETP**, afin de lui permettre d'assurer le contrôle du répertoire des représentants d'intérêts, ainsi que les nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹.

¹ Qui a notamment transféré à la HATVP les compétences de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique.

B. DES EFFORTS DE RATIONALISATION EN TROMPE-L'ŒIL

Le renforcement des moyens alloués à la sécurité et à la protection des droits et libertés est partiellement compensé par des efforts de rationalisation qui, s'ils sont réels et permettent de dégager des économies, demeurent toutefois incomplets.

1. La rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre

Dans une circulaire de juin 2019¹, le Premier ministre a appelé l'ensemble des administrations, y compris ses propres services, à mener une réflexion sur les organismes de petite taille qui leur étaient rattachés, leur demandant notamment de justifier le maintien d'entités dont la taille était inférieure à 100 ETP.

Dans ce cadre, les services du Premier ministre, auxquels sont rattachés de nombreux opérateurs, délégations, missions interministérielles, commissions et instances consultatives², ont donc participé à cet effort de rationalisation, qui se traduira en 2021 par la **suppression de deux opérateurs et d'une mission interministérielle rattachés à la mission « Direction de l'action du Gouvernement »** :

- l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), doté en 2020 d'une subvention pour charges de service public de 6,1 millions d'euros³ ;

- le centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), qui bénéficiait en 2020 d'une subvention pour charges de service public de 357 000 euros ;

- la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES).

Si la suppression de ces trois entités permet une simplification du paysage administratif au sein des services du Premier ministre, elle ne se traduit toutefois pas par des économies brutes, leurs missions étant reprises, à moyens croissants, par des organismes relevant du ministère de l'intérieur.

¹ Circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

² Voir notamment la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, annexée au projet de loi de finances pour 2021.

³ Voir la communication du 15 juillet 2020 de M. Michel CANEVET à la commission des finances du Sénat.

Ce dernier s'est ainsi vu transférer une part importante des crédits et des emplois auparavant alloués aux trois entités supprimées, comme le retrace le tableau ci-après :

**Bilan des transferts des services du Premier ministre
vers les services du ministère de l'intérieur dans le cadre
de la rationalisation des petites structures administratives**

Entité supprimée au sein des services du Premier ministre	Entité du ministère de l'intérieur reprenant les missions de l'entité supprimée	Montant des crédits transférés (en euros)	Nombre d'emplois transférés (en ETPT)
Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)	Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI)	1 553 000	7
Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD)	Office antistupéfiants (OFAST)	357 000	0
Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)	Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SGCIPDR)	90 000	2
Total		2 000 000	9

Source : commission des finances du Sénat, à partir des annexes budgétaires

2. Une rationalisation amoindrie par la création de nouvelles structures

Cette rationalisation du nombre de petites structures rattachées au Premier ministre est par ailleurs **amoindrie par la récente création de nouvelles structures**, toutes deux créées à la demande du Président de la République et rattachées à France Stratégie :

- le **Haut conseil pour le climat** (HCC), créé par décret le 14 mai 2019, qui dispose de six agents et d'un budget de fonctionnement de 0,5 million d'euros ;

- le **Haut-commissariat au plan** (HCP), créé par décret le 1^{er} septembre 2020, qui devrait disposer d'une douzaine d'agents et d'un budget de fonctionnement d'environ 250 000 euros.

Le Haut conseil pour le climat et le Haut-commissariat au plan

Le Haut conseil pour le climat et le Haut-commissariat au plan ont tous deux été créés à la demande du Président de la République, respectivement en 2019 (décret n°2019-439 du 14 mai 2019) et 2020 (décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020). Rattachés au Premier ministre, ils exercent leurs missions de manière autonome, grâce à un budget de fonctionnement propre prélevé sur le programme 129. Ils bénéficient par ailleurs du concours de France Stratégie, organisme de réflexion lui-même placé auprès du Premier ministre.

Le Haut conseil pour le climat est chargé d'apporter un éclairage indépendant sur la politique du Gouvernement en matière de climat, en particulier sur le niveau de compatibilité des politiques publiques du pays vis-à-vis de l'accord de Paris sur le climat et de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Il peut s'autosaisir ou être saisi par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

Outre son président, le Haut conseil pour le climat comprend au plus douze membres choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans le domaine des sciences du climat et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le Haut-commissaire au plan, actuellement incarné par M. François Bayrou, est quant à lui chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels du pays.

Sans remettre en cause de manière spécifique la pertinence de ces nouvelles entités, le rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité de poursuivre la démarche de rationalisation des petites structures entamée par les services du Premier ministre, en particulier s'agissant de la trentaine de commissions ou instances consultatives qui leur sont rattachées.

C. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE À PERFECTIONNER

1. L'absence de prise en compte de la crise sanitaire dans la construction du budget 2021

Si la crise sanitaire n'a pas eu d'impact budgétaire significatif sur l'ensemble de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en 2020, le rapporteur spécial tient à souligner l'exception notable des **dépenses engagées par le service d'information du Gouvernement (SIG) pour la communication gouvernementale sur la crise sanitaire, qui s'élevaient, au 30 septembre 2020, à un montant total de 17,3 millions d'euros en AE et en CP.** Le budget de fonctionnement du SIG ne s'élevant qu'à 14,3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2020, il devrait donc connaître une exécution nettement supérieure à son montant prévisionnel.

Compte tenu du caractère imprévisible de la crise sanitaire, ces dépenses supplémentaires constituaient en 2020 un aléa de gestion et ne sauraient donc être reprochées aux gestionnaires du programme 129. Elles seront néanmoins, selon toute vraisemblance, amenées à être (au moins partiellement) reconduites en 2021, perdant ainsi leur caractère exceptionnel.

Sans remettre en cause la sincérité budgétaire de la mission, le rapporteur spécial s'étonne donc que, comme le lui ont indiqué les services du Premier ministre, « le PLF 2021 [au niveau de la mission] a été construit sans considération de l'état de crise sanitaire », aucune nouvelle dépense du SIG pour la communication gouvernementale sur la crise sanitaire n'étant par exemple provisionnée.

La solidarité budgétaire entre les différents services du programme 129 ainsi que, le cas échéant, la mobilisation de la réserve de précaution permettront certes de financer, en cours de gestion, une nouvelle augmentation des dépenses liées à la crise sanitaire en 2021 - qui demeurerait, en tout état de cause, relativement faibles au regard de l'ensemble du programme. Le rapporteur spécial considère néanmoins que, compte tenu du caractère évolutif de la situation sanitaire et par souci de sincérité budgétaire, une relative prudence eût été de mise dans l'élaboration des prévisions budgétaires de la mission, actuellement fondées sur l'hypothèse (optimiste) d'une absence totale de reprise épidémique en 2021.

2. Un risque de dispersion des crédits consacrés à la transformation numérique de l'État et à la présidence française de l'Union européenne en 2022

Le rapporteur spécial tient enfin à souligner un risque de dispersion des crédits relatifs, d'une part, à la transformation numérique de l'État (action 16 du programme 129) et, d'autre part, à la présidence française de l'Union européenne en 2022 (programme 359).

S'agissant de la transformation numérique de l'État, 136 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP seront fléchés, au titre du plan de relance, en direction de l'ANSSI afin de renforcer la sécurité du socle numérique de l'État, la couverture des systèmes de détection de menaces informatiques et les systèmes de réponse aux incidents. Le plan de relance intègre par ailleurs 398 millions d'euros en AE au profit de la Direction interministérielle du numérique (DINUM), afin de permettre notamment la mise en place du « sac à dos numérique de l'agent public », qui correspond à une modernisation des postes de travail des agents de l'État.

Le rapporteur spécial estime que la majeure partie de ces dépenses ne présente visiblement qu'un lien ténu avec la relance économique du pays et aurait par conséquent pu être budgétée au titre des dépenses courantes des services du Premier ministre, via une inscription de ces crédits sur le programme 129.

S'agissant de la présidence française de l'Union européenne en 2022, le rapporteur spécial souligne le risque que le programme 359 ne retrace pas l'intégralité des crédits consacrés à cet événement, à l'instar de ce qui a pu être observé en 2008.

Dans le cadre d'un rapport commandé par la commission des finances du Sénat¹ en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes avait ainsi souligné que, lors de la présidence française de 2008, les crédits inscrits sur le programme *ad hoc* (179 millions d'euros) n'avaient pas été exhaustifs du coût réel de la présidence, d'autres programmes budgétaires et d'autres collectivités publiques ayant contribué de manière significative à l'organisation de l'événement, à hauteur de près de 20 millions d'euros (soit près de 10 % du coût total).

Or, le rapporteur spécial constate que **0,6 million d'euros et 10 ETP ont d'ores et déjà été inscrits, au profit du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), sur le programme 129 « Coordination de l'action gouvernementale »** (action 03 « Coordination de la politique européenne »), afin de permettre le développement d'un site internet dédié à la présidence française. La dispersion entre différents programmes des crédits consacrés à cet événement pourrait ainsi nuire au suivi de leur exécution, ce que le rapporteur spécial ne peut que regretter.

¹ *Rapport d'information de M. Yves Krattinger sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits de la présidence française de l'Union européenne, 2009.*

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » perçoit notamment les recettes d'annonces légales (97 % des recettes prévues en 2021) et, dans une moindre mesure, des recettes issues de la vente des publications de la direction de l'information légale et administrative (DILA), de travaux d'édition et de diverses prestations.

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

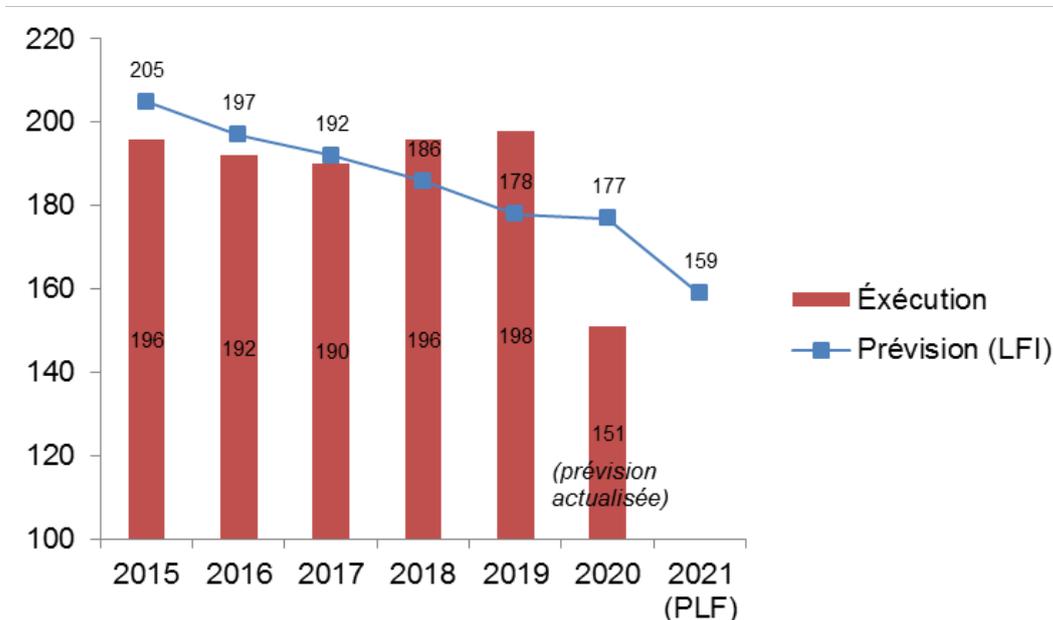
I. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES EN NETTE DIMINUTION, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURE EXCÉDENTAIRE

1. Des prévisions de recettes en baisse, en raison de récentes évolutions législatives ainsi que du contexte économique

En 2021, les recettes du budget annexe s'élèveraient à **159 millions d'euros, en baisse de 18 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 et de 39 millions d'euros par rapport aux recettes perçues en 2019.

Évolution 2015-2021 des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



PLF = projet de loi de finances ; LFI = loi de finances initiale

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Cette nette érosion des recettes tient à de récentes évolutions législatives, ainsi qu'à l'impact négatif de la crise sanitaire sur l'activité économique, qui devrait perdurer en 2021.

La loi d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « ASAP »), adoptée par le Parlement fin octobre, prévoit tout d'abord deux mesures visant à étendre la gratuité des annonces de marchés publics et susceptibles d'affecter le niveau de recettes générées par le Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP)¹ :

- d'une part, une dérogation à l'obligation de publicité et de mise en concurrence des marchés publics, lorsque le respect d'une telle procédure est manifestement contraire à un motif d'intérêt général ;

- d'autre part, le relèvement du seuil de dispense de publicité des marchés publics de travaux à 100 000 euros.

L'impact sur le budget annexe de ces évolutions législatives, qui viennent s'ajouter aux récentes mesures instaurées par la loi Pacte en matière de gratuité d'annonces², ne peut toutefois être évalué précisément par la DILA à ce stade.

¹ Qui représente plus de 40% des recettes de la DILA.

² Notamment la gratuité de la publication des annonces au BODACC pour les créations d'entreprises par reprise. Cf. rapport n° 140 (2019-2020) de M. Michel CANEVET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

Il en va de même des conséquences du **brutal ralentissement que connaît actuellement l'activité économique**, qui a déjà fortement érodé les recettes d'annonces du budget annexe en 2020 (-26 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales), et **devrait encore affecter à la baisse les recettes du budget annexe pour l'année 2021, évaluées à 159 millions d'euros**.

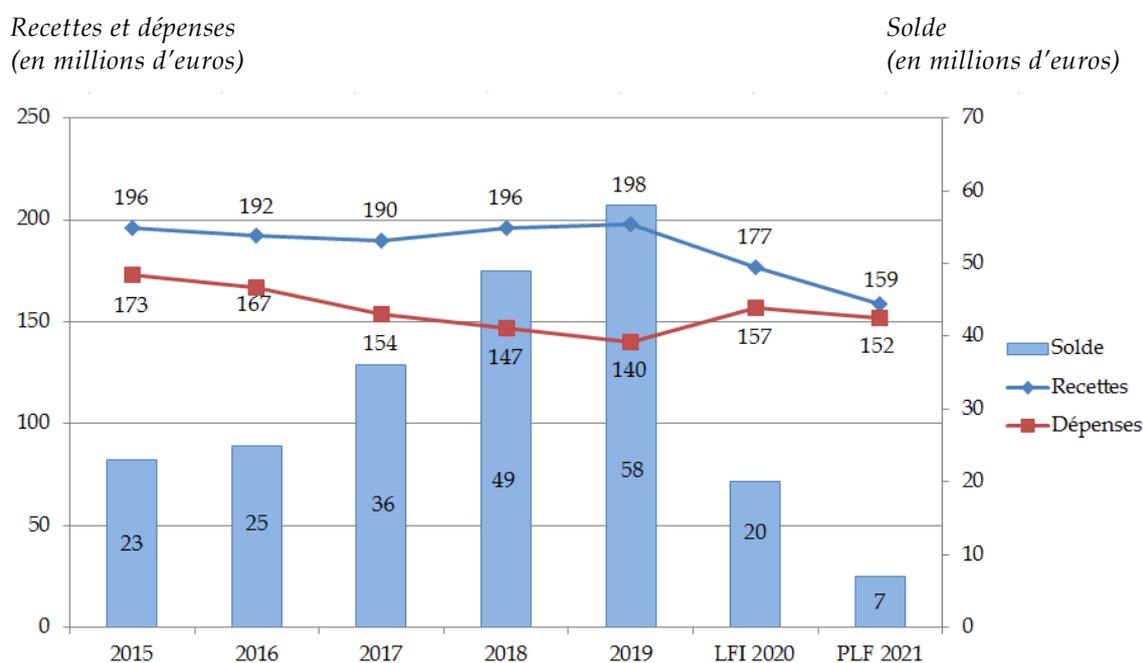
Le contexte économique et sanitaire actuel, bien que particulièrement incertain et évolutif, **pourrait ainsi conduire à une érosion durable des recettes du budget annexe** et, *in fine*, à une remise en cause importante de son modèle économique.

2. Un budget annexe qui demeurerait excédentaire en 2021

Malgré ces prévisions à la baisse de ses recettes, le budget annexe resterait excédentaire en 2020 et pourrait dégager en 2021 un nouvel excédent, évalué à 6,7 millions d'euros.

Cet excédent serait toutefois en nette diminution par rapport aux années précédentes (cf. graphique *infra*).

Évolution 2015-2021 de l'équilibre du budget annexe



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Comme les années précédentes, le maintien d'un excédent serait notamment permis par une **poursuite de la réduction des dépenses de la DILA.**

II. UNE TRAJECTOIRE DES DÉPENSES EN BAISSÉ, QUI PERMET UNE RÉORIENTATION DES INVESTISSEMENTS VERS DES PROJETS DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES

1. La poursuite des efforts de réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement

Dans la lignée des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de **diminuer les dépenses du budget annexe de 4,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 2,8 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2020.

Évolution 2020-2021 des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative »

(en millions d'euros)

Programme	Action	LFI 2020		PLF 2021 (structure constante)		PLF 2021 (structure courante)		Évolution 2020-2021 (structure constante)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
623 « Edition, diffusion »	1 - Diffusion légale	6,0	6,0	5,1	5,1	5,1	5,1	- 15,8 %	- 15,8 %
	2 - Information administrative, édition publique et promotion	45,4	40,7	46,4	41,7	44,4	39,9	2,1 %	2,3 %
Total programme 623		51,4	46,7	51,4	46,7	49,4	44,9	0,0 %	0,0 %
624 « Pilotage et ressources humaines »	1 - Pilotage, modernisation et activités numériques	8,0	7,7	8,0	7,7	9,0	8,7	0,0 %	0,0 %
	3 - Dépenses de personnel	64,6	64,6	62,7	62,7	62,7	62,7	- 2,8 %	- 2,8 %
	4 - Convention État-SACIJO	37,6	37,6	36,0	36,0	36,0	36,0	- 4,4 %	- 4,4 %
Total programme 624		110,2	109,9	106,7	106,4	107,7	107,4	- 3,2 %	- 3,2 %
TOTAL		161,6	156,6	158,1	153,1	157,1	152,3	- 2,2 %	- 2,2 %

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

Cette nouvelle baisse prévisionnelle des dépenses résulte des importants efforts consentis ces dernières années par la DILA pour réduire le niveau de ses dépenses de personnel et de fonctionnement.

Près de 1,6 million d'euros serait ainsi économisé par rapport à l'année 2020 sur les **dépenses de personnel** de la DILA, qui s'élèveraient à **59 millions d'euros** en 2021. Les effectifs de la DILA seraient par ailleurs une nouvelle fois réduits, avec un **schéma d'emplois négatif (-14 ETP)**.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2017 et 2022

(en ETP)

2017	2018	2019	2020	2021 (prévision)	2022 (prévision)
- 68	- 66	- 42	- 13	- 14	- 17

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

Des économies supplémentaires seraient par ailleurs générées par une **réduction de 4,3 millions d'euros des dépenses de fonctionnement de la DILA par rapport à l'exercice 2020**. Grâce aux efforts continus mis en œuvre dans la rationalisation de son parc immobilier, l'internalisation de

certaines services et la mutualisation de ses achats au niveau interministériel, la DILA a ainsi réduit de 35 % ses dépenses de fonctionnement depuis 2014.

2. ...permettant de financer de nouveaux investissements informatiques, axés sur le développement de l'administration numérique

Comme indiqué au rapporteur spécial, les économies ainsi générées devraient permettre le **financement de nouveaux projets informatiques axés sur le développement de l'administration numérique**. Parmi ces projets, figurent notamment la poursuite de la modernisation des sites internet Legifrance et service-public.fr, ainsi que le développement d'un système d'inscription en ligne sur les listes électorales.

Dans la continuité des précédentes années, le rapporteur spécial salue ainsi les importants efforts de rationalisation fournis par la DILA, tant sur ses dépenses de personnel que sur ses dépenses de fonctionnement, et l'encourage à poursuivre les investissements entrepris dans le domaine de l'administration numérique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial. – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » est l'une des rares missions du projet de loi de finances à ne pas être impactée de manière significative par la crise sanitaire à un détail près, concernant les dépenses de communication du Gouvernement sur lesquelles je reviendrai.

Les crédits de la mission connaissent en effet, à périmètre constant, une hausse relativement modérée de 3 % en crédits de paiement, ce qui correspond à environ 21 millions d'euros supplémentaires par rapport au projet de loi de finances pour 2020.

Dans le détail, cette apparente stabilité masque cependant quelques nouveautés.

La mission connaît tout d'abord une importante mesure de périmètre, avec la création d'un nouveau programme relatif à la présidence française de l'Union européenne en 2022. Ce programme retrace les dépenses consacrées par l'ensemble des ministères à cette présidence française, prévue du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. Il sera doté de 127 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 47 millions d'euros en crédits de paiement, qui correspondent intégralement à des dépenses de fonctionnement.

J'ai cependant relevé que certaines dépenses de personnel liées à l'organisation de cet événement étaient déjà prévues en 2021, mais ne figuraient pas sur ce programme dédié. C'est par exemple le cas de 10 agents à temps plein, qui seront spécialement recrutés pour développer un site internet dédié à cette présidence française, mais seront pris en charge sur les crédits du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui figurent dans un autre programme de la mission. Cette dispersion des crédits me semble contraire à l'esprit même de la création d'un programme dédié à l'organisation de la présidence française de l'Union européenne et pourrait nuire au suivi de l'exécution des dépenses qui lui sont liées. Je resterai donc attentif à ce sujet lors du prochain exercice budgétaire.

J'en viens maintenant aux deux priorités stratégiques de la mission, qui font l'objet de moyens renforcés sur les plans financier et humain.

La première priorité est le renforcement de la coordination interministérielle en matière de sécurité et de défense, dont l'actualité ne cesse de démontrer l'importance, que ce soit en matière de lutte contre le

terrorisme ou de gestion de crise. L'action afférente, qui comprend notamment le budget du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), voit ainsi ses crédits augmenter de 9 millions d'euros, afin notamment d'accompagner la montée en puissance du groupement interministériel de contrôle (GIC), qui est le pivot interministériel de gestion des techniques de renseignement, et celle de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Cette dernière verra ainsi ses effectifs renforcés de 40 agents équivalents temps plein (ETP) et poursuivra son implantation territoriale, avec l'installation d'une antenne à Rennes.

La seconde priorité concerne la protection des droits et des libertés, au travers du renforcement de plusieurs autorités administratives indépendantes qui exercent leurs missions dans ce domaine. Il s'agit notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), du Défenseur des droits et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ces dernières années, le législateur a plusieurs fois étendu le champ de compétences de ces trois autorités, qui ont donc connu une hausse significative de leur activité et du nombre de dossiers qu'elles doivent traiter. Pour accompagner cette hausse, elles bénéficient d'un schéma d'emplois positif, avec des hausses respectives de 20,5 et 2 ETP, ce qui me paraît totalement justifié au regard de l'importance de ces autorités pour la préservation des droits et des libertés, individuels comme publics.

Je souhaiterais enfin revenir sur un point qui a retenu mon attention : il s'agit de l'impact du contexte économique et sanitaire sur la mission.

Si la crise sanitaire n'a pas eu d'impact budgétaire sensible sur la mission dans son ensemble en 2020, elle a en revanche eu un impact notable sur un point très spécifique, à savoir les dépenses de communication du Gouvernement au sujet de la crise sanitaire. Ces dépenses, prises en charge par le service d'information du Gouvernement (SIG), s'élevaient à un total de 17 millions d'euros au 30 septembre 2020. Compte tenu de la situation actuelle, elles devront vraisemblablement, et malheureusement, être partiellement reconduites en 2021. Or le projet de loi de finances prévoit un budget global de communication gouvernementale strictement identique à celui inscrit dans la loi de finances pour 2020, soit 14 millions d'euros pour l'ensemble de la communication du Gouvernement, qui recouvre des sujets allant bien au-delà de la crise actuelle. En tant que rapporteur spécial, cette démarche consistant à ne pas prendre en considération l'exécution de l'année 2020 et les risques sanitaires pesant sur l'année 2021 ne peut que m'étonner.

Elle m'étonne d'autant que, à l'inverse, certaines dépenses courantes des services du Premier ministre sont, quant à elles, considérées comme des dépenses exceptionnelles et figurent à ce titre dans le plan de relance. Il s'agit, par exemple, de 136 millions d'euros qui seront fléchés en direction de

l'Anssi afin de renforcer la sécurité numérique de l'État, ou encore de 398 millions d'euros destinés à la direction interministérielle du numérique afin de mettre en place le « sac à dos numérique de l'agent public », qui correspond, d'après les annexes budgétaires, à une modernisation des postes de travail des agents de l'État. Il me semble que la majeure partie de ces dépenses ne présente qu'un lien ténu avec la relance économique du pays et aurait donc pu être budgétée sur les crédits de la mission, en tant que dépenses d'investissement des services du Premier ministre.

Sans aller jusqu'à considérer que le budget de la mission serait insincère, je considère que ces petits arrangements de présentation peuvent nuire à la lisibilité budgétaire et, *in fine*, au contrôle du Parlement sur la bonne utilisation des deniers publics.

Je terminerai mon propos par quelques mots sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), elle-même rattachée aux services du Premier ministre.

Ce budget annexe tire principalement ses ressources des recettes d'annonces légales, notamment des recettes d'annonces de marchés publics, qui sont fortement impactées par la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité économique qui s'ensuit. Pour l'année 2021, les recettes du budget annexe s'élèveraient à 159 millions d'euros, soit une baisse de 18 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 et de 39 millions d'euros par rapport aux recettes perçues en 2019.

Malgré ces prévisions à la baisse de ses recettes, le budget annexe pourrait dégager en 2021 un léger excédent, évalué à 6,7 millions d'euros. Cet excédent serait permis par une réduction de 3 % des dépenses de la DILA, notamment de ses dépenses de personnel et de fonctionnement, dans la continuité des efforts déjà entrepris ces dernières années. Les économies ainsi dégagées devraient par ailleurs permettre de nouveaux investissements dans des projets informatiques de modernisation de l'administration numérique, comme le développement d'un système d'inscription en ligne sur les listes électorales.

Il convient enfin de noter que, si l'érosion des recettes du budget annexe venait à se poursuivre, son modèle économique pourrait être durablement remis en cause. C'est un sujet que je suivrai donc de près.

Je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission et du budget annexe, malgré les quelques points d'attention que j'ai pu souligner.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». - Je n'ai pas achevé mes auditions sur ce budget pour la commission des lois. Je suis satisfait des évolutions des moyens de l'Anssi, même si l'agence a dû se séparer d'une partie d'elle-même pour créer

l'opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (Osiic), qui aura une mission spécifique pour l'échange d'informations entre les membres du Gouvernement.

Compte tenu des risques liés à l'usage des visioconférences lors du confinement, il est absolument indispensable que les moyens de l'Anssi continuent d'être renforcés, par des ETP d'une part, et par le soutien de son projet immobilier à Rennes, d'autre part.

Il faut déplorer quelques retards, notamment en ce qui concerne la transposition de la directive européenne sur les plateformes : la fusion entre la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), théoriquement prévue cette année, ne se fera pas vraisemblablement pas avant l'année prochaine.

Nous avons regretté que la HATVP n'ait pas les moyens de faire face à ses nouvelles obligations en matière de déontologie des fonctionnaires. Le Gouvernement s'est occupé de la question en cours d'année, mais il aurait été préférable que les évolutions se fassent au moment de la discussion de la loi de finances.

Un nouveau programme dédié à la présidence française de l'Union européenne en 2022 a été créé dans le cadre de la mission. Ce qui est assez étonnant, c'est que les montants pour 2021 soient déjà du même ordre de grandeur que lors de la présidence française de 2008, alors qu'on sait déjà qu'il y aura de nouvelles dépenses en 2022...

Enfin, nous n'avons aucun élément sur la création du Haut-Commissariat au plan, qui est, en théorie, financièrement et administrativement relié à ce budget.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez indiqué que plusieurs centaines de millions d'euros figuraient dans le plan de relance au titre de la transformation numérique de l'État. Je m'étonne que ces montants ne figurent pas dans les dépenses courantes des ministères. Je partage votre observation, que j'envisage de reprendre dans le cadre de mon rapport spécial sur le plan de relance.

Avez-vous eu des explications sur les raisons qui ont poussé les services du Premier ministre à ne pas budgéter les dépenses de communication du Gouvernement liées à la crise sanitaire sur 2021 ?

Vous avez évoqué l'impact négatif du ralentissement économique sur les recettes dans le budget annexe, mais vous mentionnez également dans votre rapport une conséquence de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, dont j'ai été l'un des corapporteurs. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le sujet ?

M. Philippe Dallier. – Je reviendrai sur un sujet qui avait soulevé quelque émoi : la disparition de la Mission interministérielle de vigilance et

de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes). Cette « petite » structure ne disparaît pas complètement puisqu'elle sera rattachée au ministère de l'intérieur, auquel sont transférés 90 000 euros de crédits et deux ETP. Quels étaient les crédits dont disposait la mission précédemment ? Avec deux ETP et 90 000 euros, pourra-t-elle remplir ses missions comme avant ?

Mme Isabelle Briquet. – L'augmentation des crédits de la mission est essentiellement liée à la création du nouveau programme destiné à financer la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022, avec des crédits déjà importants budgétés pour 2021.

Dans la continuité des budgets précédents, les moyens dévolus à la lutte contre le terrorisme, aux moyens des services de renseignement et à la coordination de la politique de sécurité et de défense nationale sont renforcés, ce qui est une bonne chose. Il en va de même pour les moyens de la CNIL, de la HATVP et de la Défenseure des droits.

En revanche, on peut s'interroger sur la sincérité des documents budgétaires concernant le SIG, dans la mesure où ce service a déjà consommé 26,2 millions d'euros en 2020. La reconduction des crédits à hauteur de 19,4 millions pour 2021 interroge fortement, car le delta serait assez important.

On s'interroge aussi sur le fait que l'on ne trouve aucune trace de l'existence le Haut-Commissariat au plan dans cette mission, dont il relève pourtant.

Les commissions rattachées voient leurs dépenses de personnel augmenter de 200 000 euros. Certes, ce n'est pas grand-chose, mais le nombre d'ETP diminue de treize. Si deux ETP font l'objet d'un transfert lié au rattachement de la Miviludes au secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, *quid* des onze autres ?

M. Michel Canevet. – Monsieur le rapporteur spécial, je vous félicite pour la qualité de votre rapport extrêmement complet. La réduction de quatre postes à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) correspond-elle bien à des économies réalisées dans le cadre de la mutualisation des moyens ?

Par ailleurs, j'ai noté la création de dix postes au SGAE. Vous avez évoqué la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022. D'autres moyens seront-ils, selon vous, nécessaires pour assumer cette présidence ? S'agissant de la CNIL, vous avez indiqué la création de vingt postes. J'ai effectivement noté, dans le rapport, une forte évolution de l'activité de la commission, due certainement à l'activisme des parlementaires qui lui confient des missions de plus en plus importantes. Ces vingt postes seront-ils suffisants face à cette augmentation d'activité – 42 % entre mai 2018 et 2019 et 27 % en 2020 ?

Mme Christine Lavarde. – Concernant l’opération immobilière Ségur-Fontenoy, visant à mutualiser un certain nombre de moyens, celle-ci doit être achevée. Quel est le premier bilan ? La mutualisation donne-t-elle de bons résultats ?

Par ailleurs, le Défenseur des droits, une autorité administrative indépendante, est le résultat de la fusion de trois entités. Là aussi, la mutualisation doit être finalisée. Est-elle opérante ?

M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial. – Pour ce qui est de la présidence française du Conseil de l’Union européenne, en 2022, nous serons effectivement vigilants, nous nous assurerons que les crédits soient exécutés comme il se doit. En effet, en 2008, lors de notre précédente présidence, nous avons constaté, non seulement une sous-exécution des crédits, mais aussi une dispersion de ceux-ci dans différents programmes – je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes de 2009 à ce sujet, qui avait d’ailleurs été réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat.

La loi Pacte prévoit la gratuité des annonces pour les créations par reprise d’entreprises, ce qui entraîne une baisse des recettes du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). Malgré un excédent cette année encore, cette perte de recettes risque, à un moment donné, de poser des problèmes.

S’agissant des moyens qui doivent permettre le maintien de la Miviludes, deux ETP avaient déjà été transférés au ministère de l’intérieur l’an passé.

La suppression de 4 ETP à la DSAF résulte effectivement de la mutualisation de certaines fonctions. Concernant les 10 ETP du SGAE, d’autres personnels devraient être mis à disposition par les autres ministères, sans qu’ils figurent dans le programme dédié.

S’agissant de la CNIL, j’ai, bien entendu, posé la question de savoir si ces ETP étaient suffisants. Il m’a été répondu que oui, ils correspondent à la demande de la CNIL elle-même.

De même, je me suis également renseigné sur l’opération Ségur-Fontenoy. L’installation sur le site est achevée et les mutualisations des fonctions support se poursuivent, mais le plus gros est réalisé.

Enfin, pour ce qui est du Défenseur des droits, le regroupement semble avoir bien fonctionné.

Au-delà de ces éléments, je vous renvoie à mon rapport écrit pour plus de précisions.

M. Claude Raynal, président. – S’agissant de la Miviludes, nous devons, dans l’avenir, la considérer sous l’angle non seulement budgétaire, mais également de son efficacité. Des différences seront, en effet, certainement à noter depuis que cette mission est rattachée au seul ministère

de l'intérieur, car le Premier ministre disposait certainement d'une vision plus large.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

- M. Serge DUVAL, directeur ;
- M. David POILPOT, chef du bureau du budget.

Direction de l'information légale et administrative

- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice.