



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission

« DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

et

Budget annexe

**« PUBLICATIONS OFFICIELLES
ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

Examen par la commission des finances le mardi 26 octobre 2021

Rapporteur spécial :

M. Paul Toussaint PARIGI

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	
I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	11
A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE EN 2022	11
1. Une mission hétéroclite, qui connaît une extension ponctuelle de son périmètre.....	11
2. ... qui explique les apparentes fortes variations du budget en 2022.....	12
B. UNE PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION	16
1. Le renforcement des moyens alloués à la sécurité des systèmes d'information et à la protection des données personnelles	16
2. La création d'une nouvelle autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique	17
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	18
A. DES DÉPENSES DE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE EN TROMPE- L'ŒIL.....	18
B. RENFORCER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE	21
1. Renforcer les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat.....	21
2. Poursuivre la réflexion sur la création d'un Défenseur de l'environnement	22
SECONDE PARTIE LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	
I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE.....	25
A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES MALGRÉ LA REPRISE ÉCONOMIQUE.....	25
B. UNE TRAJECTOIRE DES DÉPENSES EN BAISSÉ, QUI PERMETTRAIT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2022.....	26
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	27
A. DES EFFORTS RÉELS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	27
B. ... PERMETTANT DE FINANCER DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

L'ESSENTIEL

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES EN 2022

A. UNE EXTENSION PONCTUELLE DU PÉRIMÈTRE...

Comme en 2021, l'exercice 2022 est marqué par la présence temporaire du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 ». Reprenant le modèle du programme *ad hoc* créé à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne en 2008, il retrace les dépenses consacrées par l'ensemble des départements ministériels à la présidence française prévue du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

À l'instar de l'organisation retenue en 2008, c'est le Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE), organe temporaire spécifiquement créé pour l'événement, qui assure l'organisation et la coordination des réunions et manifestations liées à cette présidence, en lien avec les différents ministères concernés, ainsi que le pilotage et le suivi des dépenses associées.

Par nature temporaire, ce programme aura vocation à s'éteindre à la fin de l'exercice 2022.

B. ... QUI EXPLIQUE LES PRINCIPALES VARIATIONS DU BUDGET EN 2022

Du fait de la concentration de la présidence française de l'Union européenne sur le premier semestre de l'année 2022, les crédits du programme qui lui est dédié connaissent une forte hausse (+ 119 %) en crédits de paiement mais une importante baisse (- 81 %) en autorisations d'engagement (AE) par rapport aux crédits ouverts au titre de la loi de finances pour 2021. Ces évolutions correspondent au fait que la majeure partie des dépenses ont déjà été engagées juridiquement en 2021 (en AE), mais seront effectivement payées en 2022 (en CP).

Ces importantes variations se reflètent logiquement au niveau de la mission. Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit ainsi, pour l'ensemble de la mission, l'ouverture de 840 millions d'euros en AE et de 950 millions d'euros en CP, soit respectivement - 111 millions d'euros (- 12 %) et + 93 millions d'euros (+ 11 %) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Corrigés du programme 359, les moyens de la mission connaissent en revanche une **augmentation plus modérée de 37 millions d'euros (+ 5 %) en CP** et une **légère baisse (- 1 %) de 8 millions d'euros en AE**.

II. UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE : L'EXTENSION DU DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DÉLITS NUMÉRIQUES

A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION ET À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Depuis dix ans, l'accroissement de la menace numérique se traduit par une **augmentation continue des ressources humaines de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui bénéficiera d'un schéma d'emplois de **50 ETP supplémentaires en 2022**. L'agence, dont les locaux sont actuellement regroupés à Paris, bénéficiera également d'une **extension de son implantation territoriale, avec l'ouverture prochaine d'une première antenne à Rennes**, à proximité du pôle cyber-défense du ministère des armées, avec lequel l'ANSSI coopère de manière étroite.

Outre le renforcement de l'ANSSI, le présent projet de loi acte également la **création d'un nouveau service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, Viginum**. Rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce nouveau service à compétence nationale bénéficiera de **65 postes d'ici la fin de l'année 2022**.

Enfin, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui exerce elle aussi une mission de protection numérique des données, verra ses **effectifs renforcés à hauteur de 25 ETP en 2022** afin de lui permettre de faire face à la croissance continue de son activité (+ 27 % de plaintes reçues entre 2018 et 2020).

B. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE AUTORITÉ DE RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE

Le renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité s'accompagnera parallèlement d'une rénovation des outils de régulation des plateformes numériques, à travers la **création d'une nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'ARCOM, issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)**.

Dotée d'une **subvention de 46,6 millions d'euros**, cette nouvelle autorité publique indépendante **conservera les compétences et les moyens historiques du CSA et d'HADOPI** dans le champ de la régulation des contenus audiovisuels et numériques, tout en se voyant dotée de **nouvelles missions de supervision des plateformes, des réseaux sociaux et des sites de partage de vidéos**, notamment en matière de lutte contre la désinformation et contre les contenus haineux.

III. DES DÉPENSES DE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE AMENÉES À DOUBLER : LA PROMESSE DE L'OBÉSITÉ BUDGÉTAIRE

A. UNE BUDGÉTISATION EN TROMPE-L'ŒIL, QUI MASQUE UNE SUR-EXÉCUTION RÉCURRENTÉ DES CRÉDITS

Comme l'an passé, le rapporteur spécial relève que **les dépenses du service d'information du Gouvernement (SIG) pour la communication gouvernementale font l'objet d'une sous-budgétisation manifeste**.

Le présent projet de loi prévoit en effet pour 2022 un **budget de fonctionnement du SIG de 14,1 millions d'euros, soit un montant identique à celui prévu par la loi de finances pour 2021**. Or, les informations transmises par les services du Premier ministre révèlent d'ores et déjà **une nette sur-exécution des dépenses du SIG (+ 73 % en AE) au 31 août 2021**.

Ces dépenses supplémentaires, d'un **montant total de 30,2 millions d'euros**, sont liées à des opérations ponctuelles non budgétées initialement, mais financées par des crédits mis à disposition par d'autres ministères, *via* des transferts et virements de crédits, ainsi que par voie de fonds de concours.

B. DES DÉPENSES QUI POSENT QUESTION À L'APPROCHE DES ÉLECTIONS

Le rapporteur spécial **déplore vivement cette pratique consistant à instrumentaliser, en vue de minimiser le budget initial, les outils de gestion mis à la disposition de l'exécutif par la loi organique relative aux lois de finances**. Une telle pratique est, dans son esprit, manifestement contraire au principe de sincérité budgétaire, consacré par cette même loi organique, et nuit à la lisibilité de l'exécution budgétaire.

Au-delà des critiques pouvant être formulées sur la gestion de ces dépenses, **le rapporteur spécial s'interroge également sur le montant de 10,7 millions d'euros consacré aux actions de communication autour du plan de relance**, qu'il juge particulièrement élevé et discutable à l'approche des échéances électorales de 2022.

IV. RENFORCER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

A. RENFORCER LES MOYENS ALLOUÉS AU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

Mis en place en 2019 afin d'évaluer de manière indépendante les politiques publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, le Haut Conseil pour le climat (HCC) dispose depuis sa création d'un **secrétariat de 6 ETP, ce qui le situe en-deçà de la moyenne des autres pays européens** disposant d'organismes publics similaires.

Bien qu'il soit devenu un acteur incontournable du débat public en matière d'action climatique, **ses moyens semblent aujourd'hui largement insuffisants pour lui permettre d'exercer pleinement les nombreuses missions qui lui sont progressivement confiées par le législateur**. À cet égard, la récente loi dite « Climat et résilience » confie au HCC pas moins de quatre nouvelles missions d'évaluation en matière de politiques climatiques.

Dans la continuité de son contrôle budgétaire sur le sujet, **le rapporteur spécial réitère donc ses recommandations visant à renforcer substantiellement les moyens alloués au Haut Conseil**, en vue de garantir un contrôle effectif et indépendant des politiques publiques en matière de climat.

B. POURSUIVRE LA RÉFLEXION SUR LA CRÉATION D'UN DÉFENSEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Dans un contexte de crise écologique sans précédent, le rapporteur spécial appelle par ailleurs le Gouvernement à **poursuivre la réflexion engagée sur la création d'un Défenseur de l'environnement, qui serait doté du statut d'autorité administrative indépendante**.

Inspiré du modèle du Défenseur des droits, ce nouvel outil permettrait de répondre aux attentes croissantes des citoyens en matière de gouvernance environnementale, dans un contexte de prise de conscience historique des enjeux liés à la préservation de l'environnement et au droit à vivre dans un environnement sain.

BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

I. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURERAIT EXCÉDENTAIRE GRÂCE À UNE BAISSSE DES DÉPENSES

En 2022, les recettes du budget annexe s'élèveraient à 164 millions d'euros, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, soit une prévision jugée prudente dans un contexte de forte reprise de l'activité économique.

Le projet de loi de finances prévoit parallèlement de **diminuer les dépenses du budget annexe de 2,9 millions d'euros en crédits de paiement (- 2 %) par rapport aux crédits ouverts en 2021.**

Cette poursuite de la réduction des dépenses de la DILA devrait ainsi permettre au budget annexe de dégager en 2022 un **nouvel excédent, évalué à 8,4 millions d'euros.**

II. DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT, EN VUE DE FINANCER DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

Les efforts consentis par la Direction de l'information légale et administrative (DILA) lui **permettront en 2022 de réduire ses dépenses de personnel (- 1 %), grâce à un schéma d'emplois négatif (- 7 ETP), ainsi que de fonctionnement (- 9,5 % en AE et - 3,5 % en CP), grâce à la dématérialisation de certaines activités.**

Les économies générées permettront de financer le renouvellement des marchés publics d'hébergement des sites internet gérés par la DILA (Légifrance, service-public.fr et vie-publique.fr), pour un montant de 4,5 millions d'euros, ainsi que la création d'un site unique d'information à destination des entreprises.

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

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

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UN BUDGET GLOBALEMENT STABLE EN 2022

1. 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** exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'Homme et des libertés publiques et individuelles, notamment 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), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ;

- le **programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »**, créé par la loi de finances pour 2021 et qui, 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.

À l'instar de l'organisation retenue lors de la précédente présidence française, c'est le Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE), organe temporaire spécifiquement créé pour l'événement, qui assure l'organisation et la coordination de l'ensemble des

réunions et manifestations liées à cette présidence, en lien avec les différents ministères concernés, ainsi que le pilotage et le suivi des dépenses associées.

Par nature temporaire, ce programme aura vocation à s'éteindre à la fin de l'exercice 2022.

2. ... qui explique les apparentes fortes variations du budget en 2022

Du fait de la concentration de la présidence française de l'Union européenne sur le premier semestre de l'année 2022, les crédits du programme qui lui est dédié connaissent une **forte hausse (+119 %) en crédits de paiement mais une importante baisse (-81 %) en autorisations d'engagement (AE) par rapport aux crédits ouverts au titre de la loi de finances pour 2021**. Ces évolutions correspondent au fait que la majeure partie des dépenses ont déjà été engagées juridiquement en 2021 (en AE), mais seront effectivement payées en 2022 (en CP).

Répartition des crédits du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » en 2021 et 2022

(en millions d'euros)

Action	PLF 2021		PLF 2022		Évolution 2021-2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	47,16	18,21	8,76	37,72	-81 %	107 %
Action 02 - Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	56,96	19,07	10,58	48,48	-81 %	154 %
Action 03 - Fonctionnement du SGPFUE et « biens collectifs »	21,84	9,53	4,06	16,37	-81 %	72 %
Total programme 359	125,96	46,81	23,40	102,56	-81%	119%

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

Ces importantes variations se reflètent logiquement au niveau de la mission. Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit ainsi, pour l'ensemble de la mission, l'ouverture de **840 millions d'euros en AE** et de **950 millions d'euros en CP**, soit respectivement **- 111 millions d'euros (- 12 %)** et **+ 93 millions d'euros (+ 11 %)** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Corrigés du programme 359, les moyens de la mission connaissent en revanche une **augmentation plus modérée de 37 millions d'euros (+ 5 %) en CP** et une **légère baisse (- 1 %) de 8 millions d'euros en AE**.

Évolution 2021-2022 des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

(en millions d'euros)

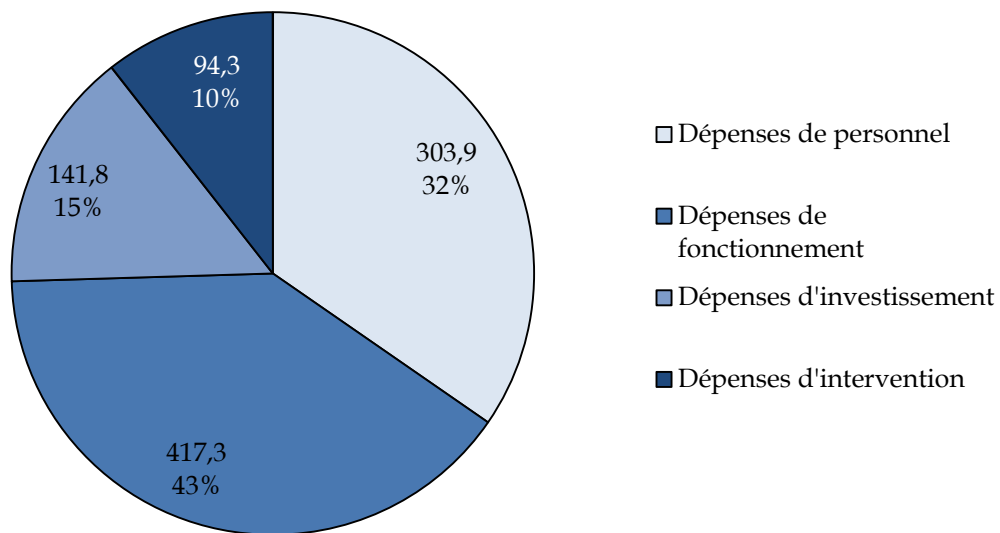
Programmes et actions	LFI 2021		PLF 2022 (Structure courante)		PLF 2022 (Structure constante)		Évolution LFI 2021 - PLF 2022 (structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental								
Action 01 : Coordination du travail gouvernemental	98,32	98,32	99,45	99,45	99,67	99,67	1%	1%
Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense	388,07	360,38	376,18	381,51	376,18	381,51	-3%	6%
Action 03 : Coordination de la politique européenne	16,50	16,50	17,22	17,22	16,97	16,97	3%	3%
Action 10 : Soutien	99,50	116,83	103,66	128,59	103,50	128,43	4%	10%
Action 11 : Stratégie et prospective	25,21	25,21	22,92	22,92	22,92	22,92	-9%	-9%
Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur	27,95	27,95	27,95	27,95	27,95	27,95	0%	0%
Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	16,60	16,60	16,60	16,60	16,60	16,60	0%	0%
Action 16 : Coordination de la politique numérique	48,74	45,58	44,85	45,28	44,47	44,47	-9%	-2%
Total programme 129	720,88	707,36	708,83	739,52	708,26	738,52	-2%	4%
Programme 308 - Protection des droits et libertés								
Action 02 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	21,82	21,82	24,31	24,31	24,31	24,31	11%	11%
Action 03 : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	37,42	37,42	46,60	46,60	38,30	38,30	2%	2%
Action 05 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	6,31	5,40	5,04	5,44	5,04	5,44	-20%	1%
Action 06 : Autres autorités indépendantes	3,92	3,92	3,96	3,96	3,96	3,96	1%	1%
Action 09 : Défenseur des droits	22,96	22,96	24,42	24,42	24,42	24,42	6%	6%
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	8,00	8,04	9,16	9,22	8,99	9,05	12%	13%
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	2,87	2,87	3,04	3,04	3,04	3,04	6%	6%
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale	0,67	0,67	0,60	0,60	0,60	0,60	-10%	-10%
Total programme 308	103,96	103,09	117,13	117,59	108,67	109,13	5%	6%
Programme 359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne								
Action 01 : Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	47,16	18,21	8,76	37,72	8,76	37,72	-81%	107%
Action 02 : Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	56,96	19,07	10,58	48,48	10,58	48,48	-81%	154%
Action 03 : Fonctionnement du SGPFUE et "biens collectifs"	21,84	9,53	4,06	16,37	4,06	16,37	-81%	72%
Total programme 359	125,96	46,81	23,40	102,56	23,40	102,56	-81%	119%
Total mission hors programme 359	824,85	810,45	825,96	857,11	816,92	847,65	-1%	5%
Total mission	950,81	857,26	849,37	959,67	840,32	950,21	-12%	11%

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

Un peu moins de la moitié (43 %) des crédits de paiement alloués à la mission correspondent à des **dépenses de fonctionnement (417,3 millions d'euros)**, tandis que les **dépenses de personnel (303,9 millions d'euros)** en représentent près du tiers, soit une répartition similaire aux précédents exercices.

Répartition des crédits de paiement par type de dépenses

(en millions d'euros)



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

Si leur proportion au sein de la mission demeure globalement stable, **les dépenses de personnel de la mission connaissent toutefois une hausse de près de 6 % (+ 17 millions d'euros, en AE comme en CP)**, avec un **schéma d'emplois de +137 équivalents temps plein (ETP)** sur l'ensemble de la mission, dont 107 ETP sur le programme 129 (« Coordination du travail gouvernemental ») et 30 ETP sur le programme 308 (« Protection des droits et libertés »).

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)

Créations de postes		Suppressions de postes	
Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont :	+ 94	Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)	-6
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	+ 50		
<i>Groupement interministériel de contrôle (GIC)</i>	+ 17		
<i>Autres</i>	+ 27		
Délégation interministérielle de l'encadrement supérieur de l'État (DIESE)	+ 15	Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	-2
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	+5	France Stratégie	-1
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	+2		
Total pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	+116		-9
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+25		
Défenseur des droits	+2		
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+2		
Comité national consultatif d'éthique (CNCE)	+1		
Total pour le programme 308 « Protection des droits et libertés »	+30		0
Total pour le programme « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »	0		0
Total mission	+146		-9

Source : commission des finances du Sénat

B. UNE PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION

Dans la continuité de ces dernières années, le renforcement des moyens humains de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » reflète la place croissante accordée à la cyber-sécurité et à la lutte contre les délits numériques.

1. Le renforcement des moyens alloués à la sécurité des systèmes d'information et à la protection des données personnelles

Depuis dix ans, l'accroissement de la menace numérique et de ses impacts sur les intérêts de l'État se traduit par une **augmentation continue des ressources humaines de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui bénéficiera d'un schéma d'emplois de 50 ETP supplémentaires en 2022¹.

L'agence, dont les locaux sont actuellement regroupés à Paris, bénéficiera également d'une extension de son implantation territoriale, avec l'ouverture prochaine d'une première antenne à Rennes, à proximité du pôle cyber-défense du ministère des armées, avec lequel l'ANSSI coopère de manière étroite. Acquis en 2021 pour un montant de 20 millions d'euros, ce nouveau bâtiment ultra-sécurisé aura vocation à accueillir **200 agents de l'ANSSI à l'horizon 2025**, principalement issus de la direction des opérations de l'agence. Une seconde antenne, de moindre importance, devrait par ailleurs être ouverte à La Défense au sein du « Campus Cyber », qui regroupe une centaine d'acteurs publics et privés (entreprises, organismes de recherche et de formation, associations, etc.) de la cyber-sécurité.

Outre le renforcement de l'ANSSI, le présent projet de loi acte également la **création d'un nouveau service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, Viginum**, prévue par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021. Rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce nouveau service à compétence nationale bénéficiera de **65 postes d'ici la fin de l'année 2022**, dont 40 seront redéployés depuis le SGDSN, le ministère des armées et le ministère de l'intérieur.

Il sera hébergé à l'hôtel national des Invalides (à compter de 2023) et aura notamment pour mission de lutter contre les manipulations de l'information et les ingérences numériques étrangères, en particulier – mais pas exclusivement – durant les périodes de campagne électorale.

¹ À noter que l'ANSSI s'est en outre vu confier le pilotage du volet cyber-sécurité du plan de relance et devrait à ce titre bénéficier d'une dotation de 62 millions d'euros en 2022, via des crédits de paiement figurant sur la mission « Plan de relance ».

Enfin, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui exerce elle aussi une mission de protection numérique des données¹, verra ses effectifs renforcés à hauteur de 25 ETP en 2022.** Cette hausse vise notamment à permettre à l'autorité de faire face à l'accroissement continu de son activité, résultant de l'entrée en vigueur progressive de la loi pour une République numérique (loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016) et du règlement général européen sur la protection des données personnelles, dit « RGPD ». À titre d'exemple, le nombre de plaintes adressées à la CNIL est ainsi passé de 11 000 en 2018 à près de 14 000 en 2020.

2. La création d'une nouvelle autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique

Le renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité s'accompagnera parallèlement d'une rénovation des outils de régulation des plateformes numériques, à travers la **création d'une nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'ARCOM, issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).** Prévues par le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique², cette nouvelle autorité publique indépendante³ sera opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2022.

Elle **conservera les compétences et les moyens historiques du CSA et d'HADOPI** dans le champ de la régulation des contenus audiovisuels et numériques, tout en se voyant dotée de **nouvelles missions de supervision des plateformes, des réseaux sociaux et des sites de partage de vidéos**, notamment en matière de lutte contre la désinformation⁴, contre les contenus haineux⁵ et contre les sites internet tirant un profit commercial de la contrefaçon.

¹ Et travaille en étroite coopération avec l'ANSSI sur ces sujets. D'après les informations transmises au rapporteur spécial, environ 80 % des contrôles effectués par la CNIL révèlent des problèmes de sécurité des données.

² Dont la promulgation est suspendue à la décision du Conseil constitutionnel, saisi le 30 septembre 2021 par plus de soixante sénateurs en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

³ Dotée d'une personnalité juridique distincte de l'État.

⁴ Cf. loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

⁵ Cf. loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

À cette fin, elle bénéficiera d'une **subvention de 46,6 millions d'euros en AE et en CP**, qui correspond :

- d'une part, à la somme des précédents budgets du CSA et de l'HADOPI (respectivement de 37,5 millions d'euros et 8,3 millions d'euros en AE et en CP) ;

- d'autre part, à une mesure nouvelle de 0,9 million d'euros en AE et en CP au titre des dépenses de personnel et dans le cadre de la constitution de l'ARCOM.

Malgré les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique, le **rapporteur spécial considère que l'ensemble de ces moyens supplémentaires est globalement justifié au regard de l'importance croissante des enjeux liés au numérique et, symétriquement, à sa régulation.**

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES DÉPENSES DE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE EN TROMPE-L'ŒIL

Dans la continuité du précédent exercice, le rapporteur spécial relève que **les dépenses du service d'information du Gouvernement (SIG)¹ pour la communication gouvernementale font, une nouvelle fois, l'objet d'une sous-budgétisation manifeste, dont la récurrence ne saurait passer pour une simple coïncidence.**

Le présent projet de loi prévoit pour 2022 un **budget de fonctionnement du SIG de 14,1 millions d'euros, soit un montant identique à celui prévu par la loi de finances pour 2021.**

Or, les informations transmises par les services du Premier ministre au rapporteur spécial révèlent **d'ores et déjà une nette sur-exécution des dépenses du SIG pour l'exercice 2021**, particulièrement criante en autorisations d'engagement. Les dépenses de fonctionnement du SIG se sont ainsi élevées à un total de **24,5 millions d'euros en AE au 31 août 2021, soit un montant près de deux fois supérieur aux 14,1 millions d'euros prévus en loi de finances initiale**, et ce à plusieurs mois de la fin de l'exercice budgétaire.

¹ Qui a pour mission d'informer le public de l'action du Gouvernement, de coordonner la communication gouvernementale au niveau interministériel et d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le traitement médiatique de l'action gouvernementale.

Cette sur-exécution serait en outre similaire à celle constatée pour l'exercice 2020, sur laquelle le rapporteur spécial avait déjà alerté à plusieurs reprises¹.

Le budget du SIG : écarts entre prévision et exécution en 2020 et 2021

(en millions d'euros, hors titre 2)

2020		2021		2022
Prévision	Exécution	Prévision	Exécution au 31/08	Prévision
14,2 (AE = CP)	27,0 (AE) 28,6 (CP)	14,1 (AE = CP)	24,5 (AE) 10,2 (CP)	14,1 (AE = CP)

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

Interrogés sur cet écart récurrent, les services du Premier ministre ont indiqué au rapporteur spécial que les dépenses supplémentaires engagées par le SIG étaient liées à des opérations ponctuelles non budgétées initialement, mais financées par des crédits mis à disposition du SIG par d'autres ministères. Ces redéploiements, effectués *via* des transferts et virements de crédits en provenance d'autres programmes budgétaires ainsi que par voie de fonds de concours, se sont élevés en 2021 à un **total de 30,2 millions d'euros**, qui viennent s'ajouter aux 14,1 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021.

¹ Cf. rapports n° 138 et n° 743 (2020-2021) de M. Paul Toussaint PARIGI, au nom de la commission des finances, déposés respectivement le 19 novembre 2020 et le 7 juillet 2021.

**Moyens supplémentaires alloués au SIG via des redéploiements
de crédits au cours de l'année 2021**

(en euros)

Objet	Modalités d'octroi des crédits	Source de financement	Montant (AE = CP)
Actions de communication sur le plan « France relance »	Transfert de crédits	Programmes 362, 363 et 364 (mission « Plan de relance »)	10 700 000
Accessibilité de la communication gouvernementale aux personnes handicapées	Virement de crédits	Programme 157 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »)	10 000 000
Actions de communication sur le plan « très haut débit » et la transformation numérique	Fonds de concours	Caisse des dépôts	6 000 000
Campagne de lutte contre les stupéfiants	Transfert de crédits (à venir)	Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation et de la Santé	3 500 000

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

Le rapporteur spécial déplore vivement cette pratique consistant à instrumentaliser, en vue de minimiser le budget initial, les outils de gestion mis à la disposition de l'exécutif par la loi organique relative aux lois de finances. Une telle pratique est, dans son esprit, manifestement contraire au principe de sincérité budgétaire, consacré par cette même loi organique, et nuit à la lisibilité de l'exécution budgétaire.

Au-delà des critiques pouvant être formulées sur la gestion de ces dépenses, **le rapporteur spécial s'interroge également sur le montant de 10,7 millions d'euros consacré aux actions de communication autour du plan de relance, qu'il juge particulièrement élevé et discutable à l'approche des échéances électorales de 2022.**

B. RENFORCER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

1. Renforcer les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat

Dans la continuité de son contrôle budgétaire sur le Haut Conseil pour le climat¹, **le rapporteur spécial réitère ses recommandations visant à renforcer substantiellement les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat**, en vue de garantir un contrôle effectif et indépendant des politiques publiques en matière de climat.

Mis en place en 2019 à l'initiative du président de la République, le Haut Conseil pour le climat (HCC) est chargé **d'évaluer de manière indépendante la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France**, en particulier au regard de l'accord de Paris de 2015 et de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, inscrit dans la loi dite « Énergie et climat » de 2019.

Il dispose depuis sa mise en place d'un **secrétariat de 6 ETP, ce qui le situe en-deçà de la moyenne des autres pays européens** disposant d'organismes publics similaires dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

Comparaison des moyens du Haut Conseil pour le climat avec ses équivalents européens (structure et missions similaires)

Pays	Nombre de membres (experts)	Nombre de personnels administratifs (secrétariat)	Budget annuel de fonctionnement
Royaume-Uni	9	35	3 à 4 millions d'euros
Danemark	9	> 20	1 à 2 millions d'euros
Finlande	15	5	0,5 à 1 million d'euros
France	13	6	0,5 million d'euros

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Bien que l'expertise du HCC soit devenue indispensable au débat public en matière d'action climatique, **ses moyens semblent aujourd'hui largement insuffisants pour lui permettre d'exercer pleinement les missions qui lui sont progressivement confiées par le législateur depuis sa création.**

¹ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Essentiel/Essentiel_HCC.pdf

À cet égard, la récente loi dite « Climat et résilience » confie au Haut Conseil pour le climat pas moins de quatre nouvelles missions d'évaluation en matière de politiques climatiques¹, dont l'évaluation annuelle de la mise en œuvre de ladite loi, en lien avec la Cour des comptes, et une mission d'évaluation de l'action des collectivités territoriales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Afin de tirer les conséquences budgétaires de la croissance de l'activité du Haut Conseil, le rapporteur spécial propose donc à la commission des finances un amendement visant à renforcer les effectifs du Haut Conseil pour le climat à hauteur de 4 ETP supplémentaires en 2022 (cf. annexe).

2. Poursuivre la réflexion sur la création d'un Défenseur de l'environnement

Parallèlement au renforcement du Haut Conseil pour le climat, le rapporteur spécial considère que **la création d'un Défenseur de l'environnement constitue une piste de réflexion intéressante dans le cadre du renforcement des outils de gouvernance environnementale**. Bien que n'étant pas prévue par le présent projet de loi, une telle évolution² semble aujourd'hui plus que jamais nécessaire dans un contexte de crise écologique sans précédent.

Les compétences de cette nouvelle instance, qui serait dotée du statut d'autorité administrative indépendante, viseraient à couvrir l'intégralité des atteintes à l'environnement, telles que la pollution, la destruction des habitats naturels, l'assèchement des ressources en eau ou encore la surexploitation des espèces.

Ses modalités de saisine pourraient être inspirées de celles du Défenseur des droits³, qui peut se saisir d'office ou être saisi aussi bien directement, par tout citoyen, qu'indirectement, par l'intermédiaire de ses adjoints, d'un député, d'un sénateur, d'un député européen, du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat (dans le cas de pétitions déposées auprès de l'assemblée concernée), mais également du médiateur européen ou d'un homologue étranger.

¹ Cf. articles 298 à 301 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Issue d'une proposition de la Convention citoyenne pour le climat et récemment reprise par la députée Cécile Muschotti, nommée par le Premier ministre le 27 janvier 2021 en tant que parlementaire en mission auprès de la Ministre de la Transition écologique afin d'« étudier les conditions de création d'une nouvelle instance qui pourrait être le Défenseur de l'environnement. »

³ Sur ce point, voir les conclusions de la députée Cécile Muschotti, publiées en juillet : <https://cidce.org/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-Muschotti-2021.pdf>

Le rapporteur spécial appelle donc le Gouvernement à poursuivre activement la réflexion entamée sur le sujet, afin de déterminer précisément les contours possibles de cette nouvelle institution, son articulation avec les acteurs publics existants¹, ainsi que les moyens qui pourraient lui être alloués. S'il devait voir le jour, le Défenseur de l'environnement devrait en tout état de cause disposer de moyens financiers et humains à la hauteur des missions qu'il se verrait confier, dans un contexte de prise de conscience historique des enjeux environnementaux et d'attentes croissantes des citoyens à cet égard.

¹ Comme par exemple la Commission nationale du débat public (CNDP) et la Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

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 2022) 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. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES MALGRÉ LA REPRISE ÉCONOMIQUE

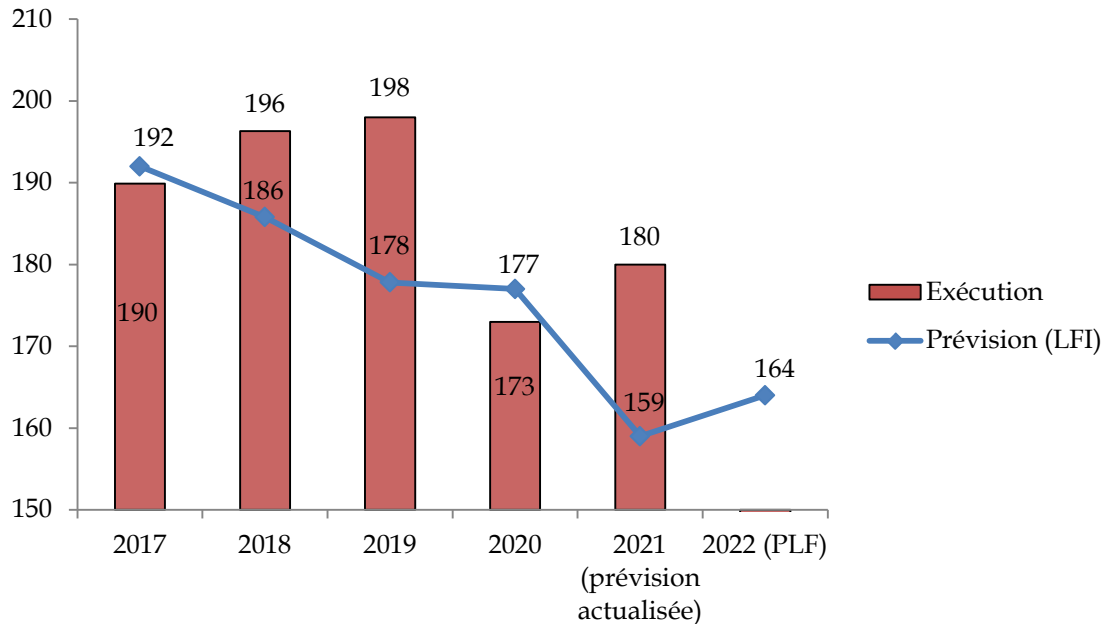
En 2020, le brutal ralentissement de l'activité économique avait fortement érodé les recettes d'annonces du budget annexe, qui avaient connu une baisse de 26 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales.

En 2021, la sortie progressive de la crise sanitaire ainsi que la conjoncture économique favorable à la création d'entreprises ont eu un effet positif important sur les recettes d'annonces, qui devraient s'élever à 180 millions d'euros, soit 7 millions d'euros de plus qu'en 2020.

En 2022, les recettes du budget annexe s'élèveraient à **164 millions d'euros, en hausse de 5 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cette prévision, prudente malgré la forte reprise de l'activité économique, tient compte de l'abandon de la facturation complémentaire pour les annonces publiées au Journal officiel de l'union européenne (JOUE), qui devrait générer une perte de chiffre d'affaires estimée à 11 millions d'euros pour le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

Évolution 2017-2022 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

B. UNE TRAJECTOIRE DES DÉPENSES EN BAISSÉ, QUI PERMETTRAIT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2022

Dans la lignée des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de **diminuer les dépenses du budget annexe de 2,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 2 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

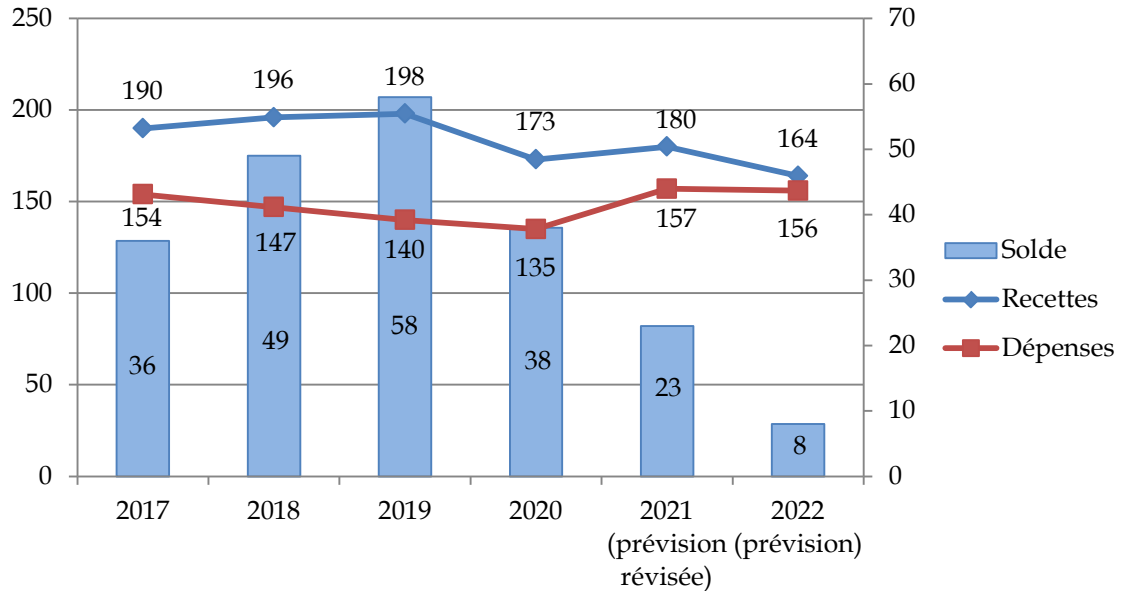
Comme les années précédentes, et malgré des prévisions de recettes jugées prudentes, la poursuite de la réduction des dépenses de la DILA devrait ainsi permettre au budget annexe de dégager en 2022 un **nouvel excédent, évalué à 8,4 millions d'euros**.

Cet excédent serait toutefois en nette diminution par rapport aux années précédentes.

Évolution 2017-2022 de l'équilibre du budget annexe

Recettes et dépenses
(en millions d'euros)

Solde
(en millions d'euros)



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

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES EFFORTS RÉELS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT...

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

Évolution 2021-2022 des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative »

(en euros)

Numéro et initiale du programme et de l'action	LF 2021		PLF 2022 constant avant changement de nomenclature		PLF 2022 constant après changement de nomenclature		Ecart PLF 2022/LF 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
623 Edition et diffusion	49 440 000	44 947 000	51 354 977	45 608 841	51 354 977	45 608 841	4%	1%
Action 1 : Accès au droit et diffusion légale	5 050 000	5 050 000	4 500 000	4 500 000	33 278 393	28 920 497	-11%	-11%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	5 050 000	5 050 000	4 500 000	4 500 000	20 623 393	21 040 497	-11%	-11%
Titre 5 : Dépenses d'investissement					12 655 000	7 880 000		
Action 2 : Information administrative et vie publique	44 390 000	39 897 000	46 854 977	41 108 841	18 076 584	16 688 344	6%	3%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	29 123 000	24 480 000	26 669 977	26 643 841	10 546 584	10 103 344	-8%	9%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	15 267 000	15 417 000	20 185 000	14 465 000	7 530 000	6 585 000	32%	-6%
624 Pilotage et ressources humaines	107 691 055	107 391 055	103 770 355	103 911 540	103 770 355	103 911 540	-4%	-3%
Action 1 : Pilotage, modernisation et activités numériques	9 000 000	8 700 000	8 558 215	8 699 400	8 558 215	8 699 400	-5%	0%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	8 000 000	7 400 000	7 258 215	6 864 400	7 258 215	6 864 400	-9%	-7%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	1 000 000	1 300 000	1 300 000	1 835 000	1 300 000	1 835 000	30%	41%
Action 3 : Dépenses de personnel	62 731 055	62 731 055	62 352 140	62 352 140	62 352 140	62 352 140	-1%	-1%
Titre 2 : Dépenses de personnel	62 731 055	62 731 055	62 352 140	62 352 140	62 352 140	62 352 140	-1%	-1%
Action 4 : Convention Etat-SACIJO	35 960 000	35 960 000	32 860 000	32 860 000	32 860 000	32 860 000	-9%	-9%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	35 960 000	35 960 000	32 860 000	32 860 000	32 860 000	32 860 000	-9%	-9%
Total du Budget Annexe	157 131 055	152 338 055	155 125 332	149 520 381	155 125 332	149 520 381	-1%	-2%
Titre 2 : Dépenses de personnel	62 731 055	62 731 055	62 352 140	62 352 140	62 352 140	62 352 140	-1%	-1%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	78 133 000	72 890 000	71 288 192	70 868 241	71 288 192	70 868 241	-9%	-3%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	16 267 000	16 717 000	21 485 000	16 300 000	21 485 000	16 300 000	32%	-2%

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Près de 0,4 million d'euros serait par ailleurs économisé par rapport à l'année 2021 sur les **dépenses de personnel** de la DILA, qui s'élèveraient à **62,3 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 1 %**. Les effectifs de la DILA seraient ainsi une nouvelle fois réduits, avec un **schéma d'emplois négatif (- 7 ETP)**.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2017 et 2022

(en ETP)

2017	2018	2019	2020	2021 (prévision)	2022 (prévision)
- 68	- 66	- 42	- 17	- 11	- 7

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 7,4 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP des dépenses de fonctionnement de la DILA, soit une diminution globale de ses crédits de fonctionnement de 9,5 % en AE et 3,5 % en CP par rapport à l'exercice 2021**. Cet effort sera permis par la rationalisation de l'occupation des espaces sur le site Ségur-Fontenoy, la dématérialisation de certains processus d'envoi postal, ainsi que par une mutualisation accrue des achats de la DILA au niveau interministériel. Cette baisse est également favorisée par la baisse continue des effectifs (cf. *supra*).

Enfin, les crédits de fonctionnement liés aux coûts des prestations assurées par la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO) baissent de 8,6 % en AE et en CP (soit - 3,1 millions d'euros), conséquence du plan de départs arrêté fin 2019, qui continue de produire ses effets aujourd'hui.

B. ... PERMETTANT DE FINANCER DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

Comme indiqué au rapporteur spécial, les économies ainsi générées devraient notamment permettre de financer le **renouvellement des marchés publics d'hébergement des sites internet gérés par la DILA** (Légifrance, service-public.fr et vie-publique.fr), pour un montant de 4,5 millions d'euros.

Elles permettront en outre de dégager les crédits nécessaires en vue de la **création d'un site unique d'information à destination des entreprises** d'une part et, d'autre part, de la **modernisation de l'ensemble des processus de production des textes normatifs**, nouveau projet majeur de la DILA visant à dématérialiser la chaîne de rédaction et de publication du Journal officiel.

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 en matière de transformation numérique de ses activités.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

- M. Serge DUVAL, directeur ;
- M. Xavier LOTH GUICHARD, chef du bureau du budget.

Direction de l'information légale et administrative

- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice.