



...le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

La commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des **crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances pour 2022.**

Le rapporteur a approuvé la poursuite des **efforts significatifs** qui sont réalisés dans le projet de finances pour 2022 au bénéfice de la **sécurité** ainsi que de la **protection des données personnelles**.

Le soutien apporté à l'**Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)** qui lutte contre la cybercriminalité, au nouveau **Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum)** qui a vocation à détecter les ingérences étrangères sur les plateformes en ligne portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au **Groupement interministériel de contrôle (GIC)** qui centralise les demandes d'autorisation de techniques de renseignement et à la **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)** s'inscrit dans **une démarche parfaitement cohérente**.

La **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** bénéficiera de 25 emplois supplémentaires en raison de la hausse constante de son activité depuis plusieurs années et de l'accélération de la numérisation de la société. Votre rapporteur estime **l'objectif de 300 équivalents temps plein (263 ETP en 2022) revendiqué par la CNIL parfaitement justifié**.

La **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**, qui obtient elle aussi des moyens supplémentaires, attire l'attention du législateur sur **l'extension problématique aux décideurs locaux du répertoire des représentants d'intérêts** et sa capacité d'assurer le **suivi des réserves** exprimées dans sa mission de **contrôle des mobilités** dans le cadre de son rôle de conseil sur la déontologie des fonctionnaires.

Favorable à l'adoption des crédits examinés, le rapporteur a renouvelé ses **réserves** concernant le **Service d'information du Gouvernement (SIG)** qui, malgré un budget 2021 de 14,1 M€, bénéficie cette année de moyens supplémentaires s'élevant à 30,2 M€¹. **La reconduction pour 2022 d'un budget qui s'est révélé insuffisant deux années successives paraît bien peu réaliste.**

La défenseure des droits constate que nos concitoyens sont toujours plus nombreux à rencontrer des difficultés d'accès aux services publics. Elle s'inquiète du retentissement sur la **perte de confiance dans nos institutions** qui, selon elle, se manifeste notamment par l'abstention constatée aux élections

Plus généralement, il convient également de rester vigilant quant aux moyens alloués aux entités pour leur permettre non seulement de remplir leurs missions actuelles mais aussi de **se préparer aux évolutions techniques à venir** (5G, intelligence artificielle) qui bouleverseront à court ou moyen terme leur activité quotidienne.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire

1. UN BUDGET 2022 « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » MAÎTRISÉ

A. ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés en 2022 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont, hors programme 359 qui n'a pas vocation à perdurer, **en hausse de 0,13 % en autorisations d'engagement** et **de 5,76 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2021.

À périmètre constant, les autorisations d'engagement de la mission baissent de 1 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 5 % (hors programme 359)¹.

B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS AU SEIN DE CHAQUE PROGRAMME

1. Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »

Les crédits **diminuent de 1,67 % en autorisations d'engagement** et **progressent de 4,55 % en crédits de paiement**.

Les crédits du **haut-commissaire au plan**, institué par décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020, rattaché pour sa gestion administrative et financière au secrétariat général du Gouvernement, n'avaient pas pu figurer dans le projet de budget pour 2021.

Pour 2022, **ses crédits manquent singulièrement de clarté** dans la mesure où aucune information détaillée ne figure dans l'annexe au projet de loi de finances de la mission.

Selon la secrétaire générale du Gouvernement, Claire Landais, le haut-commissaire au plan disposera pour 2022 d'un budget de **226 000 €** environ et du **concours d'une dizaine de personnes**.

François Bayrou, nommé **haut-commissaire au plan** par décret du 3 septembre 2020, **exerce ses fonctions à titre gratuit**.

Autre entité du programme 129, le **Haut Conseil pour le climat**, créé par décret n° 2019-439 du 14 mai 2019, dispose d'un **budget de 1,226 M€** et est doté de **6 ETP** ainsi que d'un **agent de France Stratégie** affecté à son service². Il comprend, outre son président, au plus 12 membres choisis en raison de leur expertise, nommés pour cinq ans.

Votre rapporteur **s'interroge sur le principe même** de ce Haut Conseil alors que le Conseil économique social et environnemental, doté de compétences en la matière, débat après audition de spécialistes et peut associer la parole citoyenne. Par contre, **la mise en place d'une autorité administrative indépendante** chargée, à l'instar du Défenseur des droits, de la **défense de l'environnement pourrait avoir une justification**, au sein du programme 308.

Annoncée par le Président de la République le 8 avril 2021, la **Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État** (DIESE), dont la création est prévue au **1^{er} janvier 2022**, devrait disposer des moyens et des effectifs de la Mission Cadres Dirigeants placée auprès du Secrétariat général du gouvernement (en 2021 : 8 ETP et 1 M€ hors masse salariale).

Le projet de loi de finances pour 2022 propose d'augmenter ses moyens, portés par le programme 129, de 15 ETP et de 1 M€ de crédits hors masse salariale. Le rapport à venir de Jean Bassères devrait permettre de préciser les contours et les missions de la DIESE. La délégation aurait le rôle d'une « **DRH Talents** » en proposant aux cadres supérieurs de l'État une offre de services pour accompagner leur développement de carrière et leur montée en compétence³.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire

² Source : réponses au questionnaire budgétaire

³ Source : réponse du Secrétariat général du Gouvernement au rapporteur pour avis

On peut noter enfin que des **subventions** d'un montant global non négligeable sont inscrites dans le programme, accordées **par le Premier ministre** aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté (**7,12 M€** en 2021), versées **au titre de l'action 10 Soutien (8,4 M€** en 2021) principalement au bénéfice de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), ainsi que **par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)** au groupement d'intérêt économique « Toute l'Europe » (**0,6 M€**).

Depuis la **suppression de la réserve parlementaire**, il doit être constaté que la **capacité d'accompagner la vie associative** du pays a été plus concentrée **dans les mains de l'exécutif**. S'il n'en conteste par la nécessité, votre rapporteur s'interroge sur la transparence et l'évolution des conditions d'attribution de ces subventions.

2. Programme 308 « Protection des droits et libertés »

Les crédits **augmentent de 12,67 % en autorisations d'engagement** et **de 14,07 % en crédits de paiement**. Ces progressions sont pour moitié la conséquence d'un changement de périmètre du programme 308 avec 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)** dont les crédits étaient inscrits au programme 334 « Livre et industries culturelles ». La nouvelle entité, Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) sera créée à compter du **1^{er} janvier 2022**.

3. Programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »

La France assurera la **présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022**.

Reproduisant l'organisation retenue à l'occasion de la présidence française de 2008, un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE) a été créé par décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020, placé sous l'autorité du Premier ministre.

Des crédits lui ont été accordés dès la loi de finances pour 2021. Il s'agissait essentiellement d'autorisations d'engagement, à hauteur de 126 M€, les crédits de paiement étant limités à 46,8 M€.

À l'inverse, **pour 2022**, les **crédits de paiements** demandés s'élèvent à **102,5 M€** afin de solder les restes à payer à la fin de l'année 2021 et de couvrir les paiements de 2022.

La nomination de **Xavier Lapeyre de Cabanes** en qualité de **secrétaire général** de la présidence française du Conseil de l'Union européenne n'est intervenue qu'**à compter du 10 septembre 2020**, en raison de la crise sanitaire due au covid-19. Dès lors, l'organisation du secrétariat général n'était pas précisément définie dans le projet annuel de performance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » pour 2021.

Il ressort des documents budgétaires pour 2022 que le **personnel** affecté au secrétariat général, **18 ETP**, a pour particularité d'être **mis à disposition par différents ministères**. Le secrétaire général assume ce choix qui, par **souci de simplicité et d'efficacité** d'un programme budgétaire par nature ponctuel, permet la rémunération des personnels sur les crédits de fonctionnement.

Deux exceptions sont cependant à noter. Les effectifs dédiés à la **communication** de la présidence française, soit **10 ETP**, sont **portés par le SGAE**. À la fin de la présidence française, ce dernier conservera pour ses missions propres 4 de ces 10 ETP.

Par ailleurs, une enveloppe de 2,3 M€ est demandée en titre 2 (dépenses de personnel) afin de rembourser la mise à disposition de gendarmes, de militaires et de policiers (actifs ou réservistes) pour la conduite d'autorités et de délégations européennes dans le cadre des événements les plus importants de la présidence française¹.

¹ Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2022

Le budget du SGPFUE permet de financer les **manifestations imposées par le calendrier européen**, les manifestations de taille variable correspondant à des **initiatives particulières de la France**, les **dépenses interministérielles** telles que les frais de fonctionnement du SGPFUE, le site internet, la cybersécurité, le transport.

Il a été décidé, là aussi par souci de simplification, que **les frais d'interprétariat et de traduction** des textes en français seraient **assumés par le SGAE** qui recevra de ce chef en 2022 une enveloppe complémentaire de 0,5 M€. Le SGAE a également assuré la formation d'environ 1 000 fonctionnaires aux enjeux de la présidence française.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne souhaite s'inscrire dans **une démarche durable dite « nette zéro carbone »**. Les émissions de gaz à effet de serre seront calculées depuis le pays d'origine des participants et non à compter de leur arrivée en France. **Les émissions totales de gaz à effet de serre**, liées aux réunions en France métropolitaine et outre-mer, seront calculées par un cabinet extérieur et **compensées** par le financement de programmes de l'Agence française de développement, sur le budget du SGPFUE.

Mais **la principale singularité** de cette présidence française du Conseil de l'Union européenne est de **coïncider avec l'élection présidentielle française**, ce qui implique d'organiser lors du premier trimestre 2022 les sommets à 27 et réunions ministérielles. Seules les réunions de fonctionnaires et les déplacements de ministres français à Bruxelles se poursuivront au second trimestre.

Toujours dans la perspective de l'élection présidentielle, le SGPFUE a fait le choix de **geler 10 % de son budget** pour permettre au président de la République nouvellement élu d'organiser, s'il le souhaite, un événement relevant de son initiative propre. Ces crédits gelés permettraient aussi, le cas échéant, d'organiser une réunion d'urgence commandée par l'actualité du moment.

La non-interférence de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, notamment dans sa communication, devra être une préoccupation constante au cours de l'année 2022.

C. ÉVOLUTION DES EMPLOIS

En 2022, le plafond d'emplois du programme 129 atteindra 2 870 ETPT (+ 112) et, celui du programme 308, 674 ETPT (+ 53).

Aux chiffres concernant le programme 308, s'ajoute le plafond d'emplois du CSA qui n'y figure pas en sa qualité d'autorité publique indépendante. Son plafond d'emplois est traditionnellement mentionné dans le jaune budgétaire relatif aux autorités administratives et publiques indépendantes.

Le plafond d'emplois du CSA, qui était de 290 ETPT pour 2021, sera pour l'ARCOM au 1^{er} janvier 2022 constitué de la somme des plafonds actuels du CSA et de l'Hadopi, soit **355 ETPT**.

2. UN BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » TOUJOURS EN DIMINUTION

La **Direction de l'information légale et administrative (DILA)** a pour missions de **garantir l'accès au droit, d'informer les citoyens sur leurs démarches administratives** ou encore de contribuer à la transparence de la vie publique, économique et financière. Elle opère au moyen des sites internet « Légifrance », « Service public » et « Vie publique » ainsi que du numéro d'appel « 3939 Allô service public ».

Elle assure également **l'impression de livres et de revues** pour des administrations ainsi que de ses propres publications sous la marque *La Documentation française*.

L'imprimerie de la DILA, qui a connu un premier tournant avec la fin du *Journal officiel* papier en 2016, **continue de réduire progressivement son activité**.

Sur le plan budgétaire, la DILA **poursuit ses efforts** de réduction des dépenses de fonctionnement et de maîtrise des dépenses de personnels.

Pour 2022, les autorisations d'engagement s'élèvent à 155 M€ (- 1,01 %) et les crédits de paiement à 149,5 M€ (- 1,86 %).

Grâce à la reprise de l'activité économique, les prévisions pour 2021 de recettes de la DILA, provenant de la parution d'annonces légales et de la vente de publications et abonnements, sont révisées à la hausse, passant de 159 M€ à 180 M€. L'estimation pour 2022 est cependant prudente, à hauteur de 164 M€.

Le **plafond d'emplois pour 2022**, fixé à 564 ETPT, est **stable** par rapport à 2021.

3. UN SOUTIEN APPUYÉ À LA SÉCURITÉ ET À LA PROTECTION DES DONNÉES

Poursuivant l'effort mené depuis plusieurs années, le projet de loi de finances pour 2022 met l'accent sur la **lutte contre le terrorisme**, les **atteintes à la sécurité nationale** et la **cybercriminalité**.

La **coordination de la sécurité et de la défense** (Action 02) voit ses crédits pour 2022 diminuer de 3,06 % en autorisations d'engagement mais **augmenter de 5,86 % en crédits de paiement** qui atteignent **381,5 M€**.

Cette action regroupe budgétairement le **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale** (SGDSN) (près de **274 M€** de crédits de paiement), les **Fonds spéciaux** (budget de **76M€**) et le **Groupement interministériel de contrôle** (budget de **31,6 M€**).

D'importants renforts en personnel sont prévus pour 2022, **+ 107 ETP en schéma d'emploi**, afin d'étoffer tant les services du SGDSN que du GIC.

- **L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information** (ANSSI), qui relève du SGDSN, **ne voit pas la cybercriminalité faiblir**. Cette dernière n'a cependant pas explosé, ce que pouvait laisser craindre le recours massif au télétravail. Guillaume Poupard, directeur de l'ANSSI, l'explique par le développement du télétravail avant même la crise sanitaire, ce qui avait conduit les directions des services informatiques à renforcer la sécurité de leurs réseaux.

Pour remplir ses missions face à une cybercriminalité de plus en plus sophistiquée, l'ANSSI disposera **fin 2021** de **600 agents**. Pour faire face à son développement, l'ANSSI ouvrira en **2023** une **antenne à Rennes**, à proximité de services du ministère des armées, créant un **pôle de compétence en cyberdéfense** où 200 agents travailleront à terme.

L'ANSSI bénéficie au titre du **plan de relance** d'une enveloppe de **136 M€** dont les autorisations d'engagement ont été ouvertes entièrement en loi de finances initiale pour 2021 et couvertes par 32 M€ de crédits de paiement en 2021. La poursuite de l'exécution des opérations du plan de relance en 2022 conduit à une ouverture à hauteur de 62 M€ en crédits de paiement.

Elle permet à court terme de **rehausser le niveau de sécurité de 700 entités** du secteur public (collectivités territoriales, hôpitaux devenus opérateurs de services essentiels) en finançant un « parcours de cybersécurité » : un audit, un plan d'action et un début de mise en œuvre des préconisations.

Le plan de relance permettra également à l'Agence de financer des projets dans les ministères et les CERT (*Computer Emergency Response Team*), centres d'alerte et de réaction aux attaques informatiques.

En effet, l'Agence souhaite développer son **offre de services préventifs** qui sont complémentaires à ses interventions lorsque surviennent des incidents. Le rapporteur salue l'évolution de la **prise de conscience** de l'importance de l'action de l'ANSSI, dont le budget devait, au début du quinquennat, être soutenu par des amendements des rapporteurs lors de l'examen de celui-ci en séance au Sénat.

- L'année en cours a été marquée par la **création**, par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 de Viginum, **Service à compétence nationale de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères** de nature à porter **atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation**, notamment lorsque celles-ci sont de nature à altérer l'information des citoyens pendant les périodes électorales.

La création de ce service, qui ne peut qu'être saluée, suscite toutefois un certain étonnement car elle laisse à penser que la lutte contre cette menace n'était pas particulièrement organisée jusqu'alors.

Le chef de service de Viginum, Gabriel Ferriol, explique être engagé dans un processus de « **montée en charge** » des plans de recrutement de ses agents, de mise en place des moyens opérationnels et de définition de l'encadrement juridique de son action en lien avec la CNIL.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la **capacité de Viginum à être pleinement opérationnel** pour la consultation le **12 décembre prochain** sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle Calédonie, voire pour l'élection présidentielle d'avril 2022.

Ce nouveau service, doté actuellement de 21 ETPT, bénéficiera en 2022 de 31 postes supplémentaires.

Cependant, son **budget annuel n'est pas clairement défini**. Il dépendra de sa capacité de recrutement mais aussi de ses dépenses pour l'acquisition de moyens techniques conditionnés par l'encadrement juridique et technique en cours de définition. Gabriel Ferriol estime les besoins du service en crédits d'équipement entre 1,6 et 5 M€.

Le SGDSN, qui soutient Viginum, est doté de ce chef en 2022 de crédits supplémentaires hors titre 2 de 6,63 M€ en autorisations d'engagement et 7,18 M€ en crédits de paiement. Le **rapporteur s'assurera que la création de ce nouveau service ne se fera pas au détriment des autres entités** de l'action 02 dédiée à la coordination de la sécurité et de la défense qui ont elles aussi besoin d'un renforcement de leurs moyens.

- Le **Groupement interministériel de contrôle** (GIC), adossé administrativement et financièrement au SGDSN, a connu ces dernières années une **importante évolution**. Initialement service de personnels d'exécution, il s'est transformé en service d'ingénierie doté d'une capacité d'innovation, lui permettant d'être réactif face à l'évolution de la nature et du nombre de techniques de renseignements mises en œuvre à la demande des services de renseignement.

Pour 2022, le plafond d'emplois du GIC atteint **236 ETPT** (224 en 2021). L'objectif, qui était en 2016 fixé à 250 ETPT, n'est pas encore atteint par le GIC confronté à une **évolution de son activité** en raison des réformes législatives votées ces dernières années.

Le GIC est ainsi concerné par les dispositions de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement portant notamment sur la centralisation des interceptions par satellite, la pérennisation de la technique de l'algorithme, et leurs élargissements aux URL, ou encore l'encadrement de la transmission de renseignements entre services français.

Le rapporteur s'interroge toutefois sur l'**adéquation des moyens**, bien qu'en hausse, alloués au GIC qui estime ne pas être en mesure, par exemple, d'anticiper les conséquences du déploiement de la 5G. Or il est indispensable que le GIC puisse offrir un service de qualité aux services de renseignement. Ceci est un **enjeu de sécurité**, mais aussi de l'efficacité des contrôles par la CNCTR.

- La **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement** (CNCTR) qui complète ce dispositif, dotée d'un budget de **3 M€, en hausse de 5,78 %**, s'inscrit dans un cadre juridique très élaboré, plus particulièrement sur le plan réglementaire, selon son nouveau président, Serge Lasvignes, nommé en septembre dernier.

La commission traitera environ **80 000 demandes d'avis cette année**, nombre relativement stable par rapport à l'an dernier mais en forte hausse au regard des 67 000 avis de 2016.

Le contrôle exercé a posteriori permet à la commission de s'assurer de l'existence d'une autorisation et du respect des modalités de celle-ci lors de la mise en œuvre d'une technique de renseignement. En 2020, en raison de la crise sanitaire, la CNCTR a dû limiter le nombre de ses contrôles sur pièces et sur place au sein des services de renseignement et dans les centres territoriaux du GIC avec 76 contrôles menés contre plus d'une centaine en 2019. L'année 2021 devrait marquer le retour à une activité normale de contrôle.

Constatant plus généralement un « **basculement technologique** » des moyens à mettre en œuvre (cryptage des communications, extension de la technique de recueil de données de connexion en temps réel aux adresses complètes de ressources sur internet utilisées), le président de la CNCTR veut procéder en 2022 au recrutement d'un ingénieur « de très haut niveau ». Il estime que le plafond d'emplois et le budget de la commission le permettent. Le rapporteur considère ce projet parfaitement cohérent afin que la commission exerce ses missions efficacement. La CNCTR devra probablement à nouveau évoluer dans ses compétences prochainement, pour tenir compte de la **décision « Big Brother Watch »** de la Cour européenne des droits de l'homme qui pose la nécessité d'un **meilleur encadrement des échanges avec les services étrangers**. Abordé lors de la discussion sur la loi **relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement** promulguée le 30 juillet 2021 mais sans que cela n'engendre de conséquences sur le texte voté, il faudra très probablement y revenir.

- La **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** poursuit son expansion puisqu'elle bénéficiera en 2022 de **25 emplois supplémentaires**, son plafond d'emplois atteignant 263 ETPT ; son budget sera augmenté de près de 2,5 M€.

La CNIL fait toujours face à un **afflux de questions par voie électronique** (20 000 par an dont 1 500 qualifiées de complexes) **ainsi que de plaintes** (environ 14 000 pour 2021).

Sa présidente, Marie-Laure Denis, s'est fixée pour objectif de résorber, avant la fin de son mandat, le stock de plaintes en cours. La CNIL reste également très sollicitée pour des **demandes de conseils**, parfois très complexes, sur le RGPD dont l'acculturation par les entreprises peut se révéler difficile. Elle doit pouvoir les accompagner en éditant des référentiels à leur attention.

Elle traitera en 2021 aux fins d'**autorisation plus de 500 traitements de données personnelles** sensibles dans le domaine de la santé, contre 420 en 2020. Elle contrôle les traitements de données, sur place, sur pièces et en ligne. En 2020, la CNIL a infligé des **amendes d'un montant total de 135 M€**, soit plus de six fois son budget annuel.

La coopération européenne, qui est la règle en présence d'un traitement transfrontalier, est très chronophage pour les autorités de régulation des 27 pays européens. Selon la localisation de l'établissement principal, la CNIL sera soit chef de file (11 cas actuellement) en charge de proposer les mesures, soit autorité compétente (47) se prononçant sur les propositions de décisions de ses homologues¹.

La CNIL souhaite mieux soutenir les opérateurs publics et privés déclarant une violation de données. Le RGPD impose en effet une obligation de sécurisation à l'ensemble des opérateurs traitant des données personnelles.

Dans ces conditions, **le rapporteur estime l'objectif de 300 ETP** (263 ETP en 2022) revendiqué par la CNIL **parfaitement justifié**.

4. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS, UNE PETITE MISSION AUX ENJEUX ESSENTIELS POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ÉTAT DE DROIT

- La loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique organise la **fusion, au 1^{er} janvier 2022**, du

¹ Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2022

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) au sein de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

Le président du CSA, Roch-Olivier Maistre, évoque une réforme ayant pour ambition, non pas de réaliser des économies d'échelle, mais de « **porter une politique plus efficace dans un univers en profonde transformation** ».

Le CSA, créé en 1989 à l'ère des médias traditionnels, est désormais le régulateur de **nouveaux usages plus fragmentés** ainsi que de **nouveaux acteurs**.

Le champ d'action du CSA a été considérablement étendu ces derniers mois par l'ordonnance du 21 décembre 2020 transposant en droit français la **directive** (UE) du 14 novembre 2018 relative à la **fourniture de services de médias audiovisuels (SMA)**. Elle assujettit les plateformes de partage de vidéos à des obligations légales sous la supervision du régulateur.

La **loi n° 2021-1109** du 24 août 2021 confortant le respect des **principes de la République** impose aux plateformes de contenus en ligne des obligations procédurales et de moyens de **lutte contre les contenus haineux en ligne**, dont elle confie la supervision au CSA. Le régulateur se voit conférer un **pouvoir de sanction** pouvant atteindre 20 M€ ou 6 % du chiffre d'affaires annuel mondial.

Pour 2022, le projet de loi de finances prévoit pour le nouveau régulateur, l'ARCOM, une subvention équivalente à celle du CSA et de l'Hadopi, à laquelle s'ajoute 0,9 M€ afin de financer les deux membres supplémentaires du collège, ainsi que le coût de six emplois autorisés deux ans auparavant.

Le régulateur sollicitera dans les prochaines années les moyens humains et financiers pour faire face à ces nouveaux enjeux.

- La **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** obtient pour 2022 la consolidation de 2 ETP octroyés en 2021 en mesure de gestion, conséquence de la reprise au 1^{er} février 2020 des compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP).

La Haute Autorité bénéficiera en 2022 de **deux emplois supplémentaires**, ce qui porte son plafond d'emplois à 67 ETPT. Ces renforts rejoindront le pôle dédié à la **déontologie des fonctionnaires**, plus précisément les prénominations de hauts fonctionnaires et les projets de reconversion professionnelle pour lesquels une réponse doit être rendue dans des délais contraints. De plus, la HATVP exerce, pendant les trois années suivant son avis, un **contrôle des réserves qu'elle aura émises** et dont le non-respect pourra entraîner des sanctions disciplinaires.

L'année **2021** a été une année record avec **17 000 déclarations d'intérêts et de patrimoine** adressées à la HATVP. **Moins de la moitié des maires ont respecté spontanément les délais impartis** mais, après relance, seule une **très petite minorité de dossiers a été transmise au procureur de la République**.

L'année 2022 sera marquée par un nombre important de déclarations du fait des élections (sorties et arrivées dans les cabinets ministériels, renouvellement de députés). Une fois contrôlées, les déclarations d'intérêts et de patrimoine seront publiées.

La question de la **définition de la prise illégale d'intérêts et du conflit d'intérêts**, soulevée à plusieurs reprises par la HATVP, devrait trouver sa solution dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, définitivement adopté par le Parlement, et dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. La Haute Autorité souligne qu'actuellement la définition de l'infraction par le code pénal est imprécise et que les jurisprudences divergentes des ordres judiciaire et administratif sont source d'insécurité juridique.

La Haute Autorité réaffirme sa **préoccupation** à propos du **répertoire numérique des représentants d'intérêts** dont elle assure la gestion en application de la loi n° 2016-1691,

dite « Sapin 2 », du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Elle estime que le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts est peu opérationnel et ajoute des critères qui permettent de contourner l'intention de la loi. **L'extension** du répertoire numérique des représentants d'intérêts **aux décideurs locaux**, dont l'entrée en vigueur a été reportée **au 1er juillet 2022** à l'initiative du Sénat, est une **source d'inquiétude pour la HATVP**. Elle déplore un dispositif qui risque de **faire peser des obligations déclaratives disproportionnées** sur des représentants d'intérêts plus nombreux et aux moyens plus faibles que les acteurs nationaux.

Le rapporteur regrette que le report de l'entrée en vigueur du dispositif aux décideurs locaux n'ait pas été mis à profit par le Gouvernement pour réfléchir à son amélioration, ainsi que le demandait la HATVP.

- Le Défenseur des droits connaît une croissance constante de son activité. L'institution traitera en **2021** plus de **120 000 réclamations**, prises en charge à 80 % par ses 530 délégués territoriaux.

L'année 2021 a été marquée par le lancement le 12 février, à la demande du Président de la République, de la **plateforme antidiscriminations.fr et du numéro d'appel 3928**. À cette fin, 15 ETPT et 1,3 M€ de budget ont été accordés en mesure de gestion, faute d'avoir pu être intégrés dans le projet de loi de finances pour 2021.

Pour 2022, ces mesures de gestion sont pérennisées. **2 ETP supplémentaires** sont accordés par ailleurs à la défenseure des droits qui souhaite recruter 2 juristes expérimentés.

La nouvelle plateforme engendre toutefois un surcroît de notoriété à l'institution qui doit faire face à un accroissement des saisies en raison d'une numérisation des services publics qui les rend très peu accessibles aux usagers. La défenseure des droits note d'ailleurs que cela peut aussi être le cas pour les délégués territoriaux et que cela ne concerne pas uniquement les personnes ayant des difficultés avec l'outil numérique.

La situation des étrangers devant renouveler leur titre de séjour est à cet égard **très préoccupante, faute de pouvoir obtenir un rendez-vous en préfecture**. Le harcèlement scolaire est aussi en forte croissance, tandis que les discriminations au retour de congés de maternité subsistent et demandent une vigilance toute particulière.

Les crédits hors titre 2 atteindront 24,4 M€ et progressent de 0,8 M€, dont 0,1 M€ sera consacré au **recrutement de 20 délégués territoriaux supplémentaires** afin de porter leur nombre à **550**. Cet effort est indispensable pour permettre aux délégués de faire face à l'accroissement des saisines.

Le rapporteur estime que l'activité des délégués doit faire l'objet d'un accompagnement et d'une évaluation afin d'apporter un service de qualité équivalente sur tout le territoire. La création en 2019 de postes de chefs de pôles territoriaux chargés de coordonner le traitement des dossiers est à saluer.

La défenseure des droits considère cependant que cet effort budgétaire non négligeable sera rapidement insuffisant car, à périmètre constant, la hausse du budget a été très faible ces dernières années. Et de gros efforts de rationalisation et de mutualisation ont permis dans le même temps de supprimer 17 ETPT dans les fonctions support. Des emplois métiers supplémentaires seront nécessaires si le Parlement adopte les propositions de loi organique et ordinaire du député Sylvain Waserman visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, actuellement en navette.

- L'institution du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)**, créée en 2008, dispose d'un **budget stable depuis 2016**, à hauteur de 5,44 M€ en crédits de paiement pour 2022, bien que le nombre de personnes privées de liberté soit en hausse continue, tant en établissements pénitentiaires qu'en centres de rétention administrative.

L'activité du Contrôleur général s'est intensifiée depuis **l'installation dans les cellules de lignes téléphoniques** permettant aux détenus d'appeler beaucoup plus facilement l'institution.

La loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au **respect de la dignité en détention**, adoptée à l'initiative du Sénat, place *de facto* l'institution au cœur du dispositif. Le Contrôleur général porte en effet depuis de nombreuses années un regard critique sur les conditions d'enfermement dans l'ensemble des lieux de privation de liberté qui sont systématiquement visités. L'augmentation du nombre de détenus depuis juillet 2020 est à cet égard particulièrement préoccupante, passant de 58 800 à près de 70 000 au 1^{er} octobre 2021.

C'est très logiquement que le CGLPL est sollicité par les magistrats et les avocats afin de dispenser des **formations sur la question de la dignité des conditions de détention**.

À juste titre, le mode de calcul des 150 lieux visités par an sera révisé en 2022, en affectant une pondération selon le nombre de personnes privées de liberté dans l'établissement contrôlé.

Le rapporteur se félicite que la contrôleure générale, Dominique Simonnot, se soit **engagée dans une démarche de diminution des délais de publication des rapports**.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et au budget annexe « Publications officielles et information administrative » du projet de loi de finances pour 2022.

POUR EN SAVOIR +

- **Annexes au projet de loi de finances pour 2022 : mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »** (www.budget.gouv.fr)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jean-Yves Leconte

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Socialiste, Écologiste et Républicain)
représentant les Français établis hors de France

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>