

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, 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 (16^{ème} législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022.....	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
A. UNE INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES EN FORTE AUGMENTATION	9
B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES RELATIVES À LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	10
C. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DÉLAIS D'INSTRUCTION EN NETTE AMÉLIORATION.....	11
SECONDE PARTIE	
LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »	
I. DES RECETTES EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2021	13
II. DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES	14

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2022 au titre de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** s'élevaient à **960 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,0 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)**.
2. À périmètre constant, la consommation de ces crédits atteint **851 millions d'euros en AE et 890 millions d'euros en CP**, soit un **taux d'exécution de 89 % en AE et 86 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, contre respectivement 81 % et 92 % en 2021.
3. Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a connu en 2022 une **augmentation importante des demandes d'indemnisations de victimes des essais nucléaires français**, ce qui a nécessité plus de 2 millions d'euros de dotations complémentaires par rapport à sa dotation initiale.
4. Le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** a connu en 2022 une **légère diminution de ses recettes (-5 % par rapport à 2021)**, qui se sont élevées à un montant de 194 millions d'euros.
5. Le rapporteur spécial s'étonne de l'**importante trésorerie du budget annexe (792 millions d'euros en 2022)** et s'interroge sur les moyens de mobiliser cette dernière au profit du budget général de l'État.

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

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe diverses entités rattachées au Premier ministre :

- les **services du Premier ministre** à proprement parler (programme 129 - Coordination du travail gouvernemental) ;

- une **dizaine d'autorités administratives indépendantes** et d'organismes assimilés (programme 308 - Protection des droits et libertés) ;

- à titre temporaire, le **Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne** (programme 359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne), spécifiquement créé afin de coordonner la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022.

La **loi de finances initiale** pour 2022 prévoyait **959,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,04 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)** au titre de la mission.

La **consommation des crédits** de la mission s'est élevée à **852,0 millions d'euros en AE** et **890,0 millions d'euros en CP**, soit un **taux d'exécution de 89 % en AE** et **86 % en CP**, contre respectivement 81 % et 92 % en 2021.

**Exécution des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
en 2022**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2021	Crédits ouverts en 2022*	Crédits exécutés en 2022	Taux d'exécution des crédits ouverts en 2022
129 - Coordination du travail gouvernemental	AE	633,8	773,8	672,4	86,9 %
	CP	673,8	823,8	683,9	83,0 %
308 - Protection des droits et libertés	AE	101,9	116,4	115,0	98,8 %
	CP	100,8	117,1	115,5	98,6 %
359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne	AE	36,4	69,4	64,6	93,0 %
	CP	9,7	95,9	90,6	94,4 %
Total de la mission	AE	772,2	959,5	852,0	88,8 %
	CP	784,3	1 036,8	890,0	85,8 %

* y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'évolution des dépenses observée sur la mission en 2022 s'explique principalement par celles portées par le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui représente plus des trois-quarts des dépenses de la mission.

En 2022, le périmètre du programme 129 s'est élargi avec, d'une part, la **mise en place du secrétariat général à la planification écologique (SGPE)** et, d'autre part, le **rattachement de trois nouveaux secrétariats d'État¹ à la Première Ministre**, conséquence de la constitution d'un nouveau Gouvernement pendant l'été 2022. À cela s'ajoute la **montée en puissance, au cours de l'année 2022, de Viginum**, le nouveau service de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères, créé fin 2021.

Malgré cet élargissement de périmètre, d'importantes sous-consommations ont été constatées, notamment sur les dépenses de personnel. Les crédits de titre 2 n'ont ainsi été consommés qu'à 94 %, avec une **sous-consommation du plafond d'emploi de 151 ETPT du fait de difficultés de recrutement et de fidélisation des agents**, principalement contractuels, dans le secteur informatique. Pour l'année 2023, le programme 129 bénéficie par conséquent d'un report de crédits

¹ À savoir le secrétariat d'État chargé de l'enfance, le secrétariat d'État chargé de la mer et le secrétariat d'État chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative.

d'un montant global de 77,6 millions d'euros en AE et de 120,8 millions en CP.

La **consommation des crédits de titre 2 du programme 308** « Protection des droits et libertés » s'est quant à elle élevée en 2022 à **48,8 millions d'euros**, en AE comme en CP, contre 48,2 millions d'euros en 2021, soit une légère augmentation de 1,2 %. Le **plafond d'emplois autorisé** du programme était de **671 ETPT en 2022**, contre 621 ETPT en 2021. La consommation du plafond d'emplois ne s'élève néanmoins qu'à un niveau de 645 ETPT, en raison de délais de recrutement plus longs que prévus.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UNE INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES EN FORTE AUGMENTATION

Institué en 2010 par la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français¹, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a connu en 2022 une **augmentation importante des demandes d'indemnisations (+ 51 % par rapport à 2021) de la part de victimes des essais nucléaires français dans le Sahara algérien et en Polynésie française**. Cette forte croissance a entraîné une **surconsommation des crédits à hauteur de 2,33 millions d'euros**, en AE comme en CP, par rapport à sa dotation en loi de finances initiale. Cet écart a pu être couvert en cours de gestion par la réserve constituée au niveau du programme 129.

Cette tendance reflète les **récentes évolutions législatives en matière d'octroi du statut de victime aux ayants droit**, saluées par le rapporteur spécial², et devrait encore s'accroître en 2023 et dans les années à venir. Elle traduit également une **amélioration des délais de traitement des demandes de reconnaissance de la qualité de victime** par le comité. En 2022, les délais d'instruction des dossiers s'élevaient ainsi à 7 mois (contre 8 mois en 2021), tandis que les délais de paiement des indemnités qui en découlent s'élevaient quant à eux à 2 mois (contre 3 mois en 2021).

Le rapporteur spécial se félicite de l'ensemble de ces améliorations, de nature à améliorer l'effectivité du dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

¹ Loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

² Cf. rapport n° 163 (2021-2022) de M. Paul Toussaint PARIGI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021.

B. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES RELATIVES À LA PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

En 2021, le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » a été créé afin de préparer et d'organiser la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE), qui s'est tenue au premier semestre 2022. L'année 2022 constitue donc la seconde année d'exécution de ce programme, qui s'est éteint comme prévu au 31 décembre 2022.

Exécution des crédits du programme 359 en 2022

(en millions d'euros)

Action		Crédits votés en LFI 2022	Crédits exécutés en 2022	Taux d'exécution par rapport à la prévision LFI
01 - Activités obligatoires de la présidence	AE	8,8	22,8	+ 160 %
	CP	37,7	30,8	- 18 %
02 - Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	AE	10,6	33,0	+ 212 %
	CP	48,5	44,0	- 9 %
03 - Fonctionnement du SGPFUE et des « biens collectifs »	AE	4,1	8,8	+ 5 %
	CP	16,4	15,7	- 4 %

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

Les trois actions du programme sont largement surconsommées en autorisations d'engagement, en raison du rattrapage du retard pris dans les engagements en 2021. En 2022, le programme 359 a en effet bénéficié d'un **report à hauteur de 87 millions d'euros en AE**, ce qui représente 372 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2022. Ces reports sont en partie dus à la crise sanitaire, qui a conduit à décaler l'organisation, par les ministères, de réunions prévues au mois de janvier 2022 et dont les crédits auraient dû être engagés avant la fin de l'année 2021.

À l'inverse, les actions du programme 359 sont sous-consommées de manière notable en crédits de paiement, dans des proportions variables selon les actions. Cette sous-consommation tient en particulier à l'organisation d'événements, à Bruxelles notamment, ayant été financés par des fonds européens, alors que ces événements avaient initialement été prévus en France. Par ailleurs, les restrictions sanitaires applicables pendant la période de la présidence française ont conduit à basculer des événements en visioconférence, ce qui a permis de générer des économies de

fonctionnement. Par conséquent, le rapporteur spécial considère que le niveau de dépenses inférieur aux prévisions résulte davantage d'un concours de circonstances que de réelles mesures d'économies.

C. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DÉLAIS D'INSTRUCTION EN NETTE AMÉLIORATION

S'agissant des **autorités administratives indépendantes relevant de la mission**, le contexte sanitaire exceptionnel avait conduit à un **allongement significatif du délai moyen d'instruction des dossiers en 2020 et, dans une moindre mesure, en 2021**, en raison notamment des difficultés rencontrées dans le traitement des courriers durant les différentes phases de confinement.

Délai moyen d'instruction des dossiers de diverses autorités administratives indépendantes du programme 308 « Protection des droits et libertés »

(en jours)

Autorité	2018	2019	2020	2021	2022
Défenseur des droits	66	64	74	64	61
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	128	144	164	151	89
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	49	62	79	95	68
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	25	33	48	54	40
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	128	179	85	82	51

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

En 2022, la plupart des autorités administratives ont retrouvé **des délais d'instruction proches de leur niveau d'avant-crise, voire en nette amélioration**. C'est notamment le cas de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** et de la **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, qui voient leurs délais d'instruction tomber à respectivement 89 et 51 jours, contre 151 et 82 jours en 2021.

Ces améliorations, que le rapporteur spécial salue, ont notamment été permises par l'instauration de nouvelles mesures d'organisation et le recrutement d'agents supplémentaires (+24 ETPT pour la CNIL et +1 ETPT pour la CADA).

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »

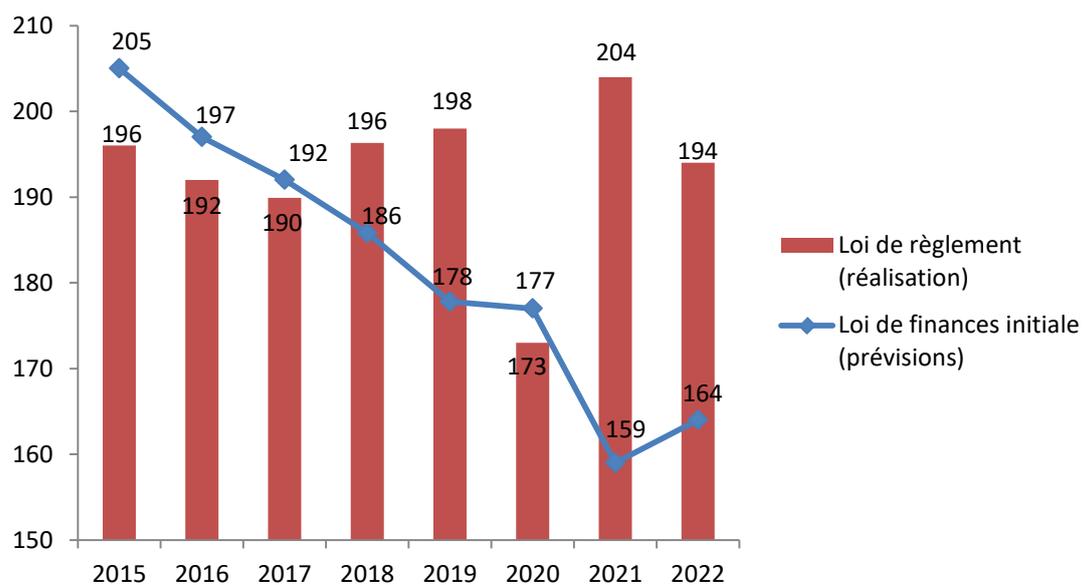
I. DES RECETTES EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2021

La mission « Publications officielles et information administrative » est un budget annexe géré depuis 2010 par la **direction de l'information légale et administrative (DILA)**, qui a pour principales missions la diffusion légale, l'édition publique et l'information administrative.

Dans la continuité de l'exercice 2021, l'exercice 2022 s'est caractérisé par des **recettes particulièrement élevées, à hauteur de 193,7 millions d'euros**, contre 204,1 millions d'euros en 2021, soit une baisse de 5 % en un an. Ces recettes restent malgré tout en hausse de 29,7 millions d'euros (+ 18 %) par rapport aux prévisions inscrites dans la loi de finances initiale pour 2022 et correspondent aux niveaux constatés dans les exercices précédant la crise du Covid-19, le niveau constaté en 2021 résultant d'un effet exceptionnel de rattrapage.

Évolution (2015-2022) des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



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

Cette **baisse sensible du niveau de recettes**, qui avait été anticipée en loi de finances initiale, provient également de **l'arrêt de la facturation complémentaire des avis publiés au Journal officiel de l'Union européenne** (-9 millions d'euros), ainsi que de la **baisse des recettes d'annonces légales publiées au Journal officiel** résultant de l'entrée en vigueur de la procédure simplifiée de changement de nom patronymique.

Évolution 2017-2022 des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022
Recettes tirées d'annonces	182,2	189,1	192,5	168,6	198,3	189,4
Recettes hors annonces	7,7	7,3	5,6	4,6	5,8	4,3
Total	198,9	196,4	198,1	173,2	204,1	193,7

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

II. DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES

Comme les années précédentes, les dépenses exécutées dans le cadre du budget annexe demeurent inférieures à la prévision inscrite en loi de finances initiale.

Les crédits consommés en 2022 se situent ainsi **14 % en-deçà des prévisions en AE**, et **7 % en-deçà s'agissant des CP**. **L'excédent dégagé par le budget annexe**, bien qu'en légère diminution, s'élève donc à **51,4 millions d'euros en 2022**, contre près de **66 millions d'euros en 2021**.

Exécution des crédits du budget annexe par programme en 2022

(en millions d'euros)

Programme		Crédits votés en LFI 2022	Crédits exécutés en 2022	Taux d'exécution par rapport à la prévision LFI
623 - Edition et diffusion	AE	51,1	42,2	83 %
	CP	44,9	44,5	99 %
624 - Pilotage et ressources humaines	AE	104,3	99,3	95 %
	CP	104,4	97,8	94 %
Total du budget annexe	AE	155,4	141,6	91 %
	CP	149,3	142,3	95 %

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

La **trésorerie** du budget annexe atteint ainsi un montant de **791,7 millions d'euros** et le **fonds de roulement** un niveau de **800,1 millions d'euros**. Ce niveau semble disproportionné au regard des besoins en investissement de la DILA et suscite donc des interrogations du rapporteur spécial, qui encourage une réflexion sur les moyens de remobiliser cette importante trésorerie au profit du budget général de l'État.

Évolution 2018-2022 de la trésorerie du budget annexe

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Fonds de roulement	587,3	648,4	685,7	750,2	800,1	+ 36 %
Trésorerie	579,8	637,8	675,8	740,8	791,7	+ 37 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 (Cour des comptes)