

... le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

Paul Toussaint PARIGI, Rapporteur spécial, Sénateur de la Haute-Corse

1. 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.**

2. 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.

3. 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.

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

Objet	Modalités d'octroi des crédits	Source de financement	Montant en euros (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 (<i>à venir</i>)	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

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.

4. 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.

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 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 »

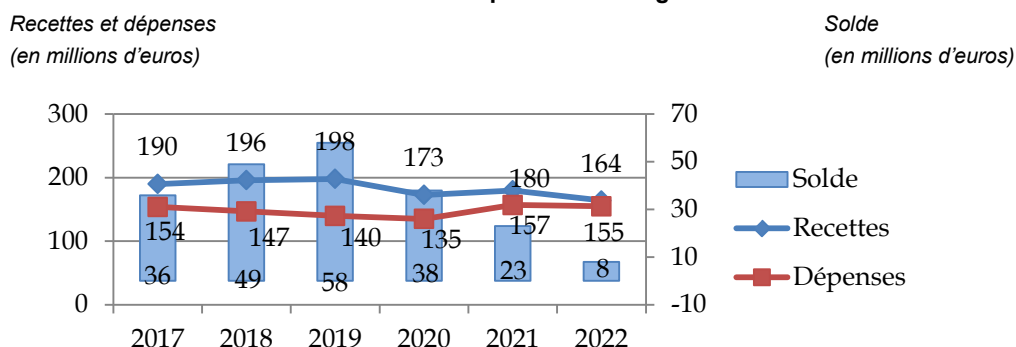
1. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURERAIT EXCÉDENTAIRE GRÂCE À UNE BAISSÉ DES DÉPENSES

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.**

Évolution 2017-2022 de l'équilibre du budget annexe



2. 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.**

Réunie le mardi 26 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission ainsi que du budget annexe.



Paul Toussaint PARIGI
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Écologiste – Solidarité
et Territoires) de la Haute-Corse

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28