

N° 144

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME IX

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT**

**BUDGET ANNEXE :**

**« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »**

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL</b> .....	<b>5</b>
<b>I. UN BUDGET 2021 « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » MAÎTRISÉ</b> .....	<b>6</b>
<b>A. ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS</b> .....	<b>6</b>
<b>B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS AU SEIN DE CHAQUE PROGRAMME</b> .....	<b>7</b>
1. <i>Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »</i> .....	<b>7</b>
2. <i>Programme 308 « Protection des droits et libertés »</i> .....	<b>8</b>
3. <i>Nouveau programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 »</i> .....	<b>9</b>
<b>C. ÉVOLUTION DES EMPLOIS</b> .....	<b>10</b>
<b>II. BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »</b> .....	<b>11</b>
<b>III. UN EXERCICE 2020 BOUSCULÉ PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>12</b>
<b>A. DES MÉTHODES DE TRAVAIL ADAPTÉES</b> .....	<b>12</b>
<b>B. DES MISSIONS QUI N'ONT PAS PU S'EXERCER PLEINEMENT</b> .....	<b>13</b>
<b>C. DES ENTITÉS CONFRONTÉES À UN SURCROÎT D'ACTIVITÉ</b> .....	<b>16</b>
<b>IV. LES PRIORITÉS FINANCÉES PAR LE BUDGET 2021</b> .....	<b>16</b>
<b>A. LA SÉCURITÉ</b> .....	<b>16</b>
<b>B. LE NUMÉRIQUE</b> .....	<b>17</b>
<b>C. DES MOYENS PONCTUELS AU PROFIT DU SGAE</b> .....	<b>17</b>
<b>D. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</b> .....	<b>17</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>19</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>23</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la **présidence de François-Noël Buffet, président**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de Jean-Yves Leconte**, les **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 2021**.

Le rapporteur a souligné en préambule que l'exécution du budget 2020 a été perturbée par la crise sanitaire consécutive à l'épidémie de covid-19. Plusieurs autorités administratives indépendantes, telles la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, n'ont pas été en mesure d'assurer leurs missions de contrôle sur place.

Le rapporteur a approuvé les efforts significatifs qui sont réalisés dans le projet de finances pour 2021 au bénéfice de la sécurité. Avec le développement sans précédent des relations de travail dématérialisées, le risque de cybercriminalité est élevé. Les 40 emplois supplémentaires alloués à l'ANSSI sont donc les bienvenus.

La CNIL bénéficiera de 20 emplois supplémentaires qui sont justifiés par la hausse constante de son activité depuis plusieurs années ainsi que l'accélération de la numérisation de la société. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique obtient elle aussi des moyens supplémentaires pour accomplir ses missions de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, de contrôle déontologique dans la fonction publique, et de gestion du répertoire des représentants d'intérêts.

Le rapporteur a rappelé son opposition de principe aux mises à disposition de personnel au bénéfice d'autorités administratives du programme 308 « Protection des droits et libertés » en ce qu'elles portent atteinte à leur indépendance.

Favorable à l'adoption des crédits examinés, le rapporteur a émis plusieurs réserves concernant le Service d'information du gouvernement dont le budget a beaucoup augmenté en 2020 alors même que de petites structures, comme la MIVILUDES, sont victimes d'une rationalisation injustifiée. Par ailleurs, la dispersion des crédits en matière de sécurité numérique, dont certains figurent au nouveau programme « Plan de relance », ne contribue pas à la lisibilité budgétaire.

La commission 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* » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

## I. UN BUDGET 2021 « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » MAÎTRISÉ

### A. ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés en 2021 pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont, hors programme 359 qui vient d'être créé, en hausse de 2,02 % en autorisations d'engagement et de 2,78 % en crédits de paiement par rapport à ceux votés pour 2020.

Évolution à périmètre courant et par programme des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (hors nouveau programme 359)

(en euros)<sup>1</sup>

Mission Direction de l'action du Gouvernement (hors nouveau programme 359)	AE LFI 2020	AE PLF 2021	Évolution	CP LFI 2020	CP PLF 2021	Évolution
Coordination du travail gouvernemental	710 389 516	723 186 115	+ 1,38 %	690 031 222	709 665 821	+ 2,85 %
Protection des droits et libertés	100 500 936	104 111 852	+ 3,59 %	100 919 662	103 238 723	+ 2,30 %
<b>Total de la mission</b>	<b>810 890 452</b>	<b>827 297 967</b>	<b>+ 2,02 %</b>	<b>790 950 884</b>	<b>812 904 544</b>	<b>+ 2,78 %</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

À périmètre constant, les autorisations d'engagement de la mission augmentent de 1,90 % tandis que les crédits de paiement augmentent de 2,68 % (hors nouveau programme 359).

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2021.

**Évolution à périmètre constant et par programme des crédits de la mission  
« Direction de l'action du Gouvernement » (hors nouveau programme 359)**

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2020		PLF 2021 structure constante		Évolution 2020/2021 structure constante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Coordination du travail gouvernemental	710,39	690,03	722,52	709,21	+ 1,7 %	+ 2,78 %
Protection des droits et libertés	100,50	100,92	103,78	102,91	+ 3,26 %	+ 1,97 %
<b>Total</b>	<b>810,89</b>	<b>790,95</b>	<b>826,30</b>	<b>812,12</b>	<b>+ 1,90 %</b>	<b>+ 2,68 %</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

**B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS AU SEIN DE CHAQUE PROGRAMME**

**1. Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**

**Évolution des crédits du programme 129 demandés en 2021  
par rapport à la loi de finances pour 2020**

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	Évolution en %
01	Coordination du travail gouvernemental	97 245 378	98 571 708	+ 1,36 %	97 312 939	98 571 708	+ 1,29 %
02	Coordination de la sécurité et de la défense	386 272 404	389 565 493	+ 0,85 %	352 779 720	361 872 809	+ 2,58 %
03	Coordination de la politique européenne	15 442 618	16 524 457	+ 7,01 %	15 442 618	16 524 457	+ 7,01 %
10	Soutien	98 889 696	99 707 599	+ 0,83 %	114 906 525	117 041 989	+ 1,86 %
11	Stratégie et prospective	23 219 705	25 263 769	+ 8,80 %	23 219 705	25 263 769	+ 8,80 %
13	Ordre de la Légion d'honneur	27 987 595	27 987 595	=	27 987 595	27 987 595	=
15	MILDECA	17 023 477	16 666 673	- 2,10 %	17 023 477	16 666 673	- 2,10 %
16	Coordination de la politique numérique	44 308 643	48 898 821	+ 10,36 %	41 358 643	45 736 821	+ 10,59 %
	<b>Total</b>	<b>710 389 516</b>	<b>723 186 115</b>	<b>+ 1,80 %</b>	<b>690 031 222</b>	<b>709 665 821</b>	<b>+ 2,85 %</b>

Source : PAP de la mission « Coordination du travail gouvernemental »  
annexé au projet de loi de finances pour 2021

Les crédits du haut-commissaire au plan, institué par décret n° 2020-1101 du 1<sup>er</sup> septembre 2020, rattaché pour sa gestion administrative et financière au secrétariat général du Gouvernement, ne figurent pas dans le projet de budget. Selon la Secrétaire générale du Gouvernement, Claire Landais, le haut-commissaire au plan disposera d'un budget de 250 000 € environ et du concours d'une douzaine de personnes (chargés de mission et personnels assurant des fonctions support).

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

## 2. Programme 308 « Protection des droits et libertés »

### Évolution des crédits du programme 308 demandés en 2021 par rapport à la loi de finances pour 2020

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	Évolution en %
02	CNIL	20 423 725	21 839 017	+ 6,93 %	20 423 725	21 839 017	+ 6,93 %
03	CSA	37 478 593	37 484 406	+ 0,02 %	37 478 593	37 484 406	+ 0,02 %
05	CGLPL	4 964 685	6 318 173	+ 27,26 %	5 364 685	5 406 488	+ 0,78 %
06	Autres autorités indépendantes (CADA, CCNE, CNCDH)	4 038 641	3 924 851	- 2,82 %	4 038 641	3 924 851	- 2,82 %
09	Défenseur des droits	22 900 897	22 990 547	+ 0,39 %	22 900 897	22 990 547	+ 0,39 %
10	HATVP	7 275 629	8 011 289	+ 10,11 %	7 294 355	8 049 845	+ 10,36 %
12	CNCTR	2 769 960	2 872 982	+ 3,72 %	2 769 960	2 872 982	+ 3,72 %
13	CSDN	648 806	670 587	+ 3,36 %	648 806	670 587	+ 3,36 %
<b>Total</b>		<b>100 500 936</b>	<b>104 111 852</b>	<b>+ 3,59 %</b>	<b>100 919 662</b>	<b>103 238 723</b>	<b>+ 2,30 %</b>

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »  
annexé au projet de loi de finances pour 2021



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

(en euros)

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021
01	Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	-	47 398 387	-	18 453 720
02	Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	-	57 249 903	-	19 323 757
03	Fonctionnement du SGPFUE et « biens collectifs »	-	21 950 759	-	9 662 017
<b>Total</b>		-	<b>126 599 049</b>	-	<b>47 439 494</b>

La France assurera la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Par décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020, est créé un Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE), placé sous l'autorité du Premier ministre. La même organisation avait été retenue à l'occasion de la présidence française de 2008.

Ces crédits (action 01) sont destinés à financer les manifestations imposées par le calendrier européen ainsi que celles qui incombent traditionnellement à l'État membre qui exerce la présidence du Conseil de l'Union européenne, soit une vingtaine de réunions.

Une autre enveloppe (action 02) permettra de financer environ 250 manifestations de taille variable correspondant à des initiatives particulières de la France pendant sa présidence.

Les personnels affectés au SGPFUE, évalués à une quinzaine, seront mis à disposition par d'autres administrations, indique le projet annuel de performance de la mission, sans plus de précisions à ce stade.

### C. ÉVOLUTION DES EMPLOIS

#### Évolution du plafond d'emplois (exprimé en équivalent temps plein travaillé, [ETPT])

	Plafond LFI 2020	Plafond PLF 2021	Évolution
Programme 129	2914	2 782	- 132 ETPT
Programme 308	595	621	+ 26 ETPT

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »  
annexé au projet de loi de finances pour 2021

Des modifications intervenues sur le périmètre de la mission entraînent d'**importants transferts d'ETPT**.

C'est ainsi que 230 ETPT sont désormais affectés au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » alors même qu'ils sont mis à disposition du **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**. Cela fait suite à la décision de ne plus rembourser, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les dépenses de rémunération afférentes, décision que votre rapporteur avait dénoncée l'an dernier dans la mesure où elle ne contribue pas à la lisibilité budgétaire, bien au contraire.

Deux ETPT quittent également le programme « Coordination du travail gouvernemental » à la suite du rattachement de la MIVILUDES auprès du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) au ministère de l'intérieur, choix que votre rapporteur avait également regretté.

Le programme 308 « Direction de l'action du Gouvernement » bénéficie de l'entrée de 4 ETPT et de la masse salariale associée en provenance du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ». C'est la conséquence du transfert à la **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**, opéré par la loi du 6 août 2019, des missions de la Commission de la déontologie de la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> février 2020.

Le rapporteur regrette la méthode retenue, à savoir une mesure de gestion en cours d'année 2020 et non à l'occasion de la précédente discussion budgétaire. En effet, à son initiative, la commission des lois avait adopté un amendement en ce sens, amendement auquel le Gouvernement a donné un avis défavorable et qui n'a pas été adopté en séance.

## II. BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

La **direction de l'information légale et administrative (DILA)**, qui 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, opère au moyen des sites internet « Légifrance », « Service public » et « Vie publique » ainsi que du numéro d'appel « 39 39 ».

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

(en euros)

Budget annexe « publications officielles et information administrative »		AE LFI 2020	AE PLF 2021	Évolution	CP LFI 2020	CP PLF 2021	Évolution
<b>Programme 623</b>		<b>51 440 000</b>	<b>49 440 000</b>	<b>- 3,88 %</b>	<b>46 735 000</b>	<b>44 947 000</b>	<b>- 3,83 %</b>
01	Diffusion légale	6 000 000	5 050 000	- 15,8 %	6 000 000	5 050 000	- 15,8 %
02	Information administrative, édition publique et promotion	45 440 000	44 390 000	- 2,31 %	40 735 000	39 897 000	- 2,06 %
<b>Programme 624</b>		<b>110 178 854</b>	<b>107 691 055</b>	<b>- 2,26 %</b>	<b>109 878 854</b>	<b>107 391 055</b>	<b>- 2,26 %</b>
01	Pilotage, modernisation et activités numériques	8 000 000	9 000 000	+ 12,5 %	7 700 000	8 700 000	+ 12,99 %
02	Dépenses de personnel	64 568 854	62 731 055	- 2,85 %	64 568 854	62 731 055	- 2,85 %
03	Convention d'État - Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels	37 610 000	35 960 000	- 4,39 %	37 610 000	35 960 000	- 4,39 %

Source : PAP du budget annexe « Publications officielles et information administrative » annexé au projet de loi de finances pour 2021

En raison de la crise sanitaire, les prévisions pour 2020 de recettes de la DILA, provenant de la parution d'annonces légales et de la vente de publications et abonnements, ont été revues à la baisse.

(en euros)

RECETTES DE LA DILA	LFI 2020	Prévisions 2020 révisées	PLF 2021
ANNONCES	172 000 000	148 000 000	155 000 000
RECETTES HORS ANNONCES	4 500 000	3 500 000	4 000 000
TOTAL DES RECETTES	177 300 000	151 500 000	159 000 000

Une augmentation des recettes est prévue en 2021, grâce au plan de relance de l'économie, et le budget devrait rester excédentaire.

Le plafond d'emplois sera de 605 ETPT en 2021, soit une diminution de 11 ETPT. La DILA poursuit ainsi sa politique de réduction des effectifs de forte ampleur engagée depuis 2015 au moyen d'un plan de départ volontaire.

### III. UN EXERCICE 2020 BOUSCULÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

La mesure de confinement, annoncée par le Président de la République le 16 mars 2020 et entrée en vigueur le lendemain, a conduit les entités et autorités administratives indépendantes relevant de la mission ainsi que la DILA à s'adapter à cette situation inédite.

#### A. DES MÉTHODES DE TRAVAIL ADAPTÉES

Plusieurs entités, dont le **secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** ou le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)**, ont adopté le télétravail pour l'ensemble de leurs effectifs. Cette décision a engendré des dépenses informatiques afin d'équiper les personnels de matériels leur permettant de travailler à distance.

Ces dépenses ont pu être engagées grâce aux économies réalisées sur d'autres postes (formations ou déplacements annulés).

Seule la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** a signalé ne pas disposer d'ordinateurs portables, ce qui a contraint la dizaine de membres du secrétariat à utiliser leur matériel personnel pendant le confinement.

La **DILA**, pour la première fois de son histoire, a fermé son imprimerie. L'édition du *Journal officiel*, qui s'était toujours faite sur site, a dû être réalisée à distance, en cette période d'intense activité législative et réglementaire impliquant un important travail de consolidation des textes. S'il n'a pas été constaté plus d'anomalies qu'habituellement, le numéro

d'appel 39 39, dit dispositif « Allo Service Public », a par contre dû s'interrompre. Un problème technique n'a pas permis de le faire fonctionner à distance, ce qui est désormais possible.

La DILA a permis un accès à l'information juridique et administrative particulièrement riche pendant le premier confinement. La consultation du site internet « Légifrance » s'est accrue de 23 %, celle de « Service Public » de 34 % et enfin de « Vie Publique » de 24 %.

Elle a par contre été contrainte de différer la mise en place de la nouvelle version du site Légifrance. Prévues en avril, cette bascule n'est intervenue que le 12 septembre 2020. La nouvelle version de Légifrance, à l'ergonomie adaptée aux smartphones et tablettes, se veut accessible au plus grand nombre grâce à une recherche par mots clés. Elle offre plus de contenus grâce à la numérisation de tous les journaux officiels depuis 1869.

Cette nouvelle version de Légifrance, qui n'a pas manqué de dérouter les utilisateurs habituels, a présenté, lors de sa mise en place, des anomalies dans l'affichage qui sont progressivement corrigées. De nouvelles évolutions du site sont annoncées en 2021 comme la possibilité de créer un compte personnel afin de mémoriser des recherches ou mettre en place des alertes. C'est seulement dans plusieurs mois, lorsque le site offrira toutes ses fonctionnalités et ses anomalies seront résolues, qu'il sera possible de mesurer les avancées apportées par le site rénové de Légifrance.

## *B. DES MISSIONS QUI N'ONT PAS PU S'EXERCER PLEINEMENT*

De fait, le confinement mis en place au printemps 2020 a rendu quasi impossibles les contrôles nécessitant un déplacement sur place.

- Si la crise sanitaire a entraîné une suspension des visites opérées par l'institution du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, la mission de contrôle ne s'en est pas moins poursuivie, sous d'autres formes.

De mars à juin 2020, après information des ministres de tutelle, ont été mis en place des entretiens téléphoniques avec 71 établissements, sur la base d'un questionnaire-type. À trois reprises, en raison de situations urgentes qui lui avaient été rapportées, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, accompagnée de contrôleurs, a visité des établissements : les centres de rétention administrative du Mesnil-Amelot et de Vincennes, ainsi qu'un établissement de santé mentale. En juin, les visites sur place ont repris mais limitées au contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté au regard de la crise sanitaire.

Ce dispositif de contrôle, exceptionnel par ses modalités, a donné lieu à un rapport de synthèse. L'institution, restée presque trois mois sans Contrôleur général, ne sera pas en mesure de réaliser ses 150 contrôles

annuels en 2020, mais aura malgré tout exercé sa mission en s'adaptant à la crise sanitaire.

- L'institution du **Défenseur des droits** voit également ses prévisions 2020 se dégrader. La crise sanitaire et le confinement ont conduit les délégués territoriaux, qui traitent 80 % des dossiers, à suspendre leurs permanences qui sont autant de lieux d'accès au droit, entraînant un recul de 18,5 % des demandes. Le traitement des réclamations a également été ralenti, atteignant au 28 juillet 2020 un délai moyen de 70,2 jours alors que la prévision pour 2020 était de 60 jours.

- L'action de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** a aussi été entravée, dans sa mission de vérification auprès des services gestionnaires de fichiers. Cela concerne les fichiers relevant de la directive européenne « police-justice » du 27 avril 2016 pour lesquels le principe est désormais celui de l'exercice direct des droits auprès du responsable de traitement. À défaut de réponse dans un délai de deux mois, le requérant peut saisir la CNIL au titre de l'exercice indirect des droits. La prévision pour 2020, qui avait été fixée à 4 000 vérifications, a été ramenée à 3 000. En effet, le confinement a empêché les contrôles sur place, les responsables de traitement concernés n'étant quant à eux pas toujours disponibles.

- La crise sanitaire a retardé l'inscription de textes à l'ordre du jour des assemblées. Alors que le **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** se prépare depuis le début de l'année 2020 à un rapprochement avec la **Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)**, le projet de loi sur l'audiovisuel devant transposer la directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive « Services de médias audiovisuels » n'est toujours pas annoncé. Se posera alors la question du mandat du président de l'HADOPI qui a déjà été prorogé jusqu'au 25 janvier 2021 par la loi n° 2020-366 du 30 mars 2020.

Lorsque la directive sera transposée, élargissant le champ d'action du CSA aux plateformes de partage de vidéos sur internet, se posera de nouveau la question de ses moyens. En effet, il dispose d'une dotation stable depuis 2010 ce qui semble difficilement tenable. Le rapporteur se félicite toutefois de l'évolution opérée quant au calcul de la réserve de précaution appliquée au CSA.

En effet, au motif qu'il est doté du statut d'autorité publique indépendante et perçoit par conséquent une dotation globale en titre 6 (dépenses d'intervention), le CSA se voyait appliquer une réserve de précaution au taux unique de 3 %. Le rapporteur s'en était étonné à l'occasion d'un précédent avis budgétaire. Il apparaît, à la lecture des réponses au questionnaire budgétaire, que la réserve de précaution a été appliquée pour le budget 2020 comme pour les autres entités du

programme : un taux de 0,5 % sur les dépenses de personnels qui s'élèvent à 24,1 M€, et un taux de 4 % sur le solde de la dotation, soit 13,4 M€. Pour 2020, la réserve de précaution s'élève à 656 414 €, au lieu de 1 499 144 € si elle avait été calculée comme les années précédentes.

• La **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)** n'a pas échappé aux conséquences de la crise sanitaire qui se double d'une menace terroriste toujours soutenue comme le montrent les dernières attaques survenues le 16 octobre 2020 à Conflans-Sainte-Honorine avec la décapitation de Samuel Paty, et le 29 octobre 2020 à Nice où trois fidèles ont été tués dans une basilique.

Globalement, les demandes d'avis adressées à la CNCTR ont diminué en mars puis retrouvé un niveau identique à celui de 2019.

Lors du confinement du printemps 2020, la CNCTR a dû prendre des mesures sanitaires dès lors que le télétravail n'est pas compatible avec son activité. Les dispositifs sécurisés sont fixes et ne peuvent être installés à domicile. Les mobiles sécurisés ne sont pas adaptés à un usage de télétravail. Le nombre d'agents sur site a été réduit au strict nécessaire et les réunions du collège en formation plénière ou restreinte ont été suspendues ou dématérialisées. Les contrôles *a posteriori* sur sites ont été suspendus, les services de renseignement n'étant pas organisés sur le plan sanitaire pour permettre leur réalisation en toute sécurité.

Avec le confinement annoncé le 28 octobre dernier par le Président de la République, les conditions d'exercice de la CNCTR sont plus difficiles dans la mesure où l'activité des services de renseignement est actuellement élevée. Le nombre de demandes d'avis en matière de terrorisme n'a jamais faibli et les traitements en 2020 devraient être en hausse de ce chef.

Le collège de la commission se réunit actuellement deux fois par semaine (au lieu de trois habituellement) et les contrôles se poursuivent, à un rythme réduit. Le contrôle *a posteriori* réalisé à distance depuis les locaux de la CNCTR se poursuit pour toutes les demandes d'autorisation de mise en œuvre de techniques de renseignement centralisées par le Groupement interministériel de contrôle (GIC). Des contrôles, ordinairement réalisés sur place, sont dématérialisés, les services transmettant leurs documents (comme les prises d'images) à la CNCTR.

Malgré ce contexte très difficile, le président de la CNCTR, Francis Delon, indique que jamais le Premier ministre n'a eu à rendre de décision sur une demande d'autorisation de technique de renseignement, sans avis préalable de la Commission.

### **C. DES ENTITÉS CONFRONTÉES À UN SURCROÎT D'ACTIVITÉ**

Après une période très calme de deux ou trois semaines qui a suivi la mise en place du confinement au mois de mars 2020, le **SGAE** dit avoir été confronté à une activité en forte expansion. En effet, aux dossiers habituels se sont ajoutés les sujets liés à la crise jusqu'ici peu traités au niveau européen, comme la santé. Le traitement des sujets économiques et financiers, plus habituels, s'est quant à lui accéléré. Son secrétaire général adjoint, entendu par le rapporteur, souligne que les personnels sont soumis, depuis la crise, à des horaires de travail extensifs.

Il ajoute que le gouvernement de Jean Castex est revenu sur la politique de son prédécesseur de réduction des cabinets ministériels qui avait conduit, de fait, au transfert d'une partie de leurs missions au SGAE, faute d'effectifs suffisants. Le retour à une situation plus équilibrée permet une meilleure répartition des tâches entre les cabinets ministériels et le SGAE.

La **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**, qui évoque un rythme de travail ordinairement soutenu, a vu sa charge de travail s'amplifier avec la mise en place d'un observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement.

## **IV. LES PRIORITÉS FINANCÉES PAR LE BUDGET 2021**

La suppression au 31 décembre 2020 de l'**Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)**, entraîne la suppression de 63 emplois qui compensent une partie des créations de postes du programme 129. Certaines de ses missions seront reprises par l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur.

### **A. LA SÉCURITÉ**

Le projet de loi de finances pour 2021 met cette année encore l'accent sur la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sécurité nationale.

La coordination de la sécurité et de la défense bénéficiera l'an prochain de 62 emplois supplémentaires, dont 5 reviendront au **Groupe interministériel de contrôle (GIC)**. Celui-ci connaît une croissance importante de son activité depuis plusieurs années et achèvera en 2021 son projet immobilier avec l'installation dans de nouveaux locaux.

L'**Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui constate depuis un an l'explosion de la grande criminalité qui crypte les données de leur cible avant de lui réclamer une rançon, comme ce fut le cas du centre hospitalier universitaire de Rouen, bénéficiera de 40 emplois supplémentaires.



Les 10 autres ETPT qui devaient lui revenir sont reversés à l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC), créé par décret n° 2020-455 du 21 avril 2020, chargé notamment de concevoir, réaliser et mettre en œuvre, en tout lieu et en tout temps, les moyens interministériels classifiés de communications électroniques nécessaires au Président de la République et au Gouvernement.

L'ANSSI poursuit son projet d'ouverture en 2022 d'une antenne à Rennes où seront installées à terme 200 personnes, à proximité du ministère des armées, créant un pôle de compétence en cyberdéfense.

Enfin, l'Agence bénéficiera en 2021, aux fins de sécuriser l'informatique de l'État, d'une dotation de 136 M€ en autorisations d'engagement et de 32 M€ en crédits de paiement, inscrite au programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » au titre de la transformation numérique de l'État et des territoires. On peut toutefois regretter la dispersion des crédits qui ne contribue pas à la lisibilité budgétaire.

Votre rapporteur se félicite néanmoins de ces orientations budgétaires.

## **B. LE NUMÉRIQUE**

La DINUM, dans le cadre du programme « *tech.gouv* », anime le réseau des services chargés du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État, ainsi que des organismes placés sous sa tutelle. Elle accompagne le développement des nouveaux services publics numériques et soutient la transformation des administrations.

Elle bénéficiera en 2021 de 5 ETP supplémentaires pour poursuivre la mise en œuvre de son programme.

Des crédits sont également ouverts dans la mission « Plan de relance » au titre de la transformation numérique de l'État.

## **C. DES MOYENS PONCTUELS AU PROFIT DU SGAE**

Le projet de loi de finances pour 2021 acte la création temporaire de 10 emplois au profit du SGAE afin de constituer l'équipe éditoriale du site internet dédié à la présidence française de l'Union européenne.

## **D. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS**

- La CNIL bénéficiera en 2021 de 20 emplois supplémentaires, ce qui apparaît totalement justifié. L'activité de la commission ne cesse en effet d'augmenter depuis l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 du règlement général sur la protection des données (RGPD). Les déclarations préalables et

demandes d'autorisations auprès de la CNIL, qui ont pratiquement disparu avec le RGPD, ont été remplacées par un déferlement de plaintes qui ne cessent d'augmenter chaque année.

La commission est également très sollicitée pour des demandes de conseils, parfois très complexes, sur le RGPD dont l'application suscite beaucoup d'interrogations.

La coopération européenne, qui est la règle en présence d'un traitement transfrontalier, est très chronophage pour la CNIL.

Ces 20 postes supplémentaires en 2021 permettront de traiter le stock de plaintes en attente et de développer la politique d'accompagnement au moyen de référentiels afin de répondre au plus grand nombre.

La CNIL souhaite aussi lancer une réflexion sur l'intelligence artificielle et le cloud, afin de construire sa propre doctrine sur ces sujets.

- La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) bénéficie en 2021 de la création de deux ETP. Elle s'est fixé pour objectif de contrôler dans un délai de deux ans la totalité des déclarations d'intérêt et de patrimoine consécutives aux élections municipales et sénatoriales de 2020, ce qui n'avait pas été possible en 2014, faute de moyens humains pour traiter les déclarations faites sur papier pour une grande partie d'entre elles.

La Haute Autorité souhaiterait également être force de proposition sur des questions relevant directement de sa compétence comme la définition de la prise illégale d'intérêts, la modification du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts qu'elle estime peu opérationnel, ou l'attribution d'un pouvoir de sanction.

- Le Défenseur des droits, qui poursuit sa réforme territoriale et accroît son réseau de délégués, est doté pour 2021 de deux postes supplémentaires.

\*

\* \*

**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 » dans le projet de loi de finances pour 2021.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 18 NOVEMBRE 2020

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Le budget de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », est composé de trois programmes cette année. Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », dont le budget s'élève dans le projet de loi de finances pour 2021 à 710 millions d'euros, est en hausse de 2,8 % et ses effectifs en diminution de 132 équivalents temps plein travaillé (ETPT). La moitié de ces crédits est affectée à la coordination de la sécurité et de la défense. Le programme 308 « Protection des droits et des libertés », en hausse de 2,3 %, atteindra 103 millions d'euros et verra ses effectifs croître de 26 ETPT. Ce programme comprend notamment les budgets du CSA à hauteur de 37 millions d'euros, du Défenseur des droits, 22 millions, de la CNIL, 20 millions et de la HATVP, 7 millions. Les autres budgets sont inférieurs. Figure cette année dans la mission un nouveau programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne », avec 126 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 47 millions d'euros de crédits de paiement. Il financera le soutien logistique à la présidence française du Conseil de l'Union européenne durant le 1<sup>er</sup> semestre 2022.

Globalement, l'exécution de cette mission a été impactée cette année par la crise sanitaire. Des frais de déplacement ou de formation qui n'ont pu se concrétiser ont permis l'équipement en informatique nomade.

La diminution des emplois du programme 129 n'est qu'un trompe-l'œil. C'est la conséquence du rattachement au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de 230 ETPT qui restent cependant mis à disposition du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » connaît cette année, en raison de la crise économique, une diminution de ses recettes issues de la publication d'annonces légales et de la vente de publications et abonnements. Il devrait cependant atteindre l'équilibre. La DILA a déployé en septembre 2020 la nouvelle version de Légifrance qui a soulevé beaucoup de critiques. En se voulant plus accessible au grand public, Légifrance ne doit pas rendre plus complexes les recherches effectuées par les professionnels du droit. Parmi les autres projets en cours de la DILA, on peut noter la mise en place d'un système interministériel de gestion des amendements législatifs, SIGNALE, ou la refonte complète de la démarche en ligne d'inscription sur les listes électorales, DILE.

Dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement », des efforts significatifs sont faits en matière de sécurité, ce qui est impératif avec la multiplication cette année des visioconférences et du travail à distance qui ne sont pas sans risque sur le plan de la sécurité informatique. L'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sera dotée de 50 emplois supplémentaires ainsi que des moyens pour mener à bien l'ouverture d'une antenne à Rennes, et participer au cyber-campus qui devrait voir le jour à l'automne 2021 en région parisienne. Sur ces 50 ETPT, 10 seront reversés par l'Agence à l'OSIIC, opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés, chargé notamment de sécuriser les communications du Président de la République et du Gouvernement.

Concernant le programme 308, je déplore que la nomination de Dominique Simonnot, en qualité de Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, soit intervenue au terme d'une vacance de près de trois mois après la fin du mandat d'Adeline Hazan. C'est regrettable en cette période d'état d'urgence sanitaire. Je note aussi que Dominique Simonnot et Claire Hédon, nouvelle Défenseure des droits, sont des militantes dont l'engagement est incontestable mais qui sont peu rompues aux relations avec l'administration, en particulier lors des arbitrages budgétaires.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a obtenu par mesure de gestion en 2020 ce que la commission des lois avait demandé par amendement au projet de loi de finances pour 2020, amendement auquel le Gouvernement s'est opposé et qui n'a pas été adopté. La HATVP a obtenu une partie des effectifs et moyens de la commission de déontologie de la fonction publique dont elle a repris partiellement les missions au 1<sup>er</sup> février 2020.

Vous vous souvenez que nous avons voté en mars 2020 la prorogation, jusqu'au 25 janvier 2021, du mandat des membres d'HADOPI expirant le 30 juin 2020, dont celui du président. Il s'agissait de pérenniser le collège de la Haute autorité jusqu'à sa fusion avec le CSA qui devait figurer dans le projet de loi audiovisuelle annoncé pour 2020. Or, nous ne voyons pas ce texte arriver et la question va de nouveau se poser en janvier prochain. Par ailleurs, je réitère les réserves que j'ai déjà eu l'occasion d'émettre s'agissant du pouvoir de sanction du CSA. L'annulation par le Conseil d'État en juin 2018 de la privation de recettes publicitaires prononcée par le CSA à l'encontre de la chaîne C8 a conduit l'État à prendre en charge le préjudice qu'il en est résulté pour la chaîne, soit 1,1 million d'euros. Ce type de sanction qui, contrairement à l'amende, implique une prise en charge par l'État en cas d'annulation, ne me semble pas compatible avec le statut d'autorité publique indépendante du CSA.

Je veux saluer l'engagement de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) confrontée à des difficultés dans l'exécution de sa mission dans la mesure où, pour des raisons de sécurité, le travail à distance n'a pas été possible. Néanmoins, la commission a toujours

rendu au Premier ministre, dans les délais requis, son avis sur une demande d'autorisation d'une technique de renseignement.

Je veux rappeler un principe pour lequel je me bats depuis plusieurs années qui est la fin des mises à disposition au bénéfice des autorités administratives, afin de préserver leur indépendance. Seule désormais la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en dispose, ce qui semble lui convenir afin de recruter des profils particuliers.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) disposera de 20 postes supplémentaires en 2021, ce qui me paraît justifié dans un contexte d'accélération de la numérisation de la société. Les plaintes adressées le plus souvent par des particuliers pour signaler le non-respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) sont en hausse de 30 % chaque année. La CNIL doit avoir les moyens de faire face à cette gestion quotidienne des plaintes mais aussi de réfléchir à des sujets de fond comme la biométrie, les données de santé ou l'intelligence artificielle.

Je suis favorable à l'adoption des crédits de cette mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative », sous quelques réserves. Certains choix budgétaires me paraissent critiquables. Les dépenses du Service d'information du Gouvernement ont dépassé en 2020 les prévisions en raison de la crise sanitaire et le Gouvernement a créé un haut-commissariat au plan, doté de 12 ETPT. Dans le même temps, sous prétexte de rationalisation, il a rattaché la MIVILUDES au comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). Je m'interroge aussi sur la place du Haut conseil pour le climat alors que figure, dans le projet de réforme du Conseil économique, social et environnemental, en cours d'examen au Parlement, un principe de subrogation au profit du CESE. Il existe également un problème de sincérité budgétaire car figurent dans la nouvelle mission « Plan de relance » des crédits destinés à la sécurité numérique qui auraient dû figurer dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

**M. Alain Richard.** – Les autorités administratives indépendantes sont des autorités de l'État, il est donc normal que leurs décisions, prises au nom de l'État, soient soumises au juge administratif.

**Mme Laurence Harribey.** – Nous sommes, au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, favorables à l'adoption de ces crédits. Il est vrai que le périmètre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » est mouvant, ce qui est compréhensible car l'action du Gouvernement doit s'adapter. Nous sommes favorables au renforcement des effectifs de l'ANSSI sachant que son directeur, Guillaume Poupard, a estimé il y a quelques années ses besoins en personnels à 750 ETPT. La difficulté reste de trouver ces compétences. La participation à un futur cyber-campus est une bonne réponse. La création d'une antenne à Rennes nous semble intéressante.

Nous constatons aussi une dispersion des crédits qui peut nuire à la lisibilité. Est créé un programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne » et dans le même temps, le secrétariat général aux affaires européennes bénéficie, temporairement, de 10 ETPT supplémentaires afin de constituer l'équipe éditoriale du site internet dédié à la présidence française de l'UE.

J'insisterai moi aussi sur les prétendues rationalisations qui sont opérées. On supprime de petits organismes mais on en crée d'autres. Avec le transfert de la MIVILUDES au CIPDR, on confond les enjeux.

La CNIL sera dotée de postes supplémentaires justifiés par la démultiplication des saisines passées de 5 800 en 2014 à 14 000 en 2019.

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'audition de la CNIL par la commission des lois serait fort utile pour évoquer ces problématiques.

Il est exact que les recrutements à l'ANSSI sont difficiles en raison des rémunérations proposées. La concurrence est très forte avec le secteur privé qui propose de meilleurs salaires.

**Mme Laurence Harribey.** – Il faut être en mesure de garder les compétences à l'ANSSI.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Parmi ses homologues européens, la CNIL a le plus faible ratio d'effectifs par rapport à la population. Elle doit être étoffée pour influencer sur l'interprétation du RGPD au plan européen.

Je ne mets pas en cause le contrôle administratif des décisions des autorités administratives indépendantes. Je souligne que certaines sanctions sont à utiliser avec précaution car, en cas d'annulation, l'État doit se substituer financièrement à l'autorité, ce qui me semble porter atteinte à son indépendance.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 129 « Coordination du travail gouvernemental », 308 « Protection des droits et des libertés » et 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

**M. Francis Delon**, président

**M. Samuel Manivel**, conseiller

### Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

**M. Guillaume Poupard**, directeur général

### Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

**M. Didier Migaud**, président

### Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

**M. Stéphane Dupuis**, secrétaire général adjoint

**Mme Manuella Placide**, cheffe du secteur ressources humaines et moyens

**M. David Michel**, adjoint au secteur PARL

### Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

**M. Roch-Olivier Maistre**, président

**M. Guillaume Blanchot**, directeur général

### Direction de l'information légale et administrative (DILA)

**Mme Anne Duclos-Grisier**, directrice

### Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

**M. Louis Dutheillet de Lamothe**, secrétaire général

**M. Jean-Marc Salmon**, directeur administratif et financier

**Mme Tiphaine Havel**, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

### Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

**Mme Magali Lafourcade**, secrétaire générale

**Mme Cécile Riou**, secrétaire générale adjointe

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

**Mme Claire Landais**, secrétaire générale du Gouvernement

**M. Serge Duval**, directeur des services administratifs et financiers  
des services du Premier ministre

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

**M. Stéphane Bouillon**, secrétaire général de la défense et de la  
sécurité nationale

**M. Gwénaél Jezequel**, conseiller pour les relations institutionnelles