

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

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

TOME II

CONTRIBUTIONS 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, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, 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 (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT »	
I. UNE EXÉCUTION PEU MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE.....	7
A. L’EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020	7
B. UN IMPACT LIMITÉ DE LA CRISE SANITAIRE, PRINCIPALEMENT CIRCONSCRIT AUX DÉPENSES DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT ...	8
II. LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT.....	11
A. UN JEUNE ORGANISME ATYPIQUE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET EUROPÉEN	11
1. <i>Une mission essentielle : apporter un éclairage indépendant sur les politiques publiques en matière de climat.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un conseil scientifique indépendant, qui dispose cependant de moyens administratifs limités</i>	<i>13</i>
B. UN ACTEUR DÉJÀ INCONTOURNABLE DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉBAT PUBLIC EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	14
1. <i>Une expertise reconnue.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Un écho important.....</i>	<i>16</i>
C. UN RÔLE AMENÉ À CROÎTRE, QUI DOIT S’ACCOMPAGNER DES MOYENS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE D’UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE EFFECTIVE.....	16
1. <i>Des sollicitations croissantes.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Des moyens à renforcer.....</i>	<i>17</i>
SECONDE PARTIE	
LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »	
I. UNE NETTE DIMINUTION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE EN 2020... ..	21
II. ...COMPENSÉE PAR DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES	23
III. L’IMPORTANCE CROISSANTE DES SITES INTERNET GÉRÉS PAR LA DILA DANS L’ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2020 au titre de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** s'élevaient à **810,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **791,0 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. À périmètre constant, la consommation de ces crédits atteint 755,1 millions d'euros en AE et 715,7 millions d'euros en CP, soit un **taux d'exécution de respectivement 93 % et 91 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020**.

2. L'exercice 2020 a été marqué par une importante mesure de périmètre, en raison de la **suppression du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »** et du recentrage subséquent de la mission sur la coordination du travail gouvernemental (programme 129). L'exécution budgétaire n'a en revanche subi qu'un **impact limité de la crise sanitaire**, qui s'est principalement traduit par une **hausse notable des dépenses de communication du Gouvernement** et un **allongement des délais de traitement des dossiers** par plusieurs autorités administratives indépendantes.

3. Dans le cadre de ses missions de contrôle budgétaire, le rapporteur spécial a par ailleurs conduit au premier semestre 2021 des **travaux relatifs au Haut Conseil pour le climat**. À l'issue de ses travaux, le rapporteur spécial a formulé **quatre recommandations visant à renforcer substantiellement le rôle et les moyens du Haut Conseil**.

4. Le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** a connu une **baisse significative de ses recettes (-13 % par rapport à 2019)** en raison de la crise sanitaire, néanmoins **compensée par une gestion efficiente des dépenses** de la direction de l'information légale et administrative (DILA).

5. Dans un contexte de décorrélation croissante entre les recettes et les dépenses de la DILA, **le rapporteur spécial s'interroge une nouvelle fois sur la pertinence de maintenir un budget annexe dérogeant au principe budgétaire de non-affectation**.

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

I. UNE EXÉCUTION PEU MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe diverses entités rattachées au Premier ministre : en 2020, outre les **services du Premier ministre** à proprement parler (programme 129 - Coordination du travail gouvernemental), y figurent une **dizaine d'autorités administratives indépendantes** et assimilées (programme 308 - Protection des droits et libertés).

En raison d'une importante mesure de périmètre¹, l'exercice 2020 marque un **recentrage de la mission sur la coordination du travail gouvernemental**, portée par le **programme 129**, qui a représenté **87 % de ses crédits** en 2020.

La **loi de finances initiale** pour 2020 prévoyait, hors fonds de concours et attributions de produits, **810,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **791,0 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** au titre de la mission.

Les mouvements règlementaires de crédits ainsi que la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020 ont porté les **crédits disponibles** à **813,8 millions d'euros en AE** et **783,6 millions d'euros en CP**.

La **consommation des crédits** de la mission s'est élevée à **755,1 millions d'euros en AE** et **715,7 millions d'euros en CP**, soit un **taux d'exécution de 93 % en AE** et **91 % en CP** (contre respectivement 90 % et 94 % en 2019).

¹ À compter du 1^{er} janvier 2020, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a été supprimé et les crédits et emplois correspondants ont été intégralement transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

**Exécution des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
en 2020**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2019	Crédits votés en LFI 2020	Crédits exécutés en 2020	Exécution 2020/ exécution 2019	Taux d'exécution 2020 par rapport à la LFI 2020
129 - Coordination du travail gouvernemental	AE	603,7	710,4	659,9	+ 9,3 %	92,9 %
	CP	612,2	690,0	619,8	+ 1,2 %	89,8 %
308 - Protection des droits et libertés	AE	94,7	100,5	95,2	+ 0,5 %	94,7 %
	CP	94,4	100,9	95,8	+ 1,5 %	94,9 %
333 - Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	AE	591,4	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>
	CP	536,4	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>
Total de la mission	AE	1 289,8	810,9	755,1	+ 8,1 % *	93,1 %
	CP	1 243,0	790,9	715,6	+ 1,3 % *	90,5 %

* à périmètre constant

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

Hors mesures de périmètre, la **consommation de crédits** est en **hausse de 56,7 millions d'euros en AE (+ 8,1 %)** et **9,1 millions d'euros en CP (+ 1,3 %)**. Cette hausse résulte principalement :

- d'une part, du renouvellement pour une durée de 7 ans du bail de la Tour Mercure, qu'occupe l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), pour un montant de 33 millions d'euros en AE ;

- d'autre part, de dépenses non budgétées engendrées par la crise sanitaire, pour un montant total d'environ 25 millions d'euros en CP et 62 millions d'euros en AE (cf. infra).

**B. UN IMPACT LIMITÉ DE LA CRISE SANITAIRE, PRINCIPALEMENT
CIRCONSCRIT AUX DÉPENSES DE COMMUNICATION DU
GOUVERNEMENT**

Il convient de constater que **la crise sanitaire de Covid-19 n'a eu qu'un impact limité sur la gestion budgétaire de la mission en 2020**. L'utilisation optimale des outils de pilotage des dépenses prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a en effet permis d'ajuster la réponse à la crise sanitaire, sans qu'il soit besoin de recourir à d'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

En sus des **4 millions d'euros ouverts en AE par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020**, les dépenses supplémentaires engendrées par la crise sanitaire ont principalement été financées par la **mobilisation de la réserve de précaution**. Peuvent notamment être soulignés :

- le dégel total de la réserve hors titre 2 en AE (17,1 millions d'euros) pour financer la constitution d'un stock interministériel de 50 000 ordinateurs portables, pour un montant de 37,6 millions d'euros en AE (des CP sont à prévoir en 2021), réalisée par la direction interministérielle du numérique (DINUM) mais ayant ensuite vocation à être remboursée par les ministères ;

- le dégel partiel de la réserve hors titre 2 en CP (10,5 millions d'euros sur 16,4 millions d'euros) pour financer les dépenses de communication de crise du Service d'information du Gouvernement (SIG), évaluées à 18,4 millions d'euros en AE et 17,4 millions d'euros en CP.

Les **dépenses hors titre 2 du SIG** se sont ainsi élevées en 2020 à un total de **27 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP, soit un montant près de deux fois supérieur aux 14,1 millions d'euros en AE et CP prévus en loi de finances initiale**. Ces dépenses supplémentaires ont permis de financer la **communication gouvernementale face à la crise sanitaire**, en particulier :

- un **numéro vert** activé 24h/24 et 7 jours sur 7 de mars à juin 2020, pour un montant de **8,8 millions d'euros** en AE et en CP ;

- la diffusion de **supports de communication** dédiés à la crise, pour un total de 8 millions d'euros en AE et **7 millions d'euros** en CP ;

- la réalisation de **sondages sur les gestes barrières** et la connaissance des Français sur l'épidémie, pour un montant de **1,6 million d'euros** en AE et en CP.

Sans remettre en cause la nécessité de ces dépenses dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire, le rapporteur spécial réitère, à la lumière de l'exercice 2020, les remarques déjà formulées concernant leur sous-budgétisation pour l'année 2021¹. Au vu, d'une part, de la nette sur-exécution intervenue en 2020 et, d'autre part, de la campagne de vaccination prévue en 2021 – deux éléments dont l'exécutif avait déjà connaissance à l'automne 2020 –, il apparaît désormais clairement que la reconduction en 2021 d'un budget du SIG identique à celui voté fin 2019 repose sur des prévisions irréalistes, voire insincères. Le rapporteur spécial déplore une nouvelle fois cette démarche du Gouvernement, qui nuit à la sincérité du budget voté par le Parlement.

¹ Cf. rapport n° 138 (2020-2021) de M. Paul Toussaint PARIGI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

Il convient enfin de noter que, sans engendrer de dépenses supplémentaires, **la crise sanitaire a eu un impact non négligeable sur les délais de traitement de dossiers gérés par les services du Premier ministre ou par les autorités indépendantes relevant de la mission.**

Le **taux global d'application des lois** promulguées depuis plus de six mois a ainsi **diminué de 7 points par rapport à 2019** pour s'établir à **88 %**, reflétant le retard pris au premier semestre en raison de la crise sanitaire, malgré la dématérialisation du processus de suivi des décrets d'application des lois. Il peut toutefois être noté qu'en valeur absolue, le **nombre de décrets d'application pris dans un délai inférieur à six mois a quant à lui nettement augmenté (+ 44 %)** en raison de la production normative consécutive liée à la crise sanitaire.

S'agissant des **autorités administratives indépendantes relevant de la mission**, le contexte sanitaire exceptionnel a également conduit à un **allongement significatif du délai moyen d'instruction des dossiers**, 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
Défenseur des droits	66	64	74
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	128	144	164
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	49	62	79
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	25	33	48
Comité consultatif national d'éthique (CCNE)	12	6 à 12	30 à 180
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	128	179	85

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

Seule la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) fait figure d'exception, l'instauration de nouvelles mesures d'organisation et le recrutement d'un agent supplémentaire ayant permis une réduction notable du délai moyen de traitement des dossiers, qui est passé de 179 jours en 2019 à 85 jours en 2020.

II. LE HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

Dans le cadre de ses missions de contrôle budgétaire, le rapporteur spécial a conduit au premier semestre 2021 des travaux relatifs au rôle et aux moyens du Haut Conseil pour le climat.

A. UN JEUNE ORGANISME ATYPIQUE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET EUROPÉEN

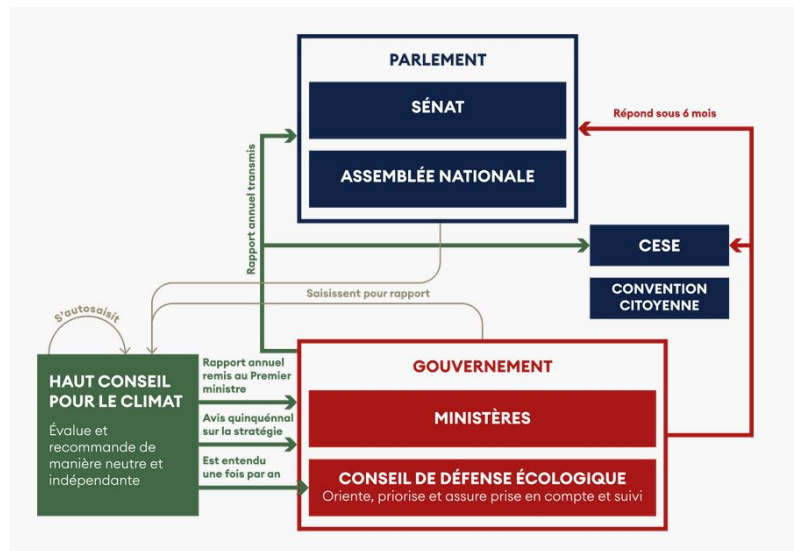
1. Une mission essentielle : apporter un éclairage indépendant sur les politiques publiques en matière de climat

Mis en place en 2019 à l'initiative du président de la République, le Haut Conseil pour le climat est chargé d'évaluer de manière indépendante l'action de l'État et des collectivités territoriales au regard des engagements climatiques de la France, en particulier de l'accord de Paris de 2015 et de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, inscrit dans la loi dite « Énergie et climat » de 2019.

Dans cette perspective, le Haut Conseil peut **émettre des avis et des recommandations sur un projet de loi, une proposition de loi ou toute question thématique relative aux enjeux climatiques**, comme par exemple l'impact environnemental de la 5G ou la rénovation énergétique des bâtiments.

Il **peut s'autosaisir**, comme il l'a fait dernièrement sur le plan de relance ou sur le projet de loi « Climat et résilience », **ou être saisi par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Conseil économique, social et environnemental.**

Le Haut Conseil pour le climat dans le schéma institutionnel français



Source : site internet du Haut Conseil pour le climat

Au-delà des avis ponctuels qu'il est amené à émettre, le Haut Conseil pour le climat publie chaque année un **rapport général sur le respect de la trajectoire nationale de baisse des émissions de gaz à effet de serre**, qui passe en revue de manière détaillée les contributions de différents secteurs d'activité économique et de différentes politiques publiques au respect de la trajectoire dite bas-carbone. Il intègre également de **nombreuses recommandations en vue d'améliorer l'action climatique de l'État et des collectivités** à cet égard.

Enfin, le Haut Conseil pour le climat rend, tous les quatre ans, un **avis sur la stratégie nationale bas-carbone**, qui constitue depuis 2015 la feuille de route nationale en matière de lutte contre le changement climatique. Depuis sa mise en place en 2019, le Haut Conseil pour le climat a ainsi produit un total d'une douzaine de publications.

Liste des publications du Haut Conseil pour le climat depuis 2019

Objet	Origine de la saisine	Date de publication
Rapport annuel 2019 - Agir en cohérence avec les ambitions	<i>n/a</i>	Juin 2019
Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions	Premier Ministre	Décembre 2019
Rénover mieux : leçons d'Europe	Premier Ministre	Novembre 2020
Maîtriser l'empreinte carbone de la France	Premier Ministre	Octobre 2020
Lettre sur le Pacte productif 2025	Auto-saisine	Janvier 2020
Feuille de route numérique environnement	Conseil national du numérique (demande d'appui)	Juin 2020
Maîtriser l'impact carbone de la 5G	Président du Sénat	Décembre 2020
Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir	Auto-saisine	Avril 2020
Rapport annuel 2020 - Redresser le cap, relancer la transition	<i>n/a</i>	Juillet 2020
Avis sur le plan « France relance »	Auto-saisine	Décembre 2020
Avis sur le projet de loi climat et résilience	Auto-saisine	Mars 2021
Lettre sur le diagnostic de performance énergétique (DPE)	Auto-saisine	Mars 2021
Lettre sur la rénovation énergétique des bâtiments	Députée Marjolaine Meynier-Millefert (courrier)	Avril 2021

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

2. Un conseil scientifique indépendant, qui dispose cependant de moyens administratifs limités

Le Haut Conseil est composé de **treize experts nommés par décret pour un mandat de cinq ans**, qui « ne peuvent solliciter ni recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée dans l'exercice de leurs missions » (article L.132-4 du code de l'environnement).

Ces experts se réunissent *a minima* une fois par mois pour une journée de délibérations et perçoivent à ce titre une **indemnité forfaitaire mensuelle de 500 euros**.

Le Haut Conseil pour le climat constitue ainsi, à l'échelle nationale, une sorte de **mini-GIEC** - dont est par ailleurs membre la présidente du Haut Conseil, Corinne Le Quéré - et couvre un **large éventail d'expertise dans les domaines liés directement ou indirectement au climat**, allant de la climatologie à l'économie, en passant par l'agronomie ou encore la géographie.

Liste des membres du Haut Conseil pour le Climat

Membres	Domaine d'expertise
Corinne LE QUÉRÉ, présidente	Climatologie
Michel COLOMBIER	Énergie/environnement
Sophie DUBUISSON-QUELLIER	Sociologie
Alain GRANDJEAN	Économie de l'environnement
Marion GUILLOU	Alimentation dans le contexte du changement climatique
Céline GUIVARCH	Économie (impact économique du changement climatique)/gaz à effet de serre (trajectoires de réduction)
Jean-Marc JANCOVICI	Lecture physique de l'économie/comptabilité carbone/approvisionnement énergétique
Benoît LEGUET	Économie (transition énergétique)
Valérie MASSON-DELMOTTE	Sciences du climat
Magali REGHEZZA-ZITT	Géographie politique et sociale de l'environnement
Katheline SCHUBERT	Économie (ressources naturelles et de l'environnement/croissance)
Jean-François SOUSSANA	Agronomie
Laurence TUBIANA	Changement climatique et relations internationales

Source : commission des finances du Sénat, d'après le site internet du Haut Conseil pour le climat

Le **personnel administratif** qui accompagne ces treize experts est lui aussi particulièrement qualifié, le secrétariat du Haut Conseil étant **intégralement constitué d'agents de catégories A et A+**, pour la plupart contractuels.

Effectifs administratifs du Haut Conseil pour le climat en 2020

(en ETPT)

Catégorie d'emploi			Type de contrats			Métiers			
A+	A	TOTAL	Titulaires	CDD	CDI	Directeur	Analyste	Responsable des études	Chargé de mission
3	2	5	1	3	1	1	2,08	1	0,92

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

2. Un écho important

Outre l'écho médiatique positif dont bénéficie le Haut Conseil, les personnes auditionnées par le rapporteur spécial au cours de ses travaux dressent un constat unanime : tous, y compris les ONG, saluent le sérieux et l'indépendance du Haut Conseil, qui ne se prive jamais de souligner dans ses rapports les insuffisances de l'action de l'exécutif en matière de climat.

Le rapport annuel du Haut Conseil a en outre servi de base de référence aux juges du Conseil d'État dans une récente décision¹, prise dans le cadre d'un recours visant à dénoncer l'inaction climatique de l'État et que de nombreux observateurs ont qualifiée d'historique. Sur la base notamment des insuffisances soulignées par le Haut Conseil pour le climat, le Conseil d'État a ainsi, pour la première fois dans l'histoire de la jurisprudence administrative, enjoint au Premier ministre de prendre, dans un délai de neuf mois, « toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre » fixés par la loi².

Au-delà de son travail d'évaluation, le Haut Conseil est également source de propositions et a contribué à plusieurs avancées récentes en matière de lutte contre le changement climatique. À titre d'exemple, on peut citer l'intégration d'un volet relatif à la transition écologique au sein du plan de relance et la création de « plans d'action climat » pour chaque ministère, qui émanent directement de recommandations émises par le Haut Conseil.

C. UN RÔLE AMENÉ À CROÎTRE, QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DES MOYENS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE EFFECTIVE

1. Des sollicitations croissantes

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux climatiques, le Haut Conseil pour le climat fait face à des sollicitations et à des attentes croissantes de la part du Gouvernement, du Parlement ainsi que de la société civile.

Le Haut Conseil s'était ainsi retrouvé au centre des débats qu'avait suscités, début 2020, la question de l'impact environnemental de la 5G. Formellement saisi par le Président du Sénat au mois de mars en vue d'obtenir une expertise détaillée sur le sujet, le Haut Conseil n'avait

¹ Décision n°427301 du 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre.

² À savoir réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 (article L.100-4 du code de l'énergie).

cependant pas été en mesure de rendre son rapport avant le mois de décembre, soit trois mois après le début du processus d'attribution des fréquences 5G. La présidente du Haut Conseil, Corinne Le Quéré, s'en était expliquée dans un courrier adressé au président Larcher, ainsi que devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹, évoquant des **ressources humaines insuffisantes**.

Plus généralement, faute de disposer des moyens nécessaires, le Haut Conseil a également été **contraint de laisser de côté des sujets essentiels relevant de sa compétence, tels que l'hydrogène ou les puits de carbone**.

S'il ne dispose pas des moyens suffisants pour remplir ses missions actuelles, il en va de même –et *a fortiori* – s'agissant des **nouvelles missions d'évaluation que confie progressivement le législateur au Haut Conseil**. Dans le cadre de l'examen du projet de loi climat et résilience en première lecture, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a ainsi proposé de confier au Haut Conseil pour le climat **une mission d'évaluation annuelle de la mise en œuvre du projet de loi climat et résilience**².

Le rapporteur spécial soutient cette position, dans la mesure où une telle évaluation doit d'une part être confiée à un organisme public indépendant, et d'autre part reposer sur des éléments scientifiques solides - à savoir un chiffrage précis de l'impact de ces mesures sur les émissions de gaz à effet de serre. Or, à l'heure actuelle, seul le Haut Conseil pour le climat semble remplir ces deux conditions aux yeux du rapporteur spécial. Au-delà du seul projet de loi climat, il considère que **l'expertise reconnue du Haut Conseil mériterait d'être plus largement mise à profit dans l'évaluation des lois et de leur impact climatique, qu'il soit positif ou négatif**.

Le rapporteur déplore par ailleurs que l'évaluation *ex ante* de l'impact carbone du projet de loi climat et résilience ait été confiée par l'exécutif à un cabinet de conseil international plutôt qu'au Haut Conseil pour le climat. Le manque de moyens du Haut Conseil ne saurait en effet justifier le recours à des organismes dont l'indépendance peut être remise en question.

2. Des moyens à renforcer

Afin de lui permettre de mener à bien tant ses missions actuelles que celles à venir, le rapporteur spécial considère que les moyens du Haut Conseil doivent être substantiellement renforcés à court terme.

¹ Voir le compte-rendu de l'audition du 20 janvier 2021 : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210118/devdur.html#toc3>.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/551/Amdt_COM-36.html.

Le Haut Conseil dispose en effet, depuis sa mise en place en 2019, d'un **secrétariat de 6 ETP**, ce qui le situe **en-deçà de la moyenne des autres pays européens disposant d'organismes publics similaires** dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. À titre de comparaison, son **équivalent britannique**, le *Climate Change Committee*, dispose ainsi d'un **nombre d'agents permanents et d'un budget cinq à six fois plus élevés**.

**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
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 à 1 million d'euros

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

Le rapporteur spécial recommande donc que les moyens du Haut Conseil pour le climat soient renforcés à hauteur d'une dizaine d'ETP dès 2022 et proposera, le cas échéant, un amendement en ce sens dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances. Cette hausse permettrait ainsi d'atteindre un **total de 16 ETP en 2022**, l'objectif à moyen terme devant être, à ses yeux, de **parvenir à un total de 24 ETP en 2023 ou 2024**.

Afin d'évaluer au mieux les gains que doit permettre ce renforcement, il propose en outre la **création d'un indicateur de performance**, présenté dans les documents budgétaires, relatif au **délai moyen de publication des avis du Haut Conseil pour le climat**.

Sur le long terme, il conviendra enfin de veiller à **consolider la place du Haut Conseil pour le climat dans le paysage institutionnel, en assurant son autonomie fonctionnelle et budgétaire**. Dans cette perspective, le rapporteur suggère qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité d'**octroyer au Haut Conseil le statut d'autorité administrative indépendante**.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Axe n° 1 - Renforcer le recours à l'expertise du Haut Conseil pour le climat dans l'évaluation ex ante et ex post de l'impact climatique des lois.

Axe n° 2 - Afin de lui permettre d'exercer pleinement ses missions, renforcer substantiellement les moyens humains du Haut Conseil pour le climat, à hauteur de +10 ETP en 2022 et de +8 ETP en 2023-2024.

Axe n° 3 - Afin de mieux rendre compte de la performance du Haut Conseil pour le climat, élaborer un indicateur de performance, présenté dans les documents budgétaires, retraçant le délai moyen de publication des avis du Haut Conseil.

Axe n° 4 - Engager une réflexion sur l'opportunité d'octroyer le statut d'autorité administrative indépendante au Haut Conseil pour le climat, afin de le doter d'une autonomie fonctionnelle et budgétaire effective et de garantir sur le long terme sa présence dans le paysage institutionnel.

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »

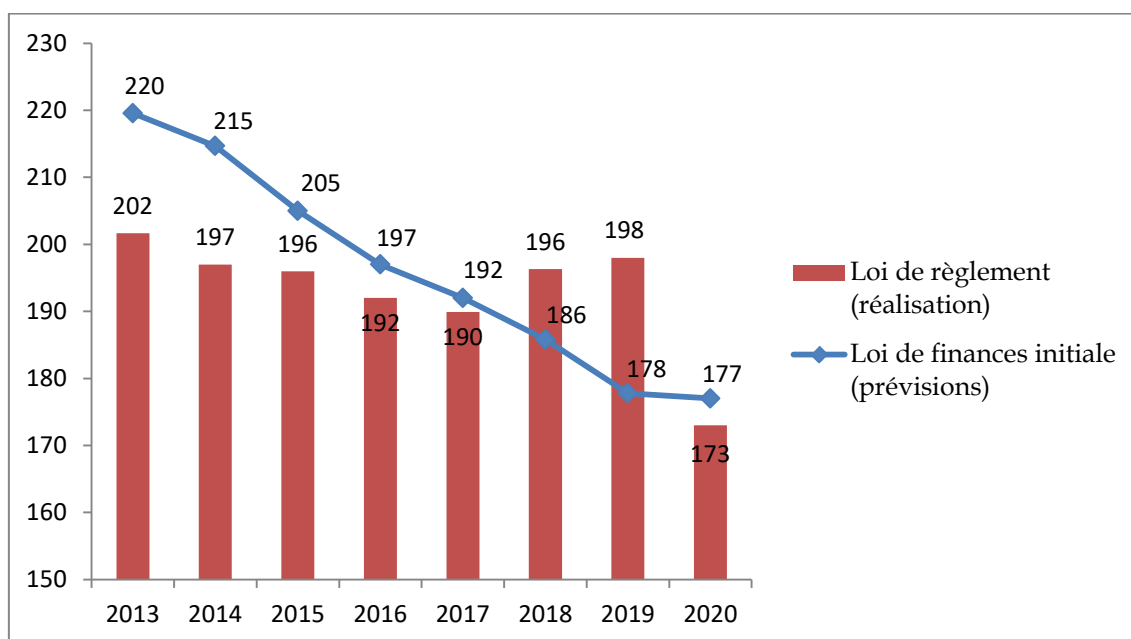
I. UNE NETTE DIMINUTION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE EN 2020...

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est géré 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.

La loi de finances initiale pour 2020 prévoyait 177,3 millions d'euros de recettes. Ces dernières se sont finalement établies à 173,2 millions d'euros, soit une baisse de 4 millions d'euros par rapport à la prévision initiale pour 2020 et de 25 millions d'euros par rapport à 2019. Alors que les prévisions de baisses de recettes de ces dernières années ne s'étaient pas réalisées, les recettes du budget annexe ont ainsi atteint en 2020 leur plus bas niveau depuis la création de la DILA en 2010.

Évolution (2013-2020) des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



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

Cette nette érosion des recettes tient à de récentes évolutions législatives, ainsi qu'à l'impact négatif de la crise sanitaire sur l'activité économique.

La loi d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « ASAP »), définitivement adoptée par le Parlement fin 2020, prévoit en effet deux mesures visant à étendre la gratuité des annonces de marchés publics et susceptibles d'affecter le niveau de recettes générées par le Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP)¹ :

- d'une part, une dérogation à l'obligation de publicité et de mise en concurrence des marchés publics, lorsque le respect d'une telle procédure est manifestement contraire à un motif d'intérêt général ;

- d'autre part, le relèvement du seuil de dispense de publicité des marchés publics de travaux à 100 000 euros.

Outre ces évolutions, le **brutal ralentissement de l'activité économique** en 2020 a largement contribué à la **chute des recettes tirées d'annonces (- 24 millions d'euros** par rapport à 2019), qui représentent la majeure partie des recettes du budget annexe, et, dans une moindre mesure, à celle des recettes hors annonces (- 1 million d'euros).

Évolution 2017-2020 des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)

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

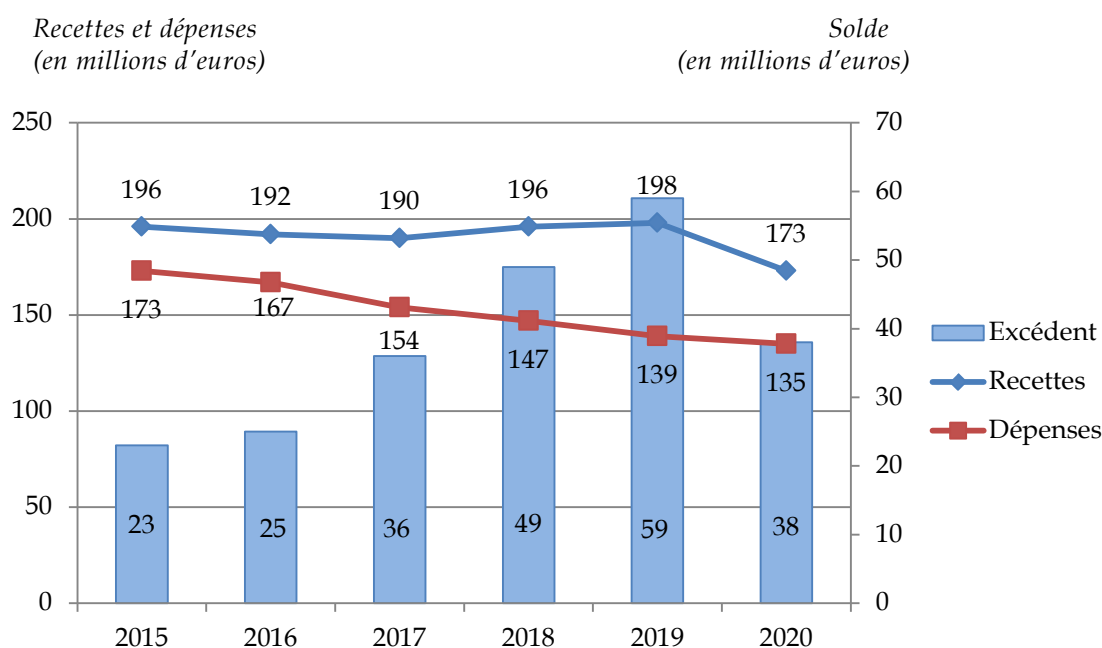
L'impact de ces évolutions législatives et du contexte économique et sanitaire actuel, bien que particulièrement incertain, pourrait ainsi conduire à une érosion durable des recettes du budget annexe. Bien qu'elle retienne l'attention du rapporteur spécial, **cette baisse ne devrait toutefois pas remettre en cause, à court terme, la soutenabilité du budget annexe, dont les dépenses demeurent maîtrisées.**

¹ Qui représente plus de 40% des recettes de la DILA.

II. ...COMPENSÉE PAR DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES

Dans la continuité des précédents exercices, la maîtrise des dépenses du budget annexe a permis de compenser la chute des recettes, allant même jusqu'à permettre de dégager un **nouvel excédent de 38,2 millions d'euros**, équivalant à 28 % des dépenses de l'année et portant le niveau de trésorerie à un total de 675,6 millions d'euros.

Évolution 2015-2020 de l'équilibre du budget annexe



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

Comme le soulignent les documents budgétaires, les dépenses du budget annexe n'ont pas été impactées par la crise sanitaire et **aucune tension particulière n'a été relevée dans l'exécution des dépenses au cours de l'exercice 2020**. La loi de finances rectificative du 30 novembre 2020 a ainsi pu annuler 7,2 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP.

La **consommation des crédits** du budget annexe pour l'année 2020 s'est élevée à **128,5 millions d'euros en AE et 135,0 millions d'euros en CP**, ce qui correspond à des taux d'exécution (80 % en AE et 86 % en CP) similaires aux exercices précédents.

Exécution des crédits du budget annexe par programme en 2020

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2019	Crédits votés en LFI 2020	Crédits exécutés en 2020	Taux d'exécution par rapport à la prévision LFI
623 - Edition et diffusion	AE	31,4	51,4	38,0	74 %
	CP	39,0	46,7	39,8	85 %
624 - Pilotage et ressources humaines	AE	104,2	110,2	90,4	82 %
	CP	100,6	109,9	95,2	87 %
Total du budget annexe	AE	135,6	161,6	128,4	80 %
	CP	139,6	156,6	135,0	86 %

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

L'exercice 2020 est caractérisé par une **nouvelle baisse des dépenses de personnel (- 3 % en CP par rapport à 2019) et de fonctionnement (- 12 % par rapport à 2019, - 35 % en cinq ans)**, dans la continuité des précédents exercices. **Le rapporteur spécial salue une nouvelle fois la politique volontariste de la DILA pour maîtriser ses coûts** (rationalisation de l'occupation des locaux du site de Desaix, mutualisation des fonctions supports, mise en place de plans de départs volontaires pour les salariés de la SACIJO¹, etc.) et encourage la poursuite de ces efforts.

Dans un contexte de décorrélation croissante entre les recettes de la DILA (principalement tirées d'annonces payantes) et les activités (gratuites) financées par ces dernières, **le rapporteur spécial réitère toutefois, à l'instar de la Cour des comptes², ses interrogations quant à la pertinence du maintien d'un budget annexe Publications officielles et information administrative** en dehors du budget général de l'État.

En effet, conformément à l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, les budgets annexes retracent « les seules opérations des services de l'État (...) résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ». Or, si elle tire bien près de 97 % de ses ressources des recettes d'annonces légales (BOAMP et BODACC³), la DILA n'en exerce pas moins, le plus souvent à titre gratuit, un nombre croissant d'activités (impression, édition, services numériques) sans lien avec

¹ Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels.

² Cf. note d'exécution budgétaire 2020 du budget annexe Publications officielles et information administrative, avril 2021, dans laquelle la Cour qualifie le budget annexe POIA d' « irrégulier ».

³ Bulletin officiel des annonces de marchés publics et Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

le domaine des annonces légales et pourtant elles aussi retracées dans le budget annexe. **La nature des dépenses de la DILA ne semble donc plus justifier de déroger aux règles budgétaires de droit commun**, en particulier au principe d'universalité (non-affectation d'une recette à une dépense).

Le rapporteur spécial appelle par conséquent à la suppression du budget annexe et à l'intégration de ses diverses composantes au sein du budget général et plus particulièrement de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui regroupe l'ensemble des entités rattachées au Premier ministre, dont dépend également la DILA.

III. L'IMPORTANCE CROISSANTE DES SITES INTERNET GÉRÉS PAR LA DILA DANS L'ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT

Dans un contexte de confinements répétés et de fermeture des accueils physiques de nombreux services publics, l'exercice 2020 a souligné **l'importance croissante de l'administration numérique dans l'accès des citoyens au droit et aux services publics**.

À cet égard, les principaux sites internet gérés par la DILA (service-public.fr et legifrance.fr) jouent un rôle central, que reflètent nettement les indicateurs de performance.

Le site service-public.fr a ainsi enregistré un record de 427 millions de visites en 2020 (+ 109 millions par rapport à 2019), largement supérieur à la cible de 350 millions fixée par le projet annuel de performances pour 2020. Corrélativement, le nombre de comptes personnels ouverts sur le site a également enregistré une nouvelle hausse (+ 2 millions), tandis qu'un million de démarches en ligne supplémentaires ont été effectuées par rapport à l'année 2019. Il convient également de souligner le **taux de satisfaction particulièrement élevé des visiteurs du portail, qui s'élève à plus de 89 %** (contre 88 % en 2019).

Un constat similaire peut enfin être dressé s'agissant du **site legifrance.fr**, principal portail public d'accès au droit, qui a reçu pas moins de **145 millions visites sur l'année 2020** (+ 22 millions par rapport à 2019), sans qu'aucun indicateur de performance ne puisse en revanche permettre d'apprécier le taux de satisfaction de ses visiteurs.