

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

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 2021,*

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, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, 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 (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	
I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENCORE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE EN 2021.....	7
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE	9
B. UNE INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES EN FORTE AUGMENTATION	11
C. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DÉLAIS D'INSTRUCTION ENCORE HÉTÉROGÈNES.....	12
SECONDE PARTIE	
LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »	
I. UNE NETTE AUGMENTATION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE EN 2021	15
II. DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES ET UN EXCÉDENT EN FORTE HAUSSE.....	16

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2021 au titre de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** s'élevaient à **949,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **857,3 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**.
2. À périmètre constant, la consommation de ces crédits atteint **772,2 millions d'euros en AE** et **784,3 millions d'euros en CP**, soit un **taux d'exécution de 81,3 % en AE** et **91,5 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, contre respectivement 93 % et 91 % en 2020. La crise sanitaire constitue le principal facteur d'explication du taux d'exécution particulièrement faible (81,3 %) de la mission en autorisations d'engagement.
3. L'augmentation des dépenses de la mission constatée en 2021 en crédits de paiement est principalement due à l'**augmentation des dépenses de personnel**, qui sont passées de 260,1 millions d'euros en 2020 à **273,8 millions d'euros en 2021**, soit une **hausse de 5,2 %**.
4. Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a connu en 2021 une **augmentation importante du nombre d'indemnisations versées aux victimes des essais nucléaires français**, ce qui a nécessité près de 5 millions d'euros de dotations complémentaires par rapport à sa dotation initiale.
5. Contrairement à l'exercice 2020, fortement marqué par l'épidémie de Covid-19, le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »** a connu en 2021 une **hausse significative de ses recettes (+18 % par rapport à 2020)**, qui se sont élevées à un montant de 204,1 millions d'euros.
6. Le rapporteur spécial s'étonne de l'**importante trésorerie du budget annexe (740,8 millions d'euros en 2021)** et s'interroge sur les moyens de mobiliser cette dernière au profit du budget général de l'État.

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

I. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENCORE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE EN 2021

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

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

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

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

Comme en 2020¹, les diverses fonctions de **coordination du travail gouvernemental** incombant aux services du Premier ministre, portées par le **programme 129**, ont représenté en 2021 environ **86 % des dépenses de la mission**.

La **loi de finances initiale** pour 2021 prévoyait, hors fonds de concours et attributions de produits, **949,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **857,3 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** au titre de la mission.

La **consommation des crédits** de la mission s'est élevée à **772,2 millions d'euros en AE** et **784,3 millions d'euros en CP**, soit un **taux d'exécution de 81,3 % en AE** et **91,5 % en CP**, contre respectivement 93 % et 91 % en 2020.

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 », entraînant un recentrage de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sur le programme 129.

**Exécution des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »
en 2021**

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2020	Crédits votés en LFI 2021	Crédits exécutés en 2021	Exécution 2021 / exécution 2020	Taux d'exécution 2021 par rapport à la LFI 2021
129 - Coordination du travail gouvernemental	AE	659,9	720,9	633,8	- 4,0 %	87,9 %
	CP	619,8	707,4	673,8	+ 8,7 %	95,3 %
308 - Protection des droits et libertés	AE	95,2	104,0	101,9	+ 7,0 %	98,0 %
	CP	95,8	103,1	100,8	+ 5,2 %	97,8 %
359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne	AE	<i>n/a</i>	125,0	36,4	<i>n/a</i>	29,1 %
	CP	<i>n/a</i>	46,8	9,7	<i>n/a</i>	20,7 %
Total de la mission	AE	755,1	949,9	772,2	- 2,6 % *	81,3 %
	CP	715,6	857,3	784,3	+ 8,2 % *	91,5 %

* hors programme 359.

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

La crise sanitaire, particulièrement virulente en début et en fin d'année 2021, constitue le principal facteur d'explication du **taux d'exécution particulièrement faible (81,3 %) de la mission en autorisations d'engagement** pour l'exercice 2021.

D'une part, comme indiqué dans les annexes budgétaires, la crise sanitaire a entraîné des **retards importants dans les opérations d'investissement immobilier** des services du Premier ministre. Ces retards ont conduit à une **baisse sensible de la consommation en AE** au niveau du programme 129 (- 4 %) et, *in fine*, de la mission (- 2,6 %) par rapport à l'exercice 2020.

D'autre part, la crise sanitaire a entraîné de **fortes incertitudes sur plusieurs événements (réunions ministérielles et manifestations diverses) prévus début 2022 dans le cadre présidence française de l'Union européenne**, pour lesquels un passage en visioconférence, un report voire une annulation ont pu être un temps envisagés. Ces incertitudes, levées tardivement, ont incité les ministères concernés à attendre le début de l'année 2022 pour engager les crédits correspondants. Le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne* pâtit par conséquent d'un taux d'exécution particulièrement bas en 2021, en AE (29,1 %) comme en CP (20,7 %).

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE

L'augmentation des dépenses de la mission constatée en 2021 en crédits de paiement est principalement due à l'augmentation des dépenses de personnel, qui sont passées de 260,1 millions d'euros en 2020 à **273,8 millions d'euros en 2021, soit une hausse de 5,2 %**.

Exécution des dépenses de personnel (titre 2) de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en 2021

(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2020	Crédits votés en LFI 2021	Crédits exécutés en 2021
129 - Coordination du travail gouvernemental	AE	215,2	236,5	225,6
	CP	215,2	236,5	225,6
308 - Protection des droits et libertés	AE	44,9	50,8	48,2
	CP	44,9	50,8	48,2
359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne	AE	<i>n/a</i>	0	0
	CP	<i>n/a</i>	0	0
Total de la mission	AE	260,1	287,3	273,8
	CP	260,1	287,3	273,8

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

La **consommation des crédits de titre 2 du programme 308 Protection des droits et libertés** s'est élevée en 2021 à **48,2 millions d'euros**, en AE comme en CP, contre 44,9 millions d'euros en 2020, soit une augmentation de 7,3 %.

Le **plafond d'emplois autorisé** du programme était quant à lui de **621 ETPT en 2021**, contre 595 ETPT en 2020.

Conformément aux prévisions de la loi de finances initiales (LFI) pour 2021, ces augmentations correspondent aux **hausse de personnels de diverses autorités administratives indépendantes** relevant du programme 308, destinées à leur permettre de faire face à l'accroissement de leurs missions, dont :

- **17 ETPT** au profit du **Défenseur des droits** pour la création d'une plateforme anti-discrimination (dont 15 recrutements autorisés en cours d'année par la lettre plafond du 29 juillet 2021) ;

- **10 ETPT** au bénéfice de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL), afin de lui permettre d'absorber la hausse du nombre de saisines résultant de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) ;

- **2 ETPT** au bénéfice de la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique** (HATVP), au titre de la prise en charge par cette autorité des missions de la Commission de déontologie de la fonction publique.

La **consommation des crédits de titre 2 du programme 129** *Coordination du travail gouvernemental* s'est élevée à **225,6 millions d'euros** en 2021, soit un écart de - 11 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2021.

Le **plafond d'emplois autorisé** du programme 129 était de **2 758 ETPT** en 2021, contre 2 914 ETPT en 2020. La diminution du plafond de 156 ETPT entre 2020 et 2021 correspond principalement au transfert sortant (- 207 ETPT) des agents mis à disposition du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) par le ministère des armées au titre de la participation de ce ministère à la coordination de la sécurité et de la défense nationale, désormais comptabilisés au sein de la mission « Défense ».

La consommation du plafond d'emplois constatée est de 2 748 ETPT, soit une sous-consommation de 10 ETPT et un taux de consommation proche de 100 %.

**Évolution du plafond d'emplois de la mission
« Direction de l'action du Gouvernement »**

(en ETPT)

Programme		2020	2021	Évolution 2020-2021
129 - Coordination du travail gouvernemental	Plafond d'emplois (LFI)	2914	2758	- 156
	Exécution	2613	2748	+ 135
308 - Protection des droits et libertés	Plafond d'emplois (LFI)	595	621	+ 26
	Exécution	572	606	+ 34
359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne	Plafond d'emplois (LFI)	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>
	Exécution	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	0
Total de la mission	Plafond d'emplois (LFI)			
	Exécution			

Source : Cour des comptes

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

Institué en 2010 par la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français¹, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a connu en 2021 une **augmentation importante du nombre d'indemnisations (217 au total) versées aux victimes des essais nucléaires français dans le Sahara algérien et en Polynésie française**, ce qui a nécessité près de 5 millions d'euros de dotations complémentaires², en AE comme en CP, par rapport à sa dotation en loi de finances initiale.

Cette augmentation reflète l'**augmentation du nombre de dossiers déposés auprès du CIVEN (+20 %)**, tendance que les récentes évolutions législatives en matière d'octroi du statut de victime aux ayants droit, saluées

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

² Via un mouvement de fongibilité asymétrique et un dégel partiel de la réserve de précaution.

par le rapporteur spécial¹, devraient encore accentuer en 2022 et dans les années à venir.

Cette augmentation traduit enfin une **amélioration des délais de traitement des demandes de reconnaissance de la qualité de victime** par le comité. En 2021, les délais d’instruction des dossiers s’élevaient ainsi à 8 mois, tandis que les délais de paiement des indemnisations qui en découlent s’élevaient quant à eux à 3 mois.

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

C. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DÉLAIS D’INSTRUCTION ENCORE HÉTÉROGÈNES

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

En 2021, plusieurs autorités administratives ont retrouvé **des délais d’instruction proches de leur niveau d’avant-crise**. C’est notamment le cas du Défenseur des droits et de la Commission nationale de l’informatique et des libertés.

D’autres autorités ont en revanche fait face à un **allongement considérable de leurs délais d’instruction entre 2020 et 2021**, à l’instar du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (de 79 à 95 jours) et du Comité consultatif national d’éthique (75 à 206 jours).

Seule la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) voit ses délais d’instruction réduits de 85 à 82 jours, grâce notamment à l’instauration de nouvelles mesures d’organisation et au recrutement d’un agent supplémentaire en 2020.

¹ Cf. rapport général n° 163 (2021-2022) de M. Paul Toussaint PARIGI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021.

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

(en jours)

Autorité	2018	2019	2020	2021
Défenseur des droits	66	64	74	64
Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)	128	144	164	151
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	49	62	79	95
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	25	33	48	54
Comité consultatif national d’éthique (CCNE)	12	9	75	206
Commission d’accès aux documents administratifs (CADA)	128	179	85	82

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

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »

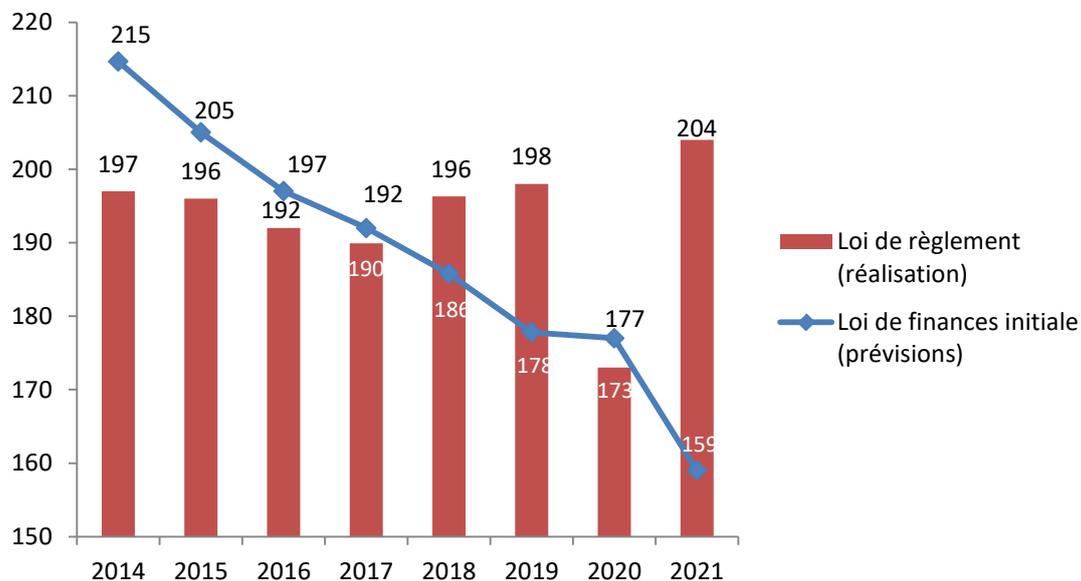
I. UNE NETTE AUGMENTATION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE EN 2021

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

Contrairement à l'exercice 2020, fortement marqué par l'épidémie de Covid-19, l'exercice 2021 s'est caractérisé par des **recettes particulièrement élevées, à hauteur de 204,1 millions d'euros**, contre 173,2 millions d'euros en 2020, année qui avait enregistré un niveau de recettes historiquement bas.

Évolution (2014-2021) des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



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

Cette **hausse sensible du niveau de recettes (+ 18 % en un an)** est principalement liée à un effet de rattrapage par rapport au niveau d'avant-crise (+ 3,2 % par rapport à la moyenne 2017-2019). La **forte reprise de l'investissement public**, liée à la reprise plus générale de l'économie,

s'est ainsi traduite par un volume d'activité important pour le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), qui représente plus de la moitié des recettes du budget annexe en 2021.

Évolution 2017-2021 des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)

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

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

II. DES DÉPENSES TOUJOURS MAÎTRISÉES ET UN EXCÉDENT EN FORTE HAUSSE

Après un exercice 2020 particulièrement marqué par la crise sanitaire, les **dépenses exécutées** ont retrouvé leur niveau d'avant-crise.

Les crédits consommés en 2021 ont ainsi augmenté de **5,5 % en AE** et **2,8 % en CP** par rapport à l'année 2020. Sur le long-terme, le niveau des dépenses du budget annexe est toutefois orienté à la baisse. Les dépenses de personnel de la DILA demeurent ainsi maîtrisées (- 0,22 million d'euros par rapport à 2020).

Exécution des crédits du budget annexe par programme en 2021

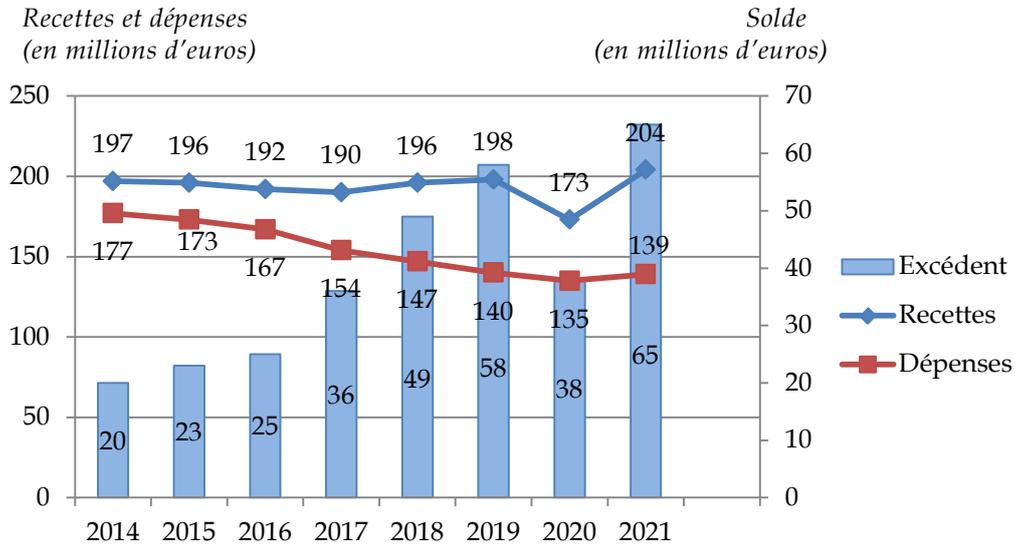
(en millions d'euros)

Programme		Crédits exécutés en 2020	Crédits votés en LFI 2021	Crédits exécutés en 2021	Taux d'exécution par rapport à la prévision LFI
623 - Edition et diffusion	AE	38,0	49,4	37,0	75 %
	CP	39,8	44,9	39,4	85 %
624 - Pilotage et ressources humaines	AE	90,4	107,7	98,5	93 %
	CP	95,2	107,4	99,2	95 %
Total du budget annexe	AE	128,4	157,1	135,5	87 %
	CP	135,0	152,3	138,6	92 %

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

L'excédent dégagé par le budget annexe s'élève donc à près de **66 millions d'euros**, soit son plus haut niveau depuis la création du budget annexe.

Évolution 2014-2021 de l'équilibre du budget annexe



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

Au 31 décembre 2021, la **trésorerie** du budget annexe a ainsi atteint un montant de **740,8 millions d'euros** et le **fonds de roulement** un niveau de **750,2 millions d'euros**. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe, **ce niveau semble « sans commune mesure avec les besoins en investissement de la DILA »**. Cette situation suscite des interrogations de la part du rapporteur spécial, qui encourage une réflexion sur les moyens de remobiliser cette importante trésorerie au profit du budget général de l'État.

Évolution 2018-2021 de la trésorerie du budget annexe

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Résultat net	45,8	65,9	49,1	79,4	+ 61,8 %
Fonds de roulement	587,3	648,4	685,7	750,2	+ 9,4 %
Trésorerie	579,8	637,8	675,8	740,8	+ 9,6 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 (Cour des comptes)