

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

**BUDGET ANNEXE : PUBLICATIONS OFFICIELLES
ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

Rapporteur spécial : M. Paul Toussaint PARIGI

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »	
I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION	13
A. UNE MISSION HÉTÉROCLITE, QUI CONNAÎT UN RÉTRÉCISSEMENT ATTENDU DE SON PÉRIMÈTRE.....	13
B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET CORRIGÉE DE L'INFLATION, LA MISSION CONNAÎT UNE HAUSSE NON-NÉGLIGEABLE DE SES DÉPENSES POUR 2023.....	14
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	18
A. UNE PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION	18
1. <i>Un nouveau renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données personnelles.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Le renforcement des moyens alloués à la régulation de la communication audiovisuelle et numérique</i>	<i>20</i>
B. CONSOLIDER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE.....	21
1. <i>Consolider les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat</i>	<i>21</i>
2. <i>Assurer la montée en puissance du Secrétariat général à la planification écologique.....</i>	<i>22</i>
SECONDE PARTIE	
LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	
I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE.....	25
A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES	25
B. DES DÉPENSES MODÉRÉES, QUI PERMETTRAIENT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2023	26
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	29
A. MALGRÉ UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS RÉELS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	29
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION	29
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	31

EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
LA LOI EN CONSTRUCTION	43

L'ESSENTIEL

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

I. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UNE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES EN 2023

A. UN RÉTRÉCISSEMENT ATTENDU DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 », créé par la loi de finances pour 2021, est **supprimé comme prévu à compter du 1^{er} janvier 2023**, la présidence française du Conseil de l'Union européenne s'étant achevée le 30 juin 2022.

Du fait de l'extinction de ces dépenses temporaires, qui représentaient près de 103 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2022, **les crédits de la mission connaissent une baisse apparente de 4% de CP alloués par le projet de loi de finances pour 2023 par rapport à l'année 2022.**

B. UNE HAUSSE NON-NÉGLIGEABLE DES DÉPENSES POUR L'ANNÉE 2023

Corrigés de la suppression du programme 359 et de l'inflation, **les crédits de la mission connaissent une hausse de 9 % en AE et 3,5 % en CP pour l'année 2023.**

Environ la moitié de cette hausse concerne les **dépenses de personnel (+ 34,2 millions d'euros en AE et en CP)**, avec un **schéma d'emplois de + 161 équivalents temps plein (ETP)** sur l'ensemble de la mission qui vise principalement à **renforcer les effectifs alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données personnelles** (cf. *infra*).

Schéma d'emplois de la mission en 2023

(en ETP)

Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	
Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont :	+ 95
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	+ 46
<i>Groupement interministériel de contrôle (GIC)</i>	+ 34
<i>Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)</i>	+ 9
<i>Autres</i>	+ 6
Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	+ 15
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	+ 10
Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	+ 5
Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)	+ 4
Sous-total pour le programme 129	+ 129
Programme 308 « Protection des droits et libertés »	
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+ 18
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+ 4
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR)	+ 3
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)	+ 2
Comité national consultatif d'éthique (CNCE)	+ 2
Défenseur des droits	+ 2
Commission nationale d'accès aux documents administratifs (CADA)	+ 1
Sous-total pour le programme 308	+ 32
Total mission	+ 161

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

II. UNE PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION

A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA CYBER-SÉCURITÉ ET À LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Depuis une dizaine d'années, un **nombre croissant de cyber-attaques** touche directement les intérêts de l'Etat, mais également ceux des collectivités territoriales, des entreprises et de divers établissements publics ou privés, dont certains opérateurs d'intérêt vital (hôpitaux, centrales nucléaires...).

Nombre d'incidents traités par l'ANSSI entre 2019 et 2021

Catégorie d'incident traité	2019	2020	2021	Évolution 2019-2021
Intrusion	370	759	1 057	+ 285 %
Attaque par rançongiciel	69	192	203	+ 294 %
Incident majeur	9	7	8	-

Source : commission des finances du Sénat, à partir des rapports annuels d'activité de l'ANSSI.

Dans ce contexte, le présent projet de loi prévoit un **nouveau renforcement des moyens alloués à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui bénéficiera en 2023 d'un schéma d'emplois de **46 ETP supplémentaires** et d'une dotation supplémentaire de **25 millions d'euros en autorisations d'engagement** afin de lui permettre l'acquisition d'un second bâtiment à Rennes.

En outre, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui travaille en étroite coopération avec l'ANSSI sur les sujets relatifs à la protection des données, verra ses effectifs renforcés à hauteur de **18 ETP en 2023** afin de lui permettre d'exercer sa mission croissante de protection numérique des données (**43 % des notifications reçues par la CNIL en 2021 concernent des attaques par rançongiciel**).

Enfin, la **direction interministérielle du numérique (DINUM)** disposera également de moyens supplémentaires (**+ 10 ETP**), notamment pour sécuriser les communications des administrations par internet.

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA REGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET NUMÉRIQUE

Parallèlement au renforcement des moyens alloués à la cybersécurité, le présent projet de loi poursuit le renforcement des outils de régulation des plateformes numériques à travers la **consolidation de la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**, issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022.

L'ARCOM se verra dotée de **moyens complémentaires importants en 2023 (+ 18 ETP et + 2,3 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la LFI 2022)** afin de répondre à l'**élargissement de son champ d'action à de nouveaux acteurs du numérique** (plateformes, réseaux sociaux et sites de partages de vidéos), tel qu'il résulte du nouveau règlement européen sur les services numériques et de récentes évolutions législatives (cf. loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique).

Le présent projet de loi acte également l'**évolution des indicateurs de performance** s'appliquant à l'ARCOM, avec la création d'un nouveau sous-indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines sur un programme télévisuel reçues par l'ARCOM, qui **résulte notamment d'une recommandation du précédent rapporteur spécial émise à l'occasion d'un contrôle budgétaire concernant l'ex-CSA**¹.

¹ Rapport d'information n° 90 (2019-2020) de M. Michel CANÉVET au nom de la commission des finances, déposé le 30 octobre 2019.

III. CONSOLIDER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

A. CONSOLIDER LES MOYENS ALLOUÉS AU HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

Dans la continuité de son contrôle budgétaire sur le Haut Conseil pour le climat et de son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2022¹, **le rapporteur spécial appelle une nouvelle fois l'attention sur les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat**, en vue de garantir un contrôle effectif et indépendant des politiques publiques en matière de climat.

Bien que l'expertise du HCC soit devenue indispensable au débat public en matière d'action climatique, **ses moyens apparaissaient en 2021 nettement insuffisants pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions** et de faire face aux sollicitations croissantes dont il fait l'objet de la part du Gouvernement, du Parlement et des collectivités territoriales, mais également de la presse et de la société civile.

À cet égard, **le rapporteur spécial salue donc la décision, intervenue fin 2021 et confirmée dans le présent projet de loi, de porter à 12 ETP le plafond d'emplois alloués au Haut Conseil pour le climat**, contre 6 postes auparavant. **Il restera cependant attentif à ce que cette hausse des effectifs autorisés, ainsi que la réorganisation interne du HCC qui l'accompagne, se traduise par des recrutements effectifs et par un renforcement réel des capacités du Haut Conseil pour le Climat à assurer l'ensemble des missions qui lui ont été confiées, tant par le Gouvernement que par le législateur.**

B. ASSURER LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

Parallèlement au renforcement du Haut Conseil pour le climat, **le rapporteur spécial salue la création d'un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**, directement placé sous l'autorité de la Première ministre, qui doit permettre d'assurer la coordination interministérielle de l'ensemble des politiques publiques visant à assurer la transition écologique du pays.

¹ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Essentiel/Essentiel_HCC.pdf.

Créé en juillet 2022 à l'initiative du président de la République et de la Première ministre¹, le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a vocation à :

- **coordonner l'élaboration des stratégies nationales** en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, en s'assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France ;

- **veiller à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères** concernés et à leur déclinaison en plans d'actions ;

- **s'assurer de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques** et de leur évaluation régulière.

Pour mener à bien ses missions, le SGPE disposera de l'appui d'une **équipe de 15 ETP en 2023**, principalement composée d'agents de catégories A et A+, ce qui devrait représenter environ **1,4 million d'euros de dépenses de personnel (en AE et en CP)**. D'après les éléments transmis au rapporteur spécial, le SGPE devrait progressivement monter en puissance jusqu'à atteindre la taille critique de **50 ETP d'ici la fin de l'année 2024**.

Si cette cible constitue un objectif louable, à condition d'être atteint, le rapporteur spécial assurera néanmoins un suivi attentif de cette montée en puissance durant les deux prochains exercices.

Le SGPE sera également doté d'un **budget de fonctionnement de 0,5 million d'euros** (en AE et en CP) pour 2023, afin notamment de lui permettre d'effectuer des commandes d'études à des prestataires extérieurs. A cet égard, et dans la continuité des travaux récemment menés par le Sénat sur le sujet², **le rapporteur spécial souligne la nécessité pour le SGPE de faire preuve d'un solide discernement dans le recours à des cabinets de conseil privés, a fortiori sur un sujet aussi sensible que la transition écologique**, sur lequel l'impartialité de certains cabinets a parfois pu être remise en cause.

¹ Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

² Cf rapport n° 578 (2021-2022) de Mme Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, déposé le 16 mars 2022.

BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

I. MALGRÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES, UN BUDGET ANNEXE QUI DEMEURERAIT EXCÉDENTAIRE

En 2023, le présent projet de loi prévoit un montant total de **167,2 millions d'euros de recettes totales**, une **hypothèse jugée prudente par le rapporteur spécial, mais justifiée par l'incertitude de la situation économique**, laquelle conditionne la majeure partie des recettes du budget annexe, issues d'annonces de marchés publics et d'annonces civiles et commerciales.

Dans la lignée des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de **diminuer les dépenses du budget annexe de 2,97 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de près de 2 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022.

Comme les années précédentes, et malgré des prévisions de recettes prudentes, les dépenses modérées de la DILA (Direction de l'information légale et administrative) devraient ainsi permettre au budget annexe de dégager en 2023 un **nouvel excédent, évalué à 14 millions d'euros**.

II. MALGRÉ UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS RÉELS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Corrigées de l'inflation, les dépenses de personnel de la mission seraient en baisse de **1,2 % entre 2022 et 2023**. Les effectifs de la DILA seront en outre une nouvelle fois réduits, avec un **schéma d'emplois négatif (- 15 ETP)**.

Schéma d'emplois de la DILA entre 2018 et 2023

(en ETP)

2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)	2023 (prévision)
- 66	- 42	- 17	- 11	- 7	- 15

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

Le contexte inflationniste pèse en revanche fortement sur les **dépenses de fonctionnement de la DILA, qui augmenteront de près de 2 millions d'euros (+ 3 %) en 2023**, en AE comme en CP. Cette augmentation s'explique notamment par la **forte hausse des prix de l'électricité et du**

papier, laquelle a entraîné une hausse incompressible de 50 % du coût des activités d'imprimerie gérées par la Direction.

Enfin, les principaux investissements de la DILA devraient notamment permettre, d'une part, **d'améliorer les fonctionnalités du nouveau site unique d'information à destination des entreprises** (entreprendre.service-public.fr), lancé en février 2022, et, d'autre part, de **poursuivre l'automatisation de la production des textes juridiques** à l'horizon 2026.

La DILA poursuivra par ailleurs **l'amélioration de son site Legifrance**, dont une nouvelle version a été mise en service fin 2020 et qui a fait l'objet de près de 98 millions de visites au 31 août 2022.

Réunie le mardi 25 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Elle a confirmé sa décision sur les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses s'agissant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et 100 % des réponses s'agissant du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

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

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE MISSION HÉTÉROCLITE, QUI CONNAÎT UN RÉTRÉCISSEMENT ATTENDU DE SON PÉRIMÈTRE

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » regroupe diverses entités rattachées à la Première ministre :

- les **services de la Première 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 »).

Le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 », créé par la loi de finances pour 2021, est supprimé comme prévu à compter du 1^{er} janvier 2023, la présidence française du Conseil de l'Union européenne s'étant achevée le 30 juin 2022.

Crédits alloués à la Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 (programme 359)

(en millions d'euros)

Action	LFI 2021		LFI 2022		Total des crédits alloués	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	47,2	18,2	8,8	37,8	56	56
Action 02 - Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	57	19,1	10,6	48,5	67,6	67,6
Action 03 - Fonctionnement du SGPFUE et « biens collectifs »	21,8	9,5	4,1	16,4	25,9	25,9
Total programme 359	126	46,8	23,5	102,7	149,5	149,5

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

D'après les éléments transmis au rapporteur spécial par les services de la Première ministre, **l'exécution des dépenses relatives à la présidence française de l'Union européenne en 2022 devrait s'avérer moins élevée que prévu**. Elle est estimée à un total d'environ **110 millions d'euros**, contre 149,5 millions d'euros inscrits en lois de finances initiales pour 2021 et 2022, soit un montant inférieur à celui effectivement dépensé (151,5 millions d'euros) lors de la présidence française de l'Union européenne de 2008.

Du fait de l'extinction de ces dépenses temporaires, lesquelles représentaient près de 103 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2022, **les crédits de la mission connaissent une baisse apparente de 4 % de CP alloués par le projet de loi de finances pour 2023 par rapport au projet de loi de finances pour 2022**.

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET CORRIGÉE DE L'INFLATION, LA MISSION CONNAÎT UNE HAUSSE NON-NÉGLIGEABLE DE SES DÉPENSES POUR 2023

Corrigé de la suppression du programme 359, le présent projet de loi de finances prévoit, pour l'ensemble de la mission, une **hausse de 111,8 millions d'euros (+ 14 %) en AE et 68,7 millions d'euros (+ 8 %) en CP**, correspondant à l'ouverture de **937,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **925,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Une part non-négligeable de cette évolution est liée au contexte inflationniste que connaît la mission.

L'impact de la revalorisation de 3,5 % de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 s'élève ainsi à un total de **5,4 millions d'euros au niveau de la mission** (4,2 millions d'euros s'agissant des services de la Première ministre et 1,2 million d'euros s'agissant des autorités administratives indépendantes rattachées à la mission).

L'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les dépenses de la mission est quant à lui estimé par les services de la Première ministre à près de **10 millions d'euros** en 2023, bien que seuls 7 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP aient été provisionnés dans le présent projet de loi. Afin de limiter l'impact de cette hausse à long terme, des **travaux de rénovation énergétique** de plusieurs bâtiments situés dans l'environnement de l'hôtel de Matignon sont par ailleurs prévus pour un montant de **5 millions d'euros en AE** (2 millions d'euros en CP).

Neutralisée de l'inflation¹, la hausse des crédits de la mission s'élève à 9 % en AE et 3,5 % en CP.

¹ Sur la base des prévisions retenues par le Gouvernement dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2023.

Évolution 2022-2023 des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »

(en millions d'euros)

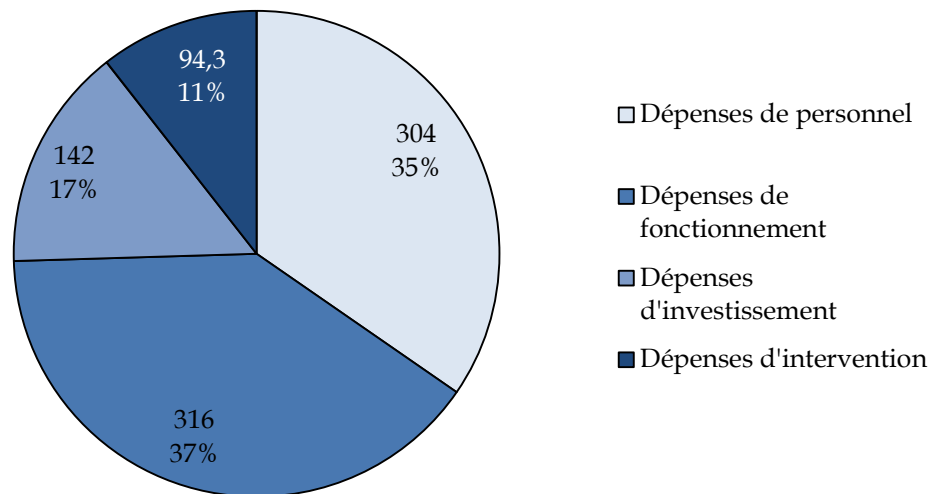
Programmes et actions	LFI 2022		PLF 2023 (Structure courante)		PLF 2023 (Structure constante)		Évolution LFI 2022 - PLF 2023 (structure constante)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental								
Action 01 : Coordination du travail gouvernemental	101,14	101,14	114,92	114,92	115,48	115,48	14%	14%
Action 02 : Coordination de la sécurité et de la défense	375,49	380,82	422,82	400,55	422,73	400,46	13%	5%
Action 03 : Coordination de la politique européenne	17,22	17,22	17,17	17,17	17,07	17,07	-1%	-1%
Action 10 : Soutien	103,06	128,00	127,22	142,39	127,88	143,06	24%	12%
Action 11 : Stratégie et prospective	23,16	23,16	23,58	23,58	23,58	23,58	2%	2%
Action 13 : Ordre de la Légion d'honneur	27,95	27,95	29,64	29,64	29,64	29,64	6%	6%
Action 15 : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	16,55	16,55	16,89	16,89	16,89	16,89	2%	2%
Action 16 : Coordination de la politique numérique	44,62	45,04	58,33	52,79	58,31	52,98	31%	18%
Total programme 129	709,19	739,88	810,56	797,93	811,58	799,15	14%	8%
Programme 308 - Protection des droits et libertés								
Action 02 : Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	24,30	24,30	26,44	26,44	26,44	26,44	9%	9%
Action 03 : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	46,56	46,56	48,83	48,83	48,83	48,83	5%	5%
Action 05 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	5,04	5,44	5,55	5,97	5,55	5,97	10%	10%
Action 06 : Autres autorités indépendantes	3,96	3,96	5,44	5,44	5,44	5,44	37%	37%
Action 09 : Défenseur des droits	24,40	24,40	27,36	27,36	26,69	26,69	9%	9%
Action 10 : Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	9,15	9,21	9,66	9,66	9,66	9,66	6%	5%
Action 12 : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	3,04	3,04	3,11	3,11	3,11	3,11	2%	2%
Action 13 : Commission du secret de la Défense nationale (CSDN)	0,60	0,60	0,77	0,77	0,77	0,77	28%	28%
Total programme 308	117,05	117,51	127,16	127,59	126,50	126,92	8%	8%
Programme 359 - Présidence française du Conseil de l'Union européenne								
Action 01 : Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence	8,76	37,72	Na	Na	Na	Na	Na	Na
Action 02 : Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	10,58	48,48	Na	Na	Na	Na	Na	Na
Action 03 : Fonctionnement du SGPFUE et "biens collectifs"	4,06	16,37	Na	Na	Na	Na	Na	Na
Total programme 359	23,40	102,56	Na	Na	Na	Na	Na	Na
Total mission hors programme 359	826,25	857,39	937,73	925,51	938,08	926,07	14%	8%
Total mission	849,65	959,95	937,73	925,51	938,08	926,07	10%	-4%

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

Près des trois quarts (72 %) des crédits de paiement alloués à la mission correspondent à des **dépenses de fonctionnement (316 millions d'euros)** et à des **dépenses de personnel (304 millions d'euros)**, soit une répartition similaire aux précédents exercices.

Répartition des crédits de paiement par type de dépenses

(en millions d'euros)



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

Si leur proportion au sein de la mission demeure globalement stable, **les dépenses de personnel de la mission connaissent toutefois une hausse de près de 11 % (+ 34,2 millions d'euros, en AE comme en CP)**, avec un **schéma d'emplois de + 161 équivalents temps plein (ETP)** sur l'ensemble de la mission, dont 129 ETP sur le programme 129 (« Coordination du travail gouvernemental ») et 32 ETP sur le programme 308 (« Protection des droits et libertés »).

Schéma d'emplois de la mission
« Direction de l'action du Gouvernement » en 2023
(en ETP)

Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »	
Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont :	+ 95
<i>Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)</i>	+ 46
<i>Groupement interministériel de contrôle (GIC)</i>	+ 34
<i>Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)</i>	+ 9
<i>Autres</i>	+ 6
Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	+ 15
Direction interministérielle du numérique (DINUM)	+ 10
Direction des services administratifs et financiers (DSAF)	+ 5
Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)	+ 4
Sous-total pour le programme 129	+ 129
Programme 308 « Protection des droits et libertés »	
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	+ 18
Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	+ 4
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR)	+ 3
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)	+ 2
Comité national consultatif d'éthique (CNCE)	+ 2
Défenseur des droits	+ 2
Commission nationale d'accès aux documents administratifs (CADA)	+ 1
Sous-total pour le programme 308	+ 32
Total mission	+ 161

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dans la continuité de ces dernières années, le renforcement des moyens de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » reflète la place croissante accordée aux enjeux relatifs au numérique et à l'écologie. Malgré les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique, **le rapporteur spécial considère l'ensemble de ces moyens supplémentaires comme globalement justifiés au regard de l'importance croissante des enjeux liés à la régulation du numérique et à la gouvernance écologique.**

A. UNE PLACE CROISSANTE ACCORDÉE AUX ENJEUX DU NUMÉRIQUE ET À SA RÉGULATION

1. Un nouveau renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité et à la protection des données personnelles

Depuis une dizaine d'années, un nombre croissant de cyber-attaques touche directement les intérêts de l'État, mais également ceux des collectivités territoriales, des entreprises, de divers établissements publics ou de certains opérateurs d'intérêt vital (hôpitaux, centrales nucléaires...). À titre d'exemple, pas moins de 203 attaques par logiciel de rançon (ou rançongiciel) ont été traitées par **l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en 2021, soit une hausse de 5 % rapport à l'année 2020 et un triplement par rapport à l'année 2019.**

Nombre d'incidents traités par l'ANSSI entre 2019 et 2021

Catégorie d'incident traité	2019	2020	2021	Évolution 2019-2021
Intrusion	370	759	1 057	+ 285 %
Attaque par rançongiciel	69	192	203	+ 294 %
Incident majeur	9	7	8	-

Source : commission des finances du Sénat, à partir des rapports annuels d'activité de l'ANSSI

Dans ce contexte, l'attention croissante accordée par l'État à la cyber-sécurité se traduit par le **nouveau renforcement des moyens alloués à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**, qui bénéficiera en 2023 d'un schéma d'emplois de **46 ETP supplémentaires**, après avoir déjà bénéficié de 50 nouveaux ETP en 2022. L'agence bénéficiera également d'une dotation supplémentaire de **25 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin de lui permettre l'acquisition d'un second bâtiment à Rennes**. Ces nouveaux locaux viendront compléter le bâtiment déjà acquis par l'agence en 2021, pour un montant de 20,65 millions

d'euros, à proximité du pôle cyber-défense du ministère des armées situé à Rennes. Cette antenne territoriale de l'ANSSI aura vocation à accueillir **200 agents de l'ANSSI**, principalement issus de la direction des opérations de l'agence, à l'horizon 2025. Son travail viendra compléter celui du nouveau **service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, Viginum**, opérationnel depuis le premier semestre 2022.

Le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM)

Créé par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021, le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM) a pour mission de **détecter, analyser et caractériser les opérations d'ingérence numérique étrangères aux fins de manipulation de l'information sur les réseaux sociaux**, en particulier – mais pas exclusivement – durant les périodes de campagne électorale.

Il est également chargé de l'animation et de la coordination au niveau interministériel des actions de protection de l'État face à de telles opérations.

Rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ce service à compétence nationale est **pleinement opérationnel depuis le premier semestre 2022** et sera hébergé à l'hôtel national des Invalides à compter de 2023. Il bénéficie d'un budget annuel de 7 millions d'euros et de 65 ETP.

Source : annexes budgétaires

En outre, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui travaille en étroite coopération avec l'ANSSI sur les sujets relatifs à la protection des données, verra ses **effectifs renforcés à hauteur de 18 ETP en 2023** afin de lui permettre d'exercer sa mission croissante de protection numérique des données. Environ 80 % des contrôles effectués par la CNIL révèlent en effet des problèmes de sécurité des données, tandis que **43 % des notifications reçues par la CNIL en 2021 concernent des attaques par rançongiciel**, qui peuvent conduire à des diffusions massives et non-désirées de données personnelles et avoir un impact important pour les personnes ou les organismes touchés.

La **direction interministérielle du numérique (DINUM)** disposera également de moyens supplémentaires (+ 10 ETP), notamment pour fiabiliser et sécuriser les communications des administrations par internet, et poursuivra la mise en œuvre du programme « tech.gouv », qui vise notamment à accompagner le développement des nouveaux services publics numériques et à soutenir la modernisation numérique des administrations.

Enfin, le présent projet de loi acte également un **nouveau renforcement des moyens alloués au Groupement interministériel de contrôle (GIC)** et à l'**Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC)**, qui bénéficieront respectivement de 34 ETP et de 9 ETP supplémentaires.

2. Le renforcement des moyens alloués à la régulation de la communication audiovisuelle et numérique

Parallèlement au renforcement des moyens alloués à la cyber-sécurité, le présent projet de loi poursuit le renforcement des outils de régulation des plateformes numériques. La **nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**, issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), est ainsi pleinement opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022. Cette autorité publique indépendante, compétente sur tout le champ des contenus audiovisuels et numériques, assure la régulation des médias audiovisuels et la protection des œuvres et objets protégés par un droit d'auteur ou un droit voisin.

Afin de répondre à l'élargissement de son champ d'action, l'**ARCOM se verra dotée de moyens complémentaires importants en 2023 (+ 18 ETP et + 2,3 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la LFI 2022)**. Ces nouveaux moyens doivent notamment lui permettre de faire face à l'évolution de ses activités à la suite de l'adoption de diverses législations nationales¹, ainsi que du règlement européen sur les services numériques² (le *Digital Services Act*), qui ont élargi le champ d'intervention de l'ARCOM à de nouveaux acteurs du numérique (plateformes, réseaux sociaux et sites de partages de vidéos) et à de nouveaux types ou technologies de piratage.

Le présent projet de loi acte également l'**évolution des indicateurs de performance** s'appliquant à l'ARCOM, avec la création d'un nouveau sous-indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines sur un programme télévisuel reçues par l'ARCOM. **L'ajout de ce nouveau sous-indicateur répond notamment à une recommandation du rapporteur spécial, émise à l'occasion d'un contrôle budgétaire concernant l'ex-CSA³.**

¹ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet et loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

² Règlement relatif à un marché intérieur des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

³ Rapport d'information n° 90 (2019-2020) de M. Michel CANÉVET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 octobre 2019.

Un second sous-indicateur, relatif au délai moyen de notification des mesures de blocage de sites sportifs et culturels aux fournisseurs d'accès internet par l'ARCOM, est également créé afin d'évaluer la mission de lutte contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives, nouvellement confiée à l'ARCOM, que n'exerçait auparavant ni le CSA, ni l'HADOPI.

B. CONSOLIDER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

1. Consolider les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat

Dans la continuité de son contrôle budgétaire sur le Haut Conseil pour le climat et de son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2022¹, **le rapporteur spécial appelle une nouvelle fois l'attention sur les moyens alloués au Haut Conseil pour le climat**, en vue de garantir un contrôle effectif et indépendant des 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 (HCC) est chargé **d'évaluer de manière indépendante la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France**, en particulier au regard 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.

Il disposait depuis sa mise en place d'un **secrétariat de 6 ETP, ce qui le situait en-deçà de la moyenne des autres pays européens** disposant d'organismes publics similaires dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

Comparaison des moyens du Haut Conseil pour le climat avec ses équivalents européens (structure et missions similaires)

Pays	Nombre de membres (experts)	Nombre de personnels administratifs (secrétariat)	Budget annuel de fonctionnement
Royaume-Uni	9	35	3 à 4 millions d'euros
Danemark	9	> 20	1 à 2 millions d'euros
Finlande	15	5	0,5 à 1 million d'euros
France	13	6	0,5 million d'euros

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

¹ http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Essentiel/Essentiel_HCC.pdf.

Bien que l'expertise du HCC soit devenue indispensable au débat public en matière d'action climatique, **ses moyens apparaissaient en 2021 nettement insuffisants pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions et de faire face aux sollicitations croissantes dont il fait l'objet** de la part du Gouvernement, du Parlement et des collectivités territoriales, mais également de la presse et de la société civile.

À cet égard, **le rapporteur spécial salue donc la décision, intervenue fin 2021 et confirmée dans le présent projet de loi, de porter à 12 ETP le plafond d'emplois alloués au Haut Conseil pour le climat**, contre 6 postes auparavant. Il restera cependant attentif à ce que cette hausse des effectifs autorisés, ainsi que la réorganisation interne du HCC qui l'accompagne, se traduise par des recrutements effectifs et par un renforcement réel des capacités du Haut Conseil pour le Climat à assurer l'ensemble des missions qui lui ont été confiées, tant par le Gouvernement que par le législateur.

2. Assurer la montée en puissance du Secrétariat général à la planification écologique

Parallèlement au renforcement du Haut Conseil pour le climat, **le rapporteur spécial salue la création d'un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)**, directement placé sous l'autorité de la Première ministre, qui doit permettre d'assurer la coordination interministérielle de l'ensemble des politiques publiques visant à assurer la transition écologique du pays.

Créé en juillet 2022 à l'initiative du président de la République et de la Première ministre¹, le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a vocation à :

- **coordonner l'élaboration des stratégies nationales** en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, en s'assurant du respect des engagements européens et internationaux de la France ;

- **veiller à la mise en œuvre de ces stratégies par l'ensemble des ministères** concernés et à leur déclinaison en plans d'actions ;

- **s'assurer de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques** et de leur évaluation régulière.

Pour mener à bien ses missions, le SGPE disposera de l'appui d'une **équipe de 15 ETP en 2023**, principalement composée d'agents de catégories A et A+, ce qui devrait représenter environ **1,4 million d'euros de dépenses de personnel** (en AE et en CP). D'après les éléments transmis au rapporteur spécial, le SGPE devrait progressivement monter en puissance jusqu'à atteindre la taille critique de **50 ETP d'ici la fin de l'année 2024**.

¹ Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

Si cette cible constitue un objectif louable, à condition d'être atteint, le rapporteur spécial assurera néanmoins un suivi attentif de cette montée en puissance durant les deux prochains exercices.

Le SGPE sera également doté d'un **budget de fonctionnement de 0,5 million d'euros** (en AE et en CP) pour 2023, afin notamment de lui permettre d'effectuer des commandes d'études à des prestataires extérieurs. A cet égard, et dans la continuité des travaux récemment menés par le Sénat sur le sujet¹, **le rapporteur spécial souligne la nécessité pour le SGPE de faire preuve d'un solide discernement dans le recours à des cabinets de conseil privés, a fortiori sur un sujet aussi sensible que la transition écologique**, sur lequel l'impartialité de certains cabinets a parfois pu être remise en cause.

¹ Cf rapport n° 578 (2021-2022) de Mme Éliane ASSASSI, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, déposé le 16 mars 2022.

SECONDE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » perçoit notamment les recettes d'annonces légales (98 % des recettes prévues en 2023) et, dans une moindre mesure, des recettes issues de la vente des publications de la direction de l'information légale et administrative (DILA), de travaux d'édition et de diverses prestations.

Outre son activité d'imprimeur, la DILA est responsable des sites internet Legifrance, service-public.fr et vie-publique.fr, ainsi que des publications de La documentation française.

I. APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES PRUDENTES

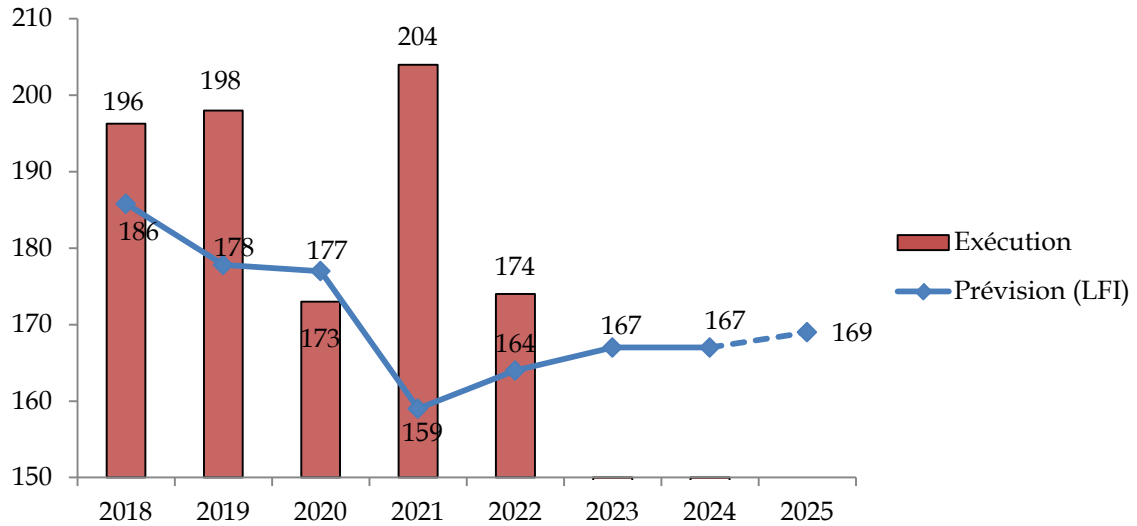
En **2021**, la sortie progressive de la crise sanitaire, ainsi que la conjoncture économique favorable à la création d'entreprises, avaient eu un effet positif important sur les recettes d'annonces, qui s'étaient élevées à **198,3 millions d'euros**, soit près de 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'exercice 2020.

En **2022**, les recettes du budget annexe devraient s'élever à environ **174 millions d'euros**, soit 10 millions d'euros supplémentaires par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2022. Cette prévision, prudente malgré la forte reprise de l'activité économique, tenait compte de l'abandon de la facturation complémentaire pour les annonces publiées au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), qui devait générer une perte de chiffre d'affaires estimée à 11 millions d'euros pour le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

En **2023**, le présent projet de loi prévoit un montant total de **167,2 millions d'euros de recettes totales** (dont 163,9 millions de recettes issues d'annonces), une hypothèse jugée prudente par le rapporteur spécial, mais justifiée par l'incertitude de la situation économique, laquelle conditionne la majeure partie des recettes du budget annexe.

Évolution 2017-2025 des recettes du budget annexe

(en millions d'euros)



LFI = loi de finances initiale

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

B. DES DÉPENSES MODÉRÉES, QUI PERMETTRAIENT DE DÉGAGER UN NOUVEL EXCÉDENT EN 2023

Dans la lignée des précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de **diminuer les dépenses du budget annexe de 2,97 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de près de 2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022.**

Évolution 2022-2023 des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative »

(en euros)

Numéro et initiale du programme et de l'action	LF 2022		PLF 2023 constant		Ecart PLF 2023/LF 2022		PLF 2023 courant		Ecart PLF 2023/LF 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
623 Edition et diffusion	51 112 240	44 942 104	45 896 386	46 701 989	-10,2%	3,9%	45 873 717	46 891 320	-10,2%	4,3%
Action 1 : Accès au droit et diffusion légale	33 210 923	28 853 027	29 879 441	30 612 835	-10,0%	6,1%	29 879 441	30 612 835	-10,0%	6,1%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	20 555 923	20 973 027	23 709 441	23 125 952	15,3%	10,3%	23 709 441	23 125 952	15,3%	10,3%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	12 655 000	7 880 000	6 170 000	7 486 883	-51,2%	-5,0%	6 170 000	7 486 883	-51,2%	-5,0%
Action 2 : Information administrative et vie publique	17 901 317	16 089 077	16 016 945	16 089 154	-10,5%	0,0%	15 994 276	16 278 485	-10,7%	1,2%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	9 953 648	9 510 408	10 916 945	10 870 404	9,7%	14,3%	10 561 945	10 515 404	6,1%	10,6%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	7 947 669	6 578 669	5 100 000	5 218 750	-35,8%	-20,7%	5 432 331	5 763 081	-31,6%	-12,4%
624 Pilotage et ressources humaines	104 267 483	104 408 667	106 239 795	105 149 795	1,9%	0,7%	106 795 031	105 705 031	2,4%	1,2%
Action 1 : Pilotage, modernisation et activités numériques	8 511 343	8 652 527	10 679 556	9 589 556	25,5%	10,8%	10 679 556	9 589 556	25,5%	10,8%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	7 211 343	6 817 527	7 392 556	7 392 556	2,5%	8,4%	7 392 556	7 392 556	2,5%	8,4%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	1 300 000	1 835 000	3 287 000	2 197 000	152,8%	19,7%	3 287 000	2 197 000	152,8%	19,7%
Action 3 : Dépenses de personnel	62 896 140	62 896 140	64 760 239	64 760 239	3,0%	3,0%	65 315 475	65 315 475	3,8%	3,8%
Titre 2 : Dépenses de personnel hors CAS	59 058 007	59 058 007	60 860 120	60 860 120	3,1%	3,1%	61 315 134	61 315 134	3,8%	3,8%
Titre 2 : CAS pensions	3 838 133	3 838 133	3 900 119	3 900 119	1,6%	1,6%	4 000 341	4 000 341	4,2%	4,2%
Action 4 : Convention Etat-SACJO	32 860 000	32 860 000	30 800 000	30 800 000	-6,3%	-6,3%	30 800 000	30 800 000	-6,3%	-6,3%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	32 860 000	32 860 000	30 800 000	30 800 000	-6,3%	-6,3%	30 800 000	30 800 000	-6,3%	-6,3%
Total du Budget Annexe hors CAS	151 541 590	145 512 638	148 236 062	147 951 665	-2,2%	1,7%	148 668 407	148 596 010	-1,9%	2,1%
Total du Budget Annexe	155 379 723	149 350 771	152 136 181	151 851 784	-2,1%	1,7%	152 668 748	152 596 351	-1,7%	2,2%
Titre 2 : Dépenses de personnel	62 896 140	62 896 140	64 760 239	64 760 239	3,0%	3,0%	65 315 475	65 315 475	3,8%	3,8%
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	70 580 914	70 160 962	72 818 942	72 188 912	3,2%	2,9%	72 463 942	71 833 912	2,7%	2,4%
Titre 5 : Dépenses d'investissement	21 902 669	16 293 669	14 557 000	14 902 633	-33,5%	-8,5%	14 889 331	15 446 964	-32,0%	-5,2%

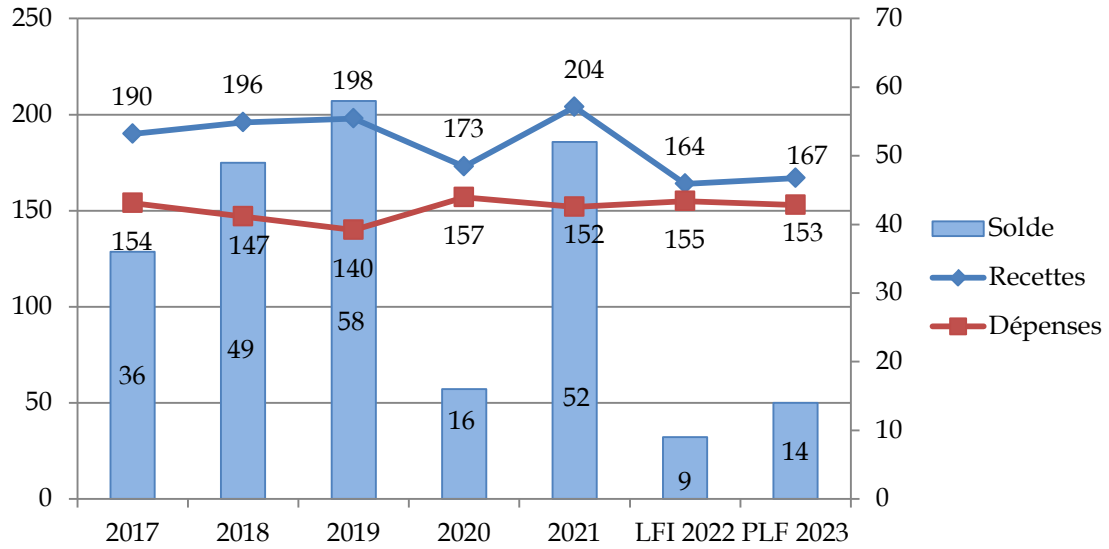
Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Comme les années précédentes, et malgré des prévisions de recettes prudentes, les dépenses modérées de la DILA devraient permettre au budget annexe de dégager en 2023 un **nouvel excédent, évalué à 14 millions d'euros**.

Évolution 2017-2023 de l'équilibre du budget annexe

Recettes et dépenses
(en millions d'euros)

Solde
(en millions d'euros)



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

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. MALGRÉ UN CONTEXTE INFLATIONNISTE, DES EFFORTS RÉELS DE MODÉRATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Le nouvel excédent prévisionnel de la DILA résulte une nouvelle fois des importants efforts consentis ces dernières années par la Direction pour réduire le niveau de ses dépenses de personnel et de fonctionnement.

La hausse des dépenses de personnel (+ 3 % à périmètre constant) résulte ainsi principalement de la mesure de revalorisation du point d'indice des agents publics, intervenue le 1^{er} juillet 2022 mais dont l'effet en année pleine (+ 1,2 million d'euros) ne sera perceptible qu'en 2023.

Corrigées de l'inflation, les dépenses de personnel de la mission seraient en baisse de 1,2 % entre 2022 et 2023. Les effectifs de la DILA seront en outre une nouvelle fois réduits, avec un schéma d'emplois négatif (- 15 ETP).

Schéma d'emplois de la DILA entre 2018 et 2023

(en ETP)

2018	2019	2020	2021	2022 (prévision)	2023 (prévision)
- 66	- 42	- 17	- 11	- 7	- 15

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

Par ailleurs, le contexte inflationniste pèse fortement sur les dépenses de fonctionnement de la DILA, qui augmenteront de près de 2 millions d'euros (+ 3 %) en 2023, en AE comme en CP. Cette augmentation s'explique notamment par la forte hausse des prix de l'électricité et du papier, laquelle a entraîné une hausse incompressible de près de 50 % du coût des activités d'imprimerie gérées par la Direction.

B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION

Dans la continuité des précédents exercices, les principaux investissements informatiques de la DILA en 2023 devraient notamment permettre, d'une part, d'améliorer les fonctionnalités du nouveau site unique d'information à destination des entreprises (entreprendre.service-public.fr), lancé en février 2022, et, d'autre part, de poursuivre l'automatisation de la production des textes juridiques, projet

majeur de la DILA lancé en 2021 visant à dématérialiser totalement la chaîne de rédaction et de publication de l'ensemble des textes normatifs à l'horizon 2026.

La DILA poursuivra par ailleurs l'**amélioration de son site Legifrance**, dont une nouvelle version a été mise en service fin 2020 et qui a fait l'objet de près de 98 millions de visites au 31 août 2022.

La modernisation du site Legifrance

Le site *legifrance.gouv.fr* a trois grandes missions :

- donner accès au droit (tel qu'il est publié au *Journal officiel* ainsi que sous sa forme consolidée) ;
- donner accès aux jurisprudences administrative, judiciaire et constitutionnelle ;
- donner accès à des contenus éditoriaux touchant à la légistique.

La première version du site *legifrance.gouv.fr* a été mise en service le 15 septembre 2002.

Après une première rénovation en janvier 2008 et différents travaux d'optimisation, une version modernisée du site a été mise en service en septembre 2020, avec une ergonomie repensée afin de proposer un parcours usager facilité et l'ajout de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux contenus éditoriaux (enrichissement éditorial par la mise à disposition des versions numérisées des Journaux officiels depuis 1869).

Enfin, compte tenu de la forte augmentation des cyberattaques touchant des infrastructures étatiques, le présent projet de loi prévoit une **augmentation de près d'un million d'euros des dépenses de sécurité informatique** en vue de renforcer la protection des infrastructures et des sites internet gérés par la DILA.

**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative » n'ont pas été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 25 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen du rapport de Paul Toussaint Parigi sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – La mission « Direction de l'action du Gouvernement » telle qu'elle est nous est présentée cette année connaît un rétrécissement attendu de son périmètre, puisque l'un de ses trois programmes a été supprimé. Il s'agit du programme relatif à la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui s'est achevée le 30 juin 2022 et qui, par conséquent, ne devrait plus entraîner de dépenses en 2023.

Corrigée de cette importante mesure de périmètre et de l'inflation, la mission voit ses crédits augmenter de 3,5 % en crédits de paiement (CP) et de 9 % en autorisations d'engagement (AE). Il s'agit d'une hausse non négligeable, qui doit néanmoins être relativisée, puisqu'elle ne représente, en valeur absolue et toujours hors inflation, que 30 millions d'euros en CP et 73 millions d'euros en AE. Ces nouvelles dépenses me semblent en outre pleinement justifiées, puisqu'elles reflètent la priorité accordée par le Gouvernement à la cybersécurité et, dans une bien moindre mesure, à l'écologie, deux enjeux dont l'importance n'est plus à démontrer.

Le présent projet de loi prévoit tout d'abord un renforcement important des moyens alloués à la cybersécurité dans un contexte où le nombre de cyberattaques touchant aussi bien l'État que des collectivités territoriales, des entreprises ou bien encore des hôpitaux – on l'a vu récemment à l'hôpital de Corbeil-Essonnes – a triplé en deux ans seulement. Pour mieux prévenir ces attaques et aider les organismes touchés à y faire face, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) bénéficiera en 2023 d'un schéma d'emplois de 46 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, ainsi que d'une nouvelle dotation de 25 millions d'euros afin de lui permettre d'acquérir de nouveaux locaux à Rennes à proximité du pôle cyberdéfense du ministère des armées.

Parallèlement au renforcement de l'Anssi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), qui exerce elle aussi une mission de protection numérique des données, verra ses effectifs renforcés à hauteur de

18 ETP en 2023. À titre d'illustration, 43 % des notifications reçues par la CNIL en 2021 concernaient des attaques dites par logiciel de rançon ou rançongiciel.

Ce renforcement des moyens alloués à la cybersécurité s'accompagnera parallèlement d'un renforcement de ceux attribués à la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), issue de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi). L'Arcom se verra dotée en 2023 de 18 ETP supplémentaires afin de lui permettre de répondre à l'élargissement de son champ de compétence à de nouveaux acteurs du numérique, à savoir les plateformes, les réseaux sociaux et les sites de partages de vidéos - ce nouveau champ d'action résulte de récentes évolutions législatives.

Le présent projet de loi acte également l'évolution des indicateurs de performance s'appliquant à l'Arcom avec la création d'un nouvel indicateur relatif au délai moyen de traitement des saisines reçues par l'Arcom sur un programme télévisuel. Ce nouvel indicateur résulte notamment d'une recommandation émise par notre collègue Michel Canévet à l'occasion d'un contrôle budgétaire concernant l'ex-CSA, à l'époque où il était rapporteur spécial de la mission.

J'en viens ensuite à deux points de ce budget concernant l'écologie qui ont retenu mon attention, même si l'on ne peut pas dire que les montants en jeu soient mirobolants.

Le premier point concerne le Haut Conseil pour le climat, sur lequel j'avais effectué l'an passé un contrôle budgétaire. Ce travail de contrôle m'avait conduit à constater le manque de moyens criant de ce jeune organisme et à réclamer une hausse substantielle de ses effectifs, pour les porter de 6 à 24 ETP en 2023. J'ai été partiellement entendu, puisque le plafond d'emplois alloués au Haut Conseil pour le climat a été doublé et que ses effectifs devraient donc atteindre 12 ETP en 2023. Cette décision me semble évidemment aller dans le bon sens, même si l'on aurait pu faire davantage, et j'espère qu'elle permettra effectivement au Haut Conseil pour le climat de mieux mener à bien ses importantes missions.

Le second point concerne le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), dont la création a été officialisée il y a quelques mois par décret et dont les moyens sont définis par le présent projet de loi. Ce nouveau secrétariat, placé directement sous l'autorité de la Première ministre, devra permettre d'assurer la coordination interministérielle de l'ensemble des politiques publiques visant à assurer la transition écologique du pays.

Sur le fond, il est difficile de ne pas se féliciter de cette création, qui témoigne de la prise de conscience du Gouvernement et du Président de la République de la nécessité d'inscrire l'écologie comme une priorité

transversale de l'action publique. Reste néanmoins à traduire cette promesse en actes. Pour ce faire, le secrétariat général à la planification écologique disposera en 2023 de l'appui d'une équipe de 15 ETP et d'un budget de fonctionnement de 500 000 euros, ce qui peut sembler peu au regard de l'immensité de la tâche que représente la planification écologique. D'après ce qui m'a été indiqué au cours des auditions que j'ai menées, ces moyens devraient cependant être amenés à augmenter substantiellement dans les prochaines années, pour être portés à 50 ETP d'ici à 2025. C'est un sujet que je suivrai attentivement en tant que rapporteur spécial au cours des prochains exercices.

Je terminerai mon propos par quelques mots sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », géré par la direction de l'information légale et administrative (Dila), elle-même rattachée aux services de la Première ministre.

Ce budget annexe tire principalement ses ressources des recettes d'annonces légales, notamment des recettes d'annonces de marchés publics, qui dépendent fortement de l'activité économique. Pour cette raison, le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une hypothèse de recettes prudente, à hauteur de 167 millions d'euros, soit une baisse de 7 millions d'euros par rapport aux recettes estimées pour l'année 2022.

Malgré cette prévision prudente, le budget annexe devrait dégager en 2023 un nouvel excédent, estimé à 14 millions d'euros, grâce à des dépenses modérées de personnel et de fonctionnement.

Les effectifs de la Dila seront une nouvelle fois réduits, avec un schéma d'emplois négatif de -15 ETP. Le contexte inflationniste pèse en revanche fortement sur les dépenses de fonctionnement de la Dila, qui devraient augmenter de près 3 % en 2023. Cette augmentation s'explique notamment par la hausse importante des prix de l'électricité et du papier, qui a entraîné une hausse incompressible de 50 % du coût des activités d'imprimerie gérées par la direction.

Enfin, les dépenses d'investissement du budget annexe en 2023 permettront notamment d'améliorer la sécurité informatique et les fonctionnalités des différents sites internet gérés par la Dila, dont Légifrance et le site d'information administrative [service-public.fr](https://www.service-public.fr), qui font tous les deux l'objet de plusieurs dizaines de millions de visites chaque année.

A la lumière de ces différentes observations, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », ainsi que les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – Même si je n'ai pas encore mené toutes les auditions auxquelles je souhaite procéder, je rejoins les propos du rapporteur spécial.

Ce budget 2023 tient compte des risques cyber et du contexte international et, comme cela a été dit, l'augmentation des moyens des autorités administratives indépendantes correspond largement à des évolutions législatives ayant abouti à un élargissement des compétences de certaines d'entre elles.

Je formulerai à ce stade deux remarques. D'une part, je constate que le budget du service d'information du Gouvernement (SIG) est systématiquement surconsommé. D'autre part, nous n'avons aucune information sur les coûts du Conseil national de la refondation et du Haut-Commissariat au plan.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je le répète, nous évoluons sur une ligne de crête entre les besoins de financement et la soutenabilité des finances publiques. En l'espèce, le périmètre de la mission se rétrécit, mais les dépenses augmentent sensiblement.

En ce qui concerne la gouvernance écologique, je suis perplexe sur la méthode utilisée : la Première ministre nous dit qu'il faut casser les fonctionnements en silos, mais on semble rester sur les décisions et modes d'action du passé. Il y a clairement un problème de calage sur cet aspect des choses.

Mme Christine Lavarde. – Le groupe Les Républicains partage la prudence du rapporteur général et, à ce stade de nos débats, nous souhaitons que la commission réserve son vote sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». En effet, nous nous interrogeons sur la très grande augmentation des effectifs de cette mission.

Aujourd'hui, le SGPE fonctionne avec les moyens du commissariat général au développement durable (CGDD) : n'y aura-t-il pas demain des doublons ? Je crois qu'il faut regarder les choses avec attention, d'autant que les effectifs des ministères concernés ne bougent pas.

Je ne sais pas si c'est la DILA qui édite les documents budgétaires, mais il y a d'importants problèmes, notamment dans les tableaux, ce qui est assez regrettable.

M. Michel Canévet. – Les moyens en personnel augmentent beaucoup. Habituellement, il y a des réductions ailleurs pour compenser de telles hausses. Est-ce le cas cette année sur les autres services rattachés au Premier ministre ?

Je constate que les effectifs du Groupement interministériel de contrôle (GIC) augmenteront de 34 ETP. Est-ce lié à une augmentation du nombre des écoutes ?

La DILA, dont les dépenses contraintes augmentent, disposera-t-elle de suffisamment de moyens pour fonctionner ?

Mme Isabelle Briquet. – Nous saluons la hausse des crédits destinés à la cybersécurité.

L'augmentation des crédits des autorités administratives indépendantes correspond souvent à une hausse des saisines – il y a donc une logique. Les 2 ETP accordés à la Défenseure des droits ne suffiront sans doute pas pour faire face à cette hausse des saisines, qui conduit malheureusement à un allongement préoccupant des délais de réponse.

Chaque année, la Cour des comptes pointe du doigt le fait que le niveau des dépenses consommées par le service d'information du Gouvernement (SIG) est nettement supérieur au budget prévisionnel. Estimez-vous que les crédits seront suffisants en 2023 ?

Enfin, je note que les documents budgétaires ne donnent absolument aucune information sur le Haut-Commissariat au plan. Devons-nous publier un avis de recherche ? Plus sérieusement, disposez-vous, Monsieur le rapporteur spécial, de données au sujet de cet organisme ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Le périmètre de la mission rétrécit, mais ses crédits augmentent. Il y a donc un certain paradoxe et il est difficile de se faire une idée précise à cet instant. Disposez-vous de comparaisons internationales en la matière ?

M. Dominique de Legge. – Le Gouvernement incite les collectivités locales à la sobriété, pour ne pas dire à la rigueur, mais il ne s'applique pas ce principe à lui-même en ce qui concerne cette mission. Faites ce que je dis, pas ce que je fais... La fusion de deux organismes, le CSA et la Hadopi, aboutit à une augmentation des moyens. Le SGPE bénéficie de 15 ETP supplémentaires, la CNIL de 18. À la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), tout est informatisé : dans ces conditions, pourquoi prévoir 4 ETP de plus ?

Je me souviens d'un temps où l'actuel président de la République appelait à la diminution des emplois publics... Quelle est la justification réelle de toutes ces créations de postes ?

M. Philippe Dominati. – Dans certains cas, l'État rattrape un certain retard, par exemple en matière de cybersécurité, et on peut le comprendre.

Mais à part les sénatoriales, il n'y a pas d'élections en 2023, si bien qu'on a du mal à comprendre l'augmentation des postes accordés à la HATVP. Néanmoins, si cela permet d'embaucher quelqu'un pour répondre au téléphone, je suis d'accord !

M. Daniel Breuiller. – La hausse des emplois dédiés à la Défenseure des droits est bienvenue, car les besoins grandissent. Il en est de même pour les moyens alloués à la cybersécurité – pensons à l'exemple de l'hôpital de Corbeil-Essonnes !

Je me félicite évidemment de l'augmentation des moyens du Haut Conseil pour le climat, mais cela sera-t-elle suffisante pour que cet organisme puisse jouer pleinement son rôle ?

En ce qui concerne le SGPE, les besoins sont bien plus élevés que les 15 postes créés, tant la planification écologique est essentielle. Néanmoins, je m'interroge sur l'articulation de cette nouvelle instance avec le CGDD.

M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial. – La surconsommation systématique des crédits du SIG est effectivement incompréhensible et je l'avais déjà dénoncée dans mon rapport l'an dernier. S'agissant du Conseil national de la refondation, je crois savoir qu'un amendement sera présenté à l'Assemblée nationale à ce sujet ; nous y verrons peut-être plus clair.

Les besoins sont très importants en matière de cybersécurité ; je vous rappelle que les attaques ont triplé en deux ans. Nous sommes en retard, d'autant que nous savons bien maintenant que les cyberattaques peuvent aussi être utilisées comme des armes de guerre. Il est difficile d'évaluer précisément les choses, mais je pense que nous devons continuer d'augmenter les crédits dans les années à venir.

Les autres augmentations correspondent le plus souvent à de nouvelles missions attribuées aux autorités administratives indépendantes.

J'ai procédé à plusieurs auditions. Sur l'articulation entre le SGPE, qui aura des moyens propres, et le CGDD, on m'a répondu que la réflexion était en cours. Sur l'absence d'informations concernant le Haut-Commissariat au plan, j'ai posé la question, mais je n'ai pas obtenu de réponse...

Le budget annexe connaît des excédents annuels ; la DILA dispose donc encore, malgré l'augmentation de ses coûts de fonctionnement, d'une trésorerie suffisante.

Il est vrai que les fusions n'aboutissent pas souvent à des économies d'échelle – nous le savons bien sur nos territoires... Elles ont plutôt tendance à faire progresser les dépenses.

Enfin, en ce qui concerne le Groupement interministériel de contrôle, les demandes de réquisitions adressées aux opérateurs ont augmenté de 30 % sur un an.

La commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Elle a confirmé sa décision sur les crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des services administratifs et financiers de la Première ministre

- M. Serge DUVAL, directeur ;
- M. Xavier LOTH-GUICHARD, chef du bureau du budget ;
- Mme Marie-France CURY, sous-directrice de la programmation et des affaires financières.

Direction de l'information légale et administrative (DILA)

- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice.

Secrétariat général à la planification écologique

- M. Antoine PELLION, secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>